HRN – HAMBURGER RECHTSNOTIZEN
Herausgegeben durch den Hamburger Rechtsnotizen e. V. – www.hamburger-rechtsnotizen.de

Manuela Niehaus*

Necessitas non habet legem – Der Staatsnotstand

Die Verfasserin setzt sich mit der Geschichte und Entwicklung des Notstandsrechts im Völkerrecht auseinander. Auf Basis dieser Untersuchung erläutert sie in einem zweiten Schritt die aktuelle Relevanz dieses Rechtsinstituts am Beispiel Frankreichs.

Lange Zeit war es um das Notstandsrecht, gerade in Deutschland, ruhig geworden. In der Nachkriegszeit war das noch anders: Pläne für die Aufnahme von Notstandsgesetzen in die Verfassung gab es schon länger, doch erst die Große Koalition (1966–1969) verfügte über die notwendige 2/3-Mehrheit, um dieses Vorhaben 1968 auch in die Tat umzusetzen. Begleitet wurde die Gesetzgebung von massiven Protesten in der Bevölkerung aufgrund der Befürchtung, dass sich ein Machtmissbrauch wie in der Weimarer Republik, als der Reichskanzler mittels Notverordnungen regierte, wiederholen könnte. Diese Ängste stellten sich im Laufe der Zeit als unbegründet heraus und bis heute wurde von den Notstandsregelungen in Deutschland kein Gebrauch gemacht. In Zeiten der (terroristischen) Bedrohung wird das Notstandsrecht für andere europäische Staaten aber wieder interessant. So haben sowohl Frankreich nach den Anschlägen im November 2015 als auch die Türkei nach dem gescheiterten Putschversuch im Juli 2016 den Staatsnotstand ausgerufen. Damit rückt auch das Notstandsrecht wieder in den rechtlichen Fokus.

Historische Entwicklung des Notstandsrechts

Den Notstand als Recht, sich gegen äußere Bedrohungen zu wehren und zu bewahren, kannten schon die römischen und jüdischen Rechtsordnungen auf kommunaler Ebene. *Hugo Grotius* untersuchte dieses Prinzip, welches sich in dem Rechtssprichwort „necessitas non habet legem“ (Not kennt kein Gebot) verdichtet, in seinem bedeutsamen Werk „De jure belli ac pacis“ und hob es auf internationale Ebene.[1] Der Notstand sei keine Entschuldigung des Staates, bestimmte Verpflichtungen nicht eingehalten zu haben, sondern vielmehr ganz im naturrechtlichen Sinne ein primäres Recht, welches sogar gegen Unschuldige (insbesondere neutrale Dritte) wirken könne. Gleichzeitig warnte er aber auch schon vor dem Missbrauch eines solchen Rechts und plädierte für strenge Regulationen.[2] Dabei sollte man nicht vergessen, dass es in den frühen Grundsatzdebatten nicht um die Rechtfertigung von Verstößen gegen die Menschenrechte ging, wie in der heutigen Diskussion um das Notstandsrecht, sondern um „richtiges und falsches“ Verhalten insbesondere im Krieg, so z. B. das Recht auf den präventiven Erstschlag oder die Besetzung von neutralem Territorium.[3]

Erstmals 1873 berief sich ein Staat auf Notstand. Im Fall *Caroline* ging es um ein von britischen Behörden versenktes US-amerikanisches Schiff, das von kanadischen Rebellen gekapert worden war, um Vorräte und Munition zu Navy Island zu bringen, welche im Besitz der Engländer war. Dieses Stück Land war von kanadischen Rebellen und sie unterstützenden Amerikanern nach der Niederschlagung eines Aufstandes in Kanada besetzt worden. Nachdem auch zwei Amerikaner bei der Versenkung der *Caroline* den Tod gefunden hatten, entwickelte sich zwischen Großbritannien und den USA ein diplomatischer Disput. US-Staatssekretär *Webster* wollte das Recht zu einem präventiven Erstschlag, das Großbritannien für sich in Anspruch nahm, jedoch nur im Falle einer Situation anzuerkennen die er als „instant, overwhelming, leaving no choice of means, and no moment for deliberation“[4] beschrieb. Des Weiteren war Großbritannien verpflichtet zu beweisen, dass es keine unvernünftigen oder unnötigen Maßnahmen ergriffen habe und andere Möglichkeiten entweder unpraktisch oder nicht verfügbar gewesen seien. Dies gelang Lord

* Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Europa- und Völkerrecht von Herrn Prof. Dr. Markus Kotzur, LL.M. (Duke Univ.) an der Universität Hamburg.

1 *Weidenbaum, Paul,* Necessity in International Law, Transactions of the Grotius Society, 1938, 105–132 (118), im Folgenden *Weidenbaum*.

2 *Grotius, Hugo,* De Jure Belli Ac Pacis Liberi Tres, Buch III, Kap. I, 2; zitiert auch von *Weidenbaum,* 118.

3 *Boed, Roman,* State of Necessity as a Justification for Internationally Wrongful Conduct, Yale Human Rights and Development Law Journal, 2000, 1–45 (5), im Folgenden *Boed*.

4 Sog. *Webster-Formel,* siehe *Kreß, Claus,* Erst versenkt, dann zu Völkerrecht erhoben. Wie ein Dampfschiff namens Caroline das Völkerrecht heute noch bewegt, JA 2009, 611, im Folgenden *Kreß*.

Ashburton und der Konflikt konnte beigelegt werden.[5] Bis heute wird die Rechtmäßigkeit einer antizipierten Selbstverteidigung eines Staates nach den Kriterien des Caroline-Tests beurteilt. Besondere Bedeutung erlangte er während der Nürnberger Prozesse, um die Rechtmäßigkeit der Invasion Dänemarks und Norwegens durch Deutschland (sog. Operation Weserübung) 1942 zu überprüfen.[6]

Nach dem Ersten Weltkrieg flaute die internationale Notstandsbegeisterung jedoch zunächst ab. Deutschland hatte das neutrale Belgien 1914 überrannt, um einem französischen Militärschlag zuvorzukommen und berief sich auf Notstand. Reichskanzler *Bethmann-Hollweg* rechtfertigte sich: „Wir sind jetzt in der Notwehr; und Not kennt kein Gebot." Diese deutsche „Kriegsräson geht vor Kriegsmanier"-Maxime, wonach die internationalen Kriegsgebräuche und -gewohnheiten dann keine Rolle mehr spielen, wenn es dem Kriegsziel nicht dienlich ist, stieß im anglo-amerikanischen Rechtskreis auf Befremden und wurde unter französischen und italienischen RechtswissenschaftlerInnen fast einhellig abgelehnt. Nach Ratifizierung der Haager Konventionen wurde diese Doktrin auch von meisten deutschen RechtswissenschaftlerInnen verworfen.[7]

Im Jahr 1923 verweigerte Deutschland dem englisch-französischen Kriegsschiff *S. S. Wimbledon*, das Kriegsmaterial geladen hatte, die Durchfahrt des Kiel-Kanals (heute Nordsee-Ostsee-Kanal). Die französische Regierung wollte Polen in seinem Krieg gegen die Sowjetunion unterstützen, das neutrale Deutschland fürchtete jedoch um seine Sicherheit. Frankreich berief sich vor dem IGH auf Art. 380 des Versailler Friedensvertrages, wonach die Durchfahrt eines jeden Kriegs- und Handelsschiff jener Nationen, die mit Deutschland im Frieden stünden, geduldet werden musste. Der IGH bejahte einen Vertragsbruch Deutschlands. In zwei Sondervoten vertraten die Richter *Huber* und *Anzilotti* jedoch die Meinung, dass ein Staat dann von der Erfüllung seiner vertraglichen Verpflichtungen absehen könne, wenn dieser seine Neutralität oder die nationale Sicherheit schützen wolle. Diese sei, ebenso wie die Integrität des Staates, so essentiell, dass keine Vertragsbestimmung sie einschränken könne. Im Gegensatz zum *Caroline-Fall* lag hier erstmals eine Vertragsbestimmung vor, gegen deren Erfüllung die Rechtfertigung des Notstandes hervorgebracht wurde.[8]

Im Fall *Lawless*[9] ging es 1961 bereits um eine konkrete Norm, auf die der Notstand gestützt wurde: Art. 15 EMRK erlaubt es den Signarstaaten, Maßnahmen zu ergreifen, die von den Konventionsverpflichtungen abweichen, wenn das Leben der Nation durch Krieg oder öffentlichen Notstand bedroht ist. Irland hatte den *Offenses Against the State Act* von 1939/1940, mit dem die IRA-Gewalt eingedämmt werden sollte, 1954 nach erneuten Ausschreitungen wieder aktiviert. Dieser sah u. a. vor, dass Verdächtige ohne gerichtliche Anordnung interniert werden konnten. *Lawless*, ein berühmtes IRA-Mitglied, wurde für fünf Monate ohne gerichtliche Anordnung oder Verfahren festgehalten. Er erhob Beschwerde vor dem EGMR. Dieser stellte die Verletzung von Art. 5 Abs. 1 lit. c und Abs. 3 EMRK fest, betonte aber, dass die Maßnahme Irlands unter Art. 15 EMRK gerechtfertigt war: Die IRA stelle eine Bedrohung für den Fortbestand Irlands dar und alternative Maßnahmen wie gewöhnliche Gerichtsverfahren wären ineffektiv gewesen oder hätten – wie z. B. die Schließung der Grenze zu Nordengland – eine übermäßige Härte für andere BewohnerInnen Irlands dargestellt. Besonders am *Fall Lawless* ist nicht nur, dass im Unterschied zu *Caroline* und *S.S. Wimbledon* eine explizite Vertragsnorm bestand, auf die der Staat die Rechtfertigung des Notstandes stützen konnte und somit kein Völkergewohnheitsrecht herangezogen werden musste. Vielmehr war dies auch der erste Fall, in dem ein Staat in einem gerichtlichen Verfahren seinen Vertragsbruch aufgrund von Notstand erfolgreich rechtfertigen konnte.[10] Über die Zeit entwickelte sich die Notstandsdoktrin somit von einem losen naturrechtlichen (Ur-)Recht der Staaten auf Selbsterhaltung zu einem festen und essentiellen Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts. Heutzutage ermöglicht sich den Staaten der Zugriff auf diese sowohl über die positiven Bestimmungen in regionalen und internationalen Verträgen als auch über die ungeschriebenen Normen des Gewohnheitsrechtes.[11] Dabei wurde das Konzept des Notstands als *Recht* eines Staates im Laufe der Zeit von einer Doktrin abgelöst, die diesen nur als *Rechtfertigung* des Vertragsbruchs anerkennt. Damit sollte dem Dilemma Rechnung getragen werden, dass dem essentiellen Recht des einen Staates auf Selbsterhaltung das Recht eines anderen gegenüber steht, der seine Ansprüche auf Einhaltung der Obligationen erfüllt se-

5 *Bellish, Jonathan,* In Principle but not in Practice: The Expansion of Essential State Interests in the Doctrine of Necessity under Customary International Law, Denver Journal of International Law and Policy, 2012, 127–148 (128 f.), im Folgenden *Bellish*.

6 *Kreß*, 616.

7 Weidenbaum, 110, er verweist u. a. auf die IV., V. und X. Haager Konvention von 1899 und 1907.

8 Vgl. *Bellish,* 131.

9 EGMR, Urteil v. 14.11.1960, App Nr. 332/57 – Lawless ./. Irland.

10 *Bellish,* 131.

11 Ob ein solches Gewohnheitsrecht tatsächlich anerkannt ist, ist Gegenstand vieler „akademischer" Debatten. Überzeugend bejahend Reinisch, August, Sachverständigengutachten zur Frage des Bestehens und der Wirkung des völkerrechtlichen Rechtfertigungsgrundes „Staatsnotstand", ZaÖRV, 2008, 3-43; Bellish 134. Kritisch Sloane, Robert D., On the Use and Abuse on Necessity in the Law of State Responsibility, American Journal of International Law, 447–508. Der IGH ausdrücklich in seinem Urteil Gabčíkovo-Nagymaros über Art. 33 ILC Draft Articles on State Responsibility: „Those conditions reflect customary international law", siehe IGH, Urteil vom 25.09.1997 – Gabčíkovo-Nagymaros, Rn. 52.

hen möchte.[12] In diesem Sinne muss der Staat den Notstand auch als Einrede geltend machen. Ob eine Derogation der Vertragsverpflichtungen erst ab Abgabe einer Erklärung, wie z. B. nach Art. 15 Abs. 3 EMRK erforderlich, oder schon ab Vorliegen der Derogationsvoraussetzungen rechtmäßig ist, bleibt freilich eine andere Frage.[13]

Modell des überpositiven Notstands / Ausnahmemodell

Versuche, den Notstand normativ einzugrenzen und ihn justiziabel zu machen, sind nicht bei allen JuristInnen auf Begeisterung gestoßen. Die KritikerInnen der Positivierung eines Notstandsrechts – der berühmteste unter ihnen ist wohl *Carl Schmitt* – verweisen darauf, dass nicht jede Notstandssituation vorher durchdacht sein könne, was schon in der Natur der Sache liege. Dennoch, und gerade dann, müsse die Exekutive handlungsfähig sein, um die Integrität des Staates schützen zu können. Sie berufen sich auf *Locke,* der umfangreiche Handlungsbefugnisse für die Exekutive zum Wohle der Gesellschaft für notwendig erachtet hatte.[14] Entscheidend für die AnhängerInnen des Modells des überpositiven Notstandes[15] ist also, dass ein durchsetzungsfähiger Souverän[16] vorhanden ist, der den Ausnahmezustand zeitnah erfolgreich zu bewältigen vermag.[17] Die Integrität des Staates sei aufgrund der nicht möglichen Vorhersehbarkeit der destabilisierenden Situation nicht innerhalb, sondern außerhalb der Rechtsordnung zu schützen, um eine Vermischung und Verwirrung der „normalen" Rechtsordnung in Friedenszeiten mit der des Ausnahmezustandes zu vermeiden. Erstere könne gerade nicht die Zerstörung der von ihr geschützten Werte und Güter befehligen, da eine solche nicht durch sie gedeckt sein kann.[18] Das vorpositive Ur-Recht des Staates auf Selbsterhaltung (ius eminens) stünde ganz im naturrechtlichen Sinne nicht nur neben, sondern auch über dem positiven Recht und wirke gegen dieses, da die normale – positive – Rechtsordnung in Notstandssituationen nicht gelten kann.[19] Dazu *Schmitt*: „Die Norm braucht ein homogenes Medium. […Denn] es gibt keine Norm, die auf ein Chaos anwendbar wäre. Die Ordnung muss hergestellt sein, damit die Rechtsordnung einen Sinn hat."[20] Maßnahmen, die der betroffene Staat trifft, um zurück zur Ordnung und damit zur „normalen" Rechtsordnung zu gelangen, unterliegen damit allein der politischen, nicht der juristischen Beurteilung. Die Gefahr eines solch unüberprüfbaren Rechts liegt auf der Hand. Gerade durch die fehlende Positivierung eines entsprechenden Notstandsrechts bleibt dieses vage und konturlos. Als besonders scharfes Schwert, welches Staaten in Notsituationen erlaubt, bestimmte Menschenrechtsgarantien außer Acht zu lassen, würde es dem Missbrauch gerade in destabilisierten Staaten durch autoritäre Regierungschefs Tür und Tor öffnen. Zudem muss sich das Argument des naturrechtlichen vor-positiven Selbsterhaltungsrechts der Konfrontation mit den ebenfalls naturrechtlich begründeten Menschenrechten stellen. Heutzutage würden bei einer solchen Normenkollision die Menschenrechte wohl mehr Gewicht in die Waagschale werfen können. Kritisch hinterfragt auch *Kelsen* das Recht auf die Ur-Existenz des Staates: dahinter verberge sich oft nur der Wille der Mächtigen, dass der Staat „so leben müsse, wie es diejenigen für richtig halten, die sich zur Rechtfertigung des ‚Staatsnotrechts' bedienen."[21]

Völkerrecht und Notstand heute

Das Konzept des überpositiven Ausnahmezustandes konnte sich folgerichtig nicht durchsetzen. Das Völkerrecht, als Friedensordnung konzipiert, kann den Staaten einen solch großen unüberprüfbaren rechtlichen Freiraum nicht überlassen. Insofern verwundert es auch nicht, dass die meisten Menschenrechtsverträge (strenge) Notstandsklauseln vorsehen. Auch Art. 25 ILC Draft Articles on State Responsibility von 2001, der als sog. Sekundärrechtsnorm im Wege der Spezialität nur Anwendung findet, wenn keine der Notstandsklauseln des Primärrechts (z. B. Art. 4 IPbpR, Art. 15 EMRK, Art. 27 AMRK) einschlägig sind, sieht die Möglichkeit eines Staatsnotstands grundsätzlich vor. Um den Ausnahmecharakter der Norm zu betonen, wurde Art. 25 negativ verfasst („Necessity may not be invoked…") und seine Anwendbarkeit streng eingeschränkt. So kann sich ein Staat nicht auf Notstand berufen, wenn nicht ein essentielles Interesse betroffen ist. Welches Interesse essentiell genug ist, um den Anforderungen von Art. 25 zu genügen, definiert die ILC in ihrem Kommentar nicht. Einen Hinweis gibt allerdings der UN-Sonderberichterstatter *Roberto Ago*, der maßgeblich am Entwurf der ILC Draft Articles beteiligt war: „The alleged situation of extreme peril does not take the form of a threat to the life of individuals whose conduct is attributed to the State, but represents a grave danger to the existence of the State itself,

12 *Boed,* 6.
13 Letzteres bejahend Ashauer, 410, eher verneinend Karl, Wolfram, Terrorismus, Krieg, Menschenrechte – zwei beiläufige Gedanken zum europäischen Notstandsrecht, in: Biaggini/Diggelmann/Kaufmann (Hrsg.), Polis und Kosmopolis. Festschrift für Daniel Thürer, Zürich/St. Gallen 2015, S. 359–373 (360, Fn. 5).
14 *Ashauer,* 405 f.
15 Der Ausdruck stammt von *Ashauer,* andere Ausdrücke sind übergesetzlicher Notstand, ungeschriebener Notstand oder Notrecht (*Ashauer,* 405).
16 Nach Schmitts berühmtem Idiom „Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet." (*Schmitt, Carl, Politische* Theologie, 1922, S. 9).
17 *Kotzur, Markus,* Die Weltgemeinschaft im Ausnahmezustand?, AdV, 2004, 353–388 (355).
18 *Ashauer,* 405.
19 *Ashauer* 406.
20 *Schmitt, Carl,* Politische Theologie, S. 13; zitiert nach *Ashauer* 406.
21 *Kelsen, Hans,* Allgemeine Staatslehre, 1925 (unveränderter Nachdruck 1966), S. 157, zitiert nach *Ashauer* 407.

its political or economic survival, the continued functioning of its essential services, the maintenance of internal peace, the survival of a sector of its population, the preservation of the environment of its territory or a part thereof, etc."[22] Ein essentielles Interesse stellen namentlich die Menschenrechte dar.[23] Daneben muss die Gefahr für dieses aber auch schwer und unmittelbar bevorstehend sein. Das war insbesondere im *Gabčíkovo-Nagymaros Fall* nicht der Fall (dazu gleich). Zudem darf die Ausrufung des Notstandes die einzige Möglichkeit der Bewältigung der Krise sein: jedwede Alternative, auch wenn sie mit der Entstehung von immensen Kosten verbunden ist, berechtigt nicht zum Ausruf eines Staatsnotstandes.[24] Auch darf die Maßnahme des Staates nicht das Interesse des Staates oder mehrerer sie betreffender Staaten oder aber die gesamte internationale Gemeinschaft („international community as a whole") verletzen. Ob damit nur die internationale Staatengemeinschaft oder auch alle Individuen als solche gemeint sind, ist nicht ganz klar. Der Wortlaut weicht von dem des Art. 53 der Wiener Vertragsrechtsübereinkommen („international community of States as a whole") ab und könnte damit in einem weiteren Sinne verstanden werden. Auf der anderen Seite nutzt der IGH die verkürzte Formulierung jedoch im gleichen Sinne wie in Art. 53 des Übereinkommens.[25] In keinem Fall kann sich gemäß Art. 25 Abs. 2 ILC Draft Articles on State Responsibility ein Staat auf Notstand berufen, wenn die zu derogierende Verpflichtung die Berufung auf Notstand ausschließt. Ein solcher Ausschluss kommt nicht nur ausdrücklich in Frage – wie oftmals in Verträgen des humanitären Rechts –, sondern auch, wenn sich aus dem Sinn und Zweck ergibt, dass dieser Vertrag gerade in anormalen Gefahrensituationen gelten soll und somit die Interessen des Staates vollständig abdeckt.[26] In den Menschenrechtsverträgen berücksichtigen die Notstandsklauseln auch solche Rechte, die absolut nicht derogierbar sind; sie sind notstandsfest. In der EMRK gehören dazu das Verbot der Tötung, Art. 2 EMRK, mit Ausnahme von Todesfällen infolge rechtmäßiger Kriegshandlungen, das Verbot der Folter (Art. 3), das Verbot der Sklaverei, mit Ausnahme der Zwangs- und Pflichtarbeit (Art. 4) sowie das Gebot nulla poena sine lege (keine Strafe ohne Gesetz, Art. 7). Aus Art. 26 ILC Draft Articles, der übergreifend auch für andere Ausschlussgründe staatlicher Verantwortung wie Höhere Gewalt (Art. 23) und Notlage (Art. 24) gilt, ergibt sich, dass die Handlung eines Staates, der gegen internationale Verpflichtungen verstößt, auch dann nicht gerechtfertigt werden kann, wenn es sich dabei um zwingende Normen des Völkerrechts (ius cogens) handelt.

Neuere Entwicklungen des Notstandsrechts

Dass nicht nur das Selbsterhaltungsrecht des Staates einen Notstand begründen kann, zeigt vor allem der *Gabčíkovo-Nagymaros Fall*. Im Jahr 1977 schlossen Ungarn und die damalige Tschechoslowakei einen Vertrag über den Bau eines Staudamms an der Donau ab. Ziel dieses Baus waren die Energieerzeugung, die Kontrolle und die Verbesserung der Schiffbarkeit des Flusses. Nachdem jedoch vermehrt Zweifel an der Umweltverträglichkeit des Projekts, insbesondere auch an der Gefährdung der Wasserversorgung Budapests laut wurden, beschloss Ungarn, den Vertrag einseitig aufzukündigen. Zu diesem Zeitpunkt waren die Bauarbeiten bereits in vollem Gange und die Slowakei – als Rechtsnachfolgerin der Tschechoslowakei – pochte auf die Erfüllung des Vertrages, während Ungarn sich aufgrund der o. g. Gründe auf Notstand berief. Der IGH entschied schließlich, dass die Kündigung unrechtmäßig gewesen sei. Zwar seien schwere Umweltschädigungen grundsätzlich geeignet, einen Notstand zu begründen. Damit befand er sich auf derselben Linie wie die ILC, die in ihrem Kommentar zu ex-Art. 33 von 1975[27] (heute Art. 25) Draft Articles on State Responsibility die Bombardierung eines havarierten und von der Mannschaft verlassenen libyschen Öltankers durch Großbritannien als durch Notstand gerechtfertigt ansah. Obwohl nicht in britischen Hoheitsgewässern, so drohte durch das austretende Öl doch eine Verschmutzung der Küstenregion und somit eine schwerwiegende Bedrohung eines britischen Interesses. Aber im *Gabčíkovo-Nagymaros Fall* lag dem IGH zufolge keine schwere und unmittelbare Gefahr einer Umweltschädigung vor, da noch keine Folgen des Projekts für die Umwelt eingetreten waren.[28] Kritisch wird dazu angemerkt, dass Umweltschäden selten sofort auftreten, sondern sich negative Veränderungen, wie bei Staudämmen beispielsweise die Reduktion von Fischbeständen oder andere Störungen in der Biodiversität, Strömungsänderungen oder Schlammablagerungen erst im Laufe der Zeit abzeichnen würden. Zudem würden Staaten gezwungen, ein Projekt, das sie für umweltschädlich halten, entgegen ihrem Willem zu vollenden, um dann einen eintretenden Schaden abzuwarten, statt aufgrund berechtigter Zweifel ein solches aufzuge-

22 *ILC,* Addendum - Eighth report on State responsibility by Mr. Roberto Ago, Special Rapporteur – the internationally wrongful act of the State, source of international responsibility (part 1), S.14, § 2.
23 *Ryngaert, Cedric,* State Resosibility, Necessity and Human Rights, in: *Dekker/Hey* (Hrsg.), Netherlands Yearbook of International Law, 2010, S. 79–98 (83 f.), im Folgenden *Ryngaert*.
24 *Boed,* 17 f.; *ILC,* Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, Yearbook of the International Law Commission, 2001, Bd. II, Part 2, S. 83, § 15.
25 IGH, Urteil v. 05.02.1970 – *Barcelona Traction,* in I.J.C. Reports 1970, S. 33, § 32: „In particular, an essential distinction should be drawn between the obligations of a State towards the international community as a whole, and those arising vis-à-vis another State in the field of diplomatic protection".
26 *ILC,* Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, Yearbook of the International Law Commission, 2001, Bd. II, Part 2.
27 Vgl. *Boed,* 11.
28 IGH, Urteil v. 25.09.1997 – *Gabčíkovo-Nagymaros,* Rn. 54.

ben. Dies würde zu immensen zusätzlichen Kosten führen, sowohl für die Vollendung des nicht mehr gewollten Projekts als auch für die Beseitigung der Schäden, soweit dies überhaupt noch möglich ist.[29]

Zu den neueren Entwicklungen gehört auch die Frage, ob ökonomische Interessen einen Notstand auslösen und die Aussetzung von vertraglichen Verpflichtungen rechtfertigen können. Argentinien hatte während der Rezession in den 1980er Jahren einen Großteil seiner Staatskonzerne privatisiert, darunter das Erdgasunternehmen Gas del Estado. Mittels bilateraler Investitionsverträge hatten zwei US-amerikanische Unternehmen (CMS und LG&E) in Argentiniens nunmehr privaten Gasmarkt investiert, indem sie Anteile an argentinischen Unternehmen hielten. Diesen Unternehmen war eine halbjährliche Anpassung der Preise an den US-amerikanischen Gasmarkt gestattet. Aufgrund einer weiteren, noch schwereren Wirtschaftskrise im Jahre 2002 rief Argentinien den Staatsnotstand aus und widerrief das Recht zu einer solchen Preisberechnung. Obwohl die Fälle ähnlich sind, entschied das der Weltbankgruppe angehörende Internationale Schiedsgericht (International Centre for Settlement of Investment Disputes, ICSID) im Falle CMS gegen eine Rechtfertigung des Vertragsbruches aufgrund von Notstand, während Argentinien sich im Fall LG&E erfolgreich darauf berufen konnte. Ob ökonomische Krisen damit wirklich einen Staatsnotstand auslösen können, bleibt abzuwarten. In weiteren Fällen lehnte das ICSID eine Rechtfertigung der Vertragsbrüche aufgrund ökonomisch begründeter Notstände ab.[30] *Bellish* kritisiert daran, dass extreme Finanzkrisen durchaus das Potential einer dergestalt schweren und unmittelbaren Gefahr besäßen, die Vertragsbrüche nach Art. 25 ILC Draft Articles on State Responsibility rechtfertigen würde: dann nämlich, wenn ein Großteil der Bevölkerung unterhalb der Armutslinie lebt, es nur einen sehr eingeschränkten Zugang zu Arzneien und bezahlbarer Nahrung gibt und in den Straßen (tödliche) Aufstände herrschen.[31]

Die Notstandsrechtsproblematiken sind spätestens mit den Terroranschlägen im Westen wieder akut geworden. Wie hoch die Missbrauchsgefahr eines solchen Notstandsrechts indes ist, obwohl das überpositive Notstandsmodell sich nicht durchsetzen konnte, zeigt ein Blick nach Frankreich.

Situation in Frankreich

Die Terroranschläge in Paris haben die französische Regierung am 13.11.2015 dazu bewogen, den Notstand auszurufen und die Notstandsgesetze zu aktivieren. Am 24.11.2015 teilte Frankreich dem Europarat mit, bestimmte Vorgaben der Konvention nicht mehr einzuhalten. Der Ausnahmezustand dauert gemäß französischem Gesetz maximal drei Monate. Er wurde aufgrund der erfolglosen Suche nach den Attentätern von Paris und im Hinblick auf die Fußball-EM zweimal, anschließend ein drittes Mal nach dem Anschlag in Nizza am 14.07.2016 verlängert und gilt nunmehr bis Ende Januar 2017. Nebenbei wurde das Notstandsgesetz von 1955 verschärft. Passend dazu sollte der Ausnahmezustand in der Verfassung verankert werden, wozu es schlussendlich aufgrund der Uneinigkeit zwischen Nationalversammlung und Senat hinsichtlich des Verfassungstextes nicht kam.[32] Aber auch das nunmehr revidierte Notstandsgesetz von 1955 sieht deutliche Änderungen vor: So kann eine Hausdurchsuchung nicht mehr nur dann angeordnet werden, wenn – wie bisher – der Person eine die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedrohende Aktivität nachgewiesen werden kann, sondern bereits dann, wenn „ernsthafte Gründe zur Annahme bestehen, dass ein Ort von Personen besucht wird, deren Verhalten eine Gefahr für die Sicherheit und öffentliche Ordnung darstellt" (Art. 4). Versammlungen und Demonstrationen können ebenfalls auf Grundlage des Notstandsgesetzes verboten werden. Das betrifft allerdings freilich auch solche Veranstaltungen, die für die französische Regierung unbequem sind, wie z. B. die Proteste gegen die Reform des Arbeitsmarktes, und deren Verbot mit dem Kampf gegen den Terror höchstens vordergründig begründet werden kann.[33].

Statistiken des Radiosenders „Inter France" zufolge sind insgesamt 3549 Hausdurchsuchungen ohne vorherige richterliche Anordnung durchgeführt worden, davon 3189 während des ersten Ausnahmezustandes (Stand 21.07.2016). Dabei kam es in 592 Fällen zu einer Anklage, in 67 Fällen zu einer Verurteilung. Ganz nebenbei wurde die von der Regierung am 03.02.2016 vorgelegte Strafrechtsreform durch das Parlament gepeitscht. Bereits am 26.05.2016 konnten die Änderungen aufgrund des beschleunigten Gesetzgebungsverfahrens in Kraft treten. Diese Änderungen sehen vor allem eine Erweiterung der Kompetenzen der Strafverfolgungsbehörden vor: So kann die Staatsanwaltschaft in Zukunft nächtliche Hausdurchsuchungen ohne richterliche Anordnung vornehmen lassen. Ebenfalls ohne richterliche Anordnung können Telefone abgehört, Internetdaten abgefangen und

29 *Bellish,* 138.
30 ICSID v. 29.09.2007 – ARB/02/16 – *Sempra Energy International vs. Argentinien*; ICSID vom 22.05.2007 – ARB/01/3 – *Enron Corp.and Ponderosa Assests L.P. vs. Argentinien.*
31 *Bellish,* 142.
32 AFP, Hollande begräbt Pläne für Verfassungsänderung, in: FAZ vom 30. März 2016, abrufbar unter http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/francois-hollande-begraebt-plaene-fuer-verfassungsaenderung-14151630.html (25.10.2016).
33 *Humanrights.ch/MERS,* „Ausnahmezustand in Frankreich – auf Kosten der Menschenrechte?", (Update) v. 21.07.2106, abrufbar unter http://www.humanrights.ch/de/internationale-menschenrechte/nachrichten/terrorbekaempfung/ausnahmezustand-frankreich-aufweichung-menschenrechte (25.10.2016).

Videoüberwachungen vorgenommen werden. Personen, auch minderjährige, können bis zu vier Stunden ohne Anwalt auf der Polizeiwache festgehalten werden.[34] Auf die Aufnahme eines Passus, der den Entzug der französischen Staatsbürgerschaft bei verurteilten Straftätern zur Folge hätte, verzichtete Hollande nach scharfer Kritik.

Dabei standen von den o. g. über 3000 Hausdurchsuchungen im Juli 2016 gerade einmal sechs im Zusammenhang mit Terrorismus. Bei den übrigen erleichterten Durchsuchungen ging es hingegen um Verstöße gegen das Waffengesetz, Drogenbesitz oder illegalen Aufenthalt.[35] Damit stellt sich nicht nur die Frage, wie effektiv dieses verschärfte Notstandsgesetz ist, sondern auch, was es eigentlich wirklich bekämpfen will. So wurden z. B. auch UmweltaktivistInnen im Vorfeld der UN-Klimakonferenz unter Hausarrest gestellt, ebenfalls unter Berufung auf den Ausnahmezustand.[36] Daneben treffen die neuen Regelungen vor allem MuslimInnen: Gläubige der Moscheevereinigung „La Fraternité" berichteten, dass Polizeibeamte die Türen der Moschee aufbrachen, diese mit Schuhen betraten und den Koran auf den Boden warfen. Viele andere Opfer sprechen von körperlicher Gewalt, die gegen sie angewandt wurde, von zerstörten Hauseinrichtungen und traumatisierten Kindern.[37] Auch andere Stätten, die von MuslimInnen betrieben werden, wie z. B. Restaurants, wurden immer wieder Ziel von Hausdurchsuchungen.[38] Viele der vermeintlichen Verdächtigen wurden mit Hausarrest belegt, so dass sie Gefahr liefen, ihre Arbeit und ihr Einkommen zu verlieren, wie beispielsweise der 25-jährige Halim A., der eine Motorradwerkstatt führte und sich für zwei Monate viermal täglich bei der Polizei melden musste, sein Haus von 20.30 Uhr bis 07.30 Uhr sowie seine Heimatstadt nicht verlassen durfte. Grund dafür war eine angebliche Mitgliedschaft in einer nicht benannten islamistischen Terrororganisation. Die Vorwürfe stellten sich als unbegründet heraus, der Hausarrest wurde aufgehoben und der französische Staat musste Halim A. eine Kompensation in Höhe von 1500 € zahlen. Für Halim A. bedeutete das nicht nur das Ende seines Gewerbes und seiner Kreditwürdigkeit, sondern auch den Verlust seiner sozialen Reputation.[39]

Die vermehrten Repressionen gegenüber MuslimInnen und die damit verbundene Stigmatisierung könnten damit (langfristig) zu dem führen, was Frankreich zu bekämpfen versucht: Nährboden für weiteren (islamischen) Radikalismus und damit eine erhöhte Gefahr für die nationale Sicherheit.

Eine weitere Gefahr, die vom Gebrauch des Notstandsrechts ausgeht, zeigt sich auch darin, dass Nachahmungseffekte groß sind. So berief sich die Türkei in ihrer Mitteilung an den Europarat, sich nach dem Putsch gemäß Art. 15 EMRK an Vorgaben der Konvention nicht mehr halten zu können, auf die Argumentation Frankreichs.[40] Damit spielt das Notstandsrecht auch solchen StaatslenkerInnen in die Hände, die den Ausnahmezustand als dankbare Rechtfertigung von Menschenrechtsverletzungen annehmen und sich in ihren autoritären Regierungsstilen bestätigt fühlen.[41] Der türkische Präsident *Recep Tayyip Erdoğan* verhängte den Ausnahmezustand zunächst für drei Monate und ließ „Säuberungen" in (Hoch-) Schulen, Krankenhäusern und im Militär durchführen, um „alle Elemente entfernen zu können", die seines Erachtens in den Putschversuch verstrickt sind – also insbesondere AnhängerInnen der Gülen-Bewegung.[42] Des Weiteren dachte Erdoğan bereits öffentlich laut über eine Wiedereinführung der erst 2002 abgeschafften Todesstrafe nach,[43] obschon die Türkei das 13. Zusatzprotokoll zur EMRK über die Abschaffung der Todesstrafe ratifiziert hat. Trotz scharfer Kritik aus der EU will *Erdoğan* ein Gesetz zur Wiedereinführung der Todesstrafe ratifizieren, wenn ein solches das türkische Parlament passieren sollte. Das Notstandsdekret sorgt weiterhin dafür, dass Verdächtige nunmehr 30 statt wie bisher vier Tage in Polizeigewahrsam festgehalten dürfen, bevor sie einem Haftrichter vorgeführt werden müssen und ihnen bis zu fünf Tage der Kontakt zu ihren AnwältInnen verwehrt werden darf. Zudem würden viele der Verdächtigen in Haft durch die BeamtInnen misshandelt. Die Menschenrechtsorganisation Human Rights Watch spricht bereits von Folter.[44]

34 *Tayler, Letta*. France's Emergency Powers: the new Normal, Human Rights Watch v. 02.08.2016, abrufbar unter https://www.hrw.org/news/2016/08/02/frances-emergency-powers-new-normal (25.10.2016).
35 Bericht der französischen *Assemblée Nationale,* Rapport relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, v. 05.07.2016, abrufbar unter http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-enq/r3922-t1.asp (25.10.2016).
36 *Humanrights.ch/MERS,* a. a. O.
37 *Amnesty International,* Upturned Lives. The Disproportionate Impact of France's State of Emergency, London 2016, S. 11.
38 Ebd.
39 *Human Rights Watch,* France: Abuses unter State of Emergency. Halt Warrantless Search and House Arrest, v. 03.02.2016, abrufbar unter https://www.hrw.org/news/2016/02/03/france-abuses-under-state-emergency (25.10.2016).
40 Siehe etwa „Türkei setzt Menschenrechtskonvention teilweise aus", Tagesspiegel v. 21.07.2016, abrufbar unter http://www.tagesspiegel.de/politik/nach-dem-putschversuch-tuerkei-setzt-menschenrechtskonvention-teilweise-aus/13905528.html (25.10.2016).
41 So etwa auch *Meier, Iren,* „Erdogan wird vom Putsch profitieren", SRF, 16.07.2016, abrufbar unter http://www.srf.ch/news/international/erdogan-wird-vom-putsch-profitieren (25.10.2016).
42 *SZ,* Was der Ausnahmezustand für die Türkei bedeutet, abrufbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/nach-putschversuch-was-der-ausnahmezustand-fuer-die-tuerkei-bedeutet-1.3088177 (25.10.2016).
43 *Zeit Online,* Erdoğan spricht wieder Todesstrafe, v. 07.08.2016, abrufbar unter http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-08/tuerkei-demonstration-istanbul-recep-tayyip-erdo-an-putschversuch (25.10.2016).
44 Human Rights Watch, A blank check. Turkey's Post-Coup Suspension of Safeguards against Torture, v. 24.10.2016, abrufbar unter https://www.hrw.org/report/2016/10/24/blank-check/turkeys-post-coup-suspension-safeguards-against-torture#page (25.10.2016).

Fazit

Wenn bereits in „alten" Demokratien wie der französischen Republik dergestalt tiefe Eingriffe in die fundamentalen Grundrechte und Freiheiten stattfinden, dann bleibt das schale Gefühl, dass die großen Verliererinnen in diesem Antiterrorkampf die Rechtstaatlichkeit und die Menschenrechte sind. Das Notstandsrecht sollte von der staatlichen Exekutive äußerst vorsichtig gehandhabt werden, damit die Werte der öffentlichen Sicherheit und Freiheit, die es zu verteidigen gilt, nicht zur Farce werden.

Olga Alles / Maureen Macoun*

Erfolg von Friedensmissionen der Vereinten Nationen

Dieser Aufsatz setzt sich kritisch auseinander mit den Thesen von Herrn Dr. Wolfgang Weisbrod-Weber, einem langjährigen Mitarbeiter der Vereinten Nationen (VN), zuletzt Sondergesandter des Generalsekretärs für die VN-Mission in Westsahara, zu Faktoren für den Erfolg der Friedensmission in Sierra Leone.[1] Dazu erfolgt zunächst eine kurze Darstellung von Konflikt und VN-Mission in Sierra Leone. Anschließend werden die Thesen mit Blick auf den rechtlichen Rahmen und die tatsächliche Entwicklung in Sierra Leone überprüft, beginnend mit dem Mandat und der Rechtsgrundlage für Interventionen, der Bedeutung nichtstaatlicher Gewaltakteure und abschließend mit dem Übergang der militärischen Intervention in die Phase des Wiederaufbaus (jus post bellum).

I. Einleitung

Seit Ende des Kalten Krieges hat die Zahl der Friedensmissionen stetig zugenommen. Gleichzeitig scheint die Welt mehr und mehr von Gewalt, Terrorismus und Konflikten geprägt zu sein. Anlass für diesen Aufsatz ist eine Aussage von Herrn Dr. Weisbrod-Weber im Rahmen einer DGVN-Veranstaltung zur Arbeit bei den Vereinten am 14.04.2016 in Hamburg. Dabei warf er ein, dass viele Missionen durchaus erfolgreich seien. Zwar führten sie nicht unmittelbar zu Demokratie, wirtschaftlichen Wachstum und einer effektiven Verwaltung, dennoch trügen die Missionen zu einer wesentlichen Verbesserung der Situation bei.

Woran der Erfolg einer Mission gemessen werden kann, wird von vielen Autor*Innen unterschiedlich bewertet. Eine perfekte Formel für eine erfolgreiche Mission scheint es jedenfalls nicht zu geben, denn vieles hängt von den unterschiedlichen Gegebenheiten der Mission und des Konflikts ab. Die VN benennen mehrere Faktoren, die auf Erfahrungswerten aus ehemaligen Missionen beruhen. Was also Erfolg ausmachen kann und woran dieser zu messen ist, wird im Folgenden anhand von den VN-Missionen in Sierra Leone beleuchtet. Der VN-Einsatz in Sierra Leone wird nach einer schwierigen Anfangsphase als erfolgreich bewertet, sodass sich die Autorinnen für dieses Beispiel entschieden.

Der Bürgerkrieg in Sierra Leone begann 1991, als Kämper*innen der RUF (Revolutionary United Front), die aus dem Nachbarland Liberia operierten, nach Sierra Leone eindrangen, um die Regierung zu stürzen.[2] Die RUF fand leicht Unterstützung in weiten Teilen des Landes, da sich die Bevölkerung von der Regierung im Stich gelassen fühlte.[3] Die Gesellschaft war arm und entlang der verschiedenen Ethnien gespalten. Die Regierungsführung wurde als ineffektiv und korrupt bezeichnet.[4] Ein erstes Friedensabkommen im November 1996 scheiterte, als Armee und RUF sich zusammenschlossen. Der neu gewählte Präsident Kabbah floh sodann ins Exil.

Die erste ausländische Intervention ging von Nigeria aus. Im August 1997 beschloss ECOWAS (Economic Communitiy of West African States) die Unterstützung Nigerias durch ECOWAS Monitoring Group (ECOMOG). Die Beobachtermission von 1998 United Nations Observer Mission in Sierra Leone (UNOMSIL) stellte schwerste Menschenrechtsverletzungen fest. Verhandlungen zwischen Regierung und Rebellen begannen im Mai 1999 und am 07.07.1999 unterzeichneten alle Parteien das Friedensabkommen von Lomé und forderten eine Erweiterung der Beobachtermission. Am 22.10.1999 beschloss der Sicherheitsrat UNAMSIL (United Nations Mission in Sierra Leone) um in Kooperation mit der Regierung und den anderen Parteien des Konflikts das Friedensabkommen von Lomé umzusetzen.[5]

* Die Autoren sind stud. iur. an der Universität Hamburg

1 Gespräch mit Dr. Weisbrod-Weber und den Autorinnen am 09.08.2016.

2 *Dobbins u. a.,* The UN´s rule in Nation Building (RAND), 2005, S. 129.

3 *Dobbins u. a.,* Overcoming Obstacles to Peace (RAND), 2013, S. 155.

4 *Janssen,* Menschenrechtsschutz in Krisengebieten, 2008, S 205.

5 *Olonisakin,* Peacekeeping in Sierra Leone, The Story of UNAMSIL, 2008, S. 141.