

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Peter Rudolf

**Menschenrechte und
Souveränität: Zur
normativen Problematik
»humanitärer
Intervention«**

S 40
Dezember 2001
Berlin

**Nachweis in öffentlich
zugänglichen Datenbanken
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2001

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Gestaltungskonzept
Gorbach Büro für
Gestaltung und Realisierung
Buchendorf

Inhalt

Problemstellung und Schlußfolgerungen 5

Einleitung 7

Souveränität als normatives Konzept 9

Menschenrechte und die Grenzen des
Interventionsverbots 12

Souveränität und Menschenrechte:
Normative Kriterien humanitärer Intervention 15

Menschenrechte und Militärdoktrin 20

Politisch-rechtliche Perspektiven 24

**Menschenrechte und Souveränität:
Zur normativen Problematik
»humanitärer Intervention«**

Gegenwärtig dominiert zwar der »Krieg« gegen den Terrorismus die Diskussion über den Einsatz militärischer Mittel; doch die geradezu klassische Problematik »humanitärer Intervention« sollte darüber nicht ganz in Vergessenheit geraten. Sicher werden humanitär begründete Militärinterventionen wie im Kosovo ein seltener, extremer Fall bleiben. Aber die Notwendigkeit, über ihre Problematik weiter nachzudenken, besteht fort. Denn mit dem Aufbau eigenständiger militärischer Fähigkeiten stellt sich auch für die EU perspektivisch die Frage nach den Bedingungen, unter denen sie zu einer »humanitären Intervention« bereit ist. In Europa ist vor allem die britische Regierung an der Entwicklung von Prinzipien für humanitäre Intervention interessiert; sie hat dazu dem VN-Generalsekretär einen Katalog von Leitlinien unterbreitet. International geht der politiknahe Diskurs vor allem auf Initiative der kanadischen Regierung voran, durch die von ihr eingerichtete International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), die dem VN-Generalsekretär einen Bericht vorlegen soll (Informationen unter www.iciss.gc.ca).

Wann ist es gerechtfertigt, ja geboten, zur Verhinderung massiver Menschenrechtsverletzungen in einem Land gegen den Widerstand der dortigen Regierung militärisch zu intervenieren und die Wahrung der Menschenrechte über die Respektierung staatlicher Souveränität zu stellen? Welche Kriterien sollten bei einer solchen Intervention leitend sein? Welche politischen Konsequenzen sind aus den mit einer »humanitären Intervention« aufgeworfenen Problemen und Dilemmata zu ziehen? Diese Fragen stehen im Mittelpunkt der vorliegenden normativen Analyse, die völkerrechtliche, ethische und politische Überlegungen verbindet. Ihre wichtigsten Schlußfolgerungen lauten thesenhaft zugespitzt:

- Der politisch-ethische Kern des Souveränitätsprinzips und der darin enthaltenen Norm der Nichteinmischung hat bleibende Gültigkeit: zum einen die Wahrung des zwischenstaatlichen Friedens und staatlicher Autonomie, zum anderen die Sicherung der autonomen Selbstbestimmung politischer Gemeinschaften und der in ihnen lebenden Individuen. Das Interventionsverbot sollte daher neufor-

muliert, nicht aber im Zuge einer menschenrechtlich begründeten Moralisierung internationaler Politik preisgegeben werden.

- Menschenrechtsnormen haben das Verständnis legitimer staatlicher Gewalt verändert. Kein Staat kann sich mehr auf den Schutzmantel der Souveränität berufen, wenn er Menschenrechte in schwerster Weise verletzt. Völkerrechtlich besteht zwar ein Eingriffsrecht bei Verletzung fundamentaler Menschenrechte in einem Staat. Doch eine militärische Intervention mit dem Ziel, massiven Menschenrechtsverletzungen Einhalt zu gebieten, ist nur dann eindeutig gestattet, wenn der Sicherheitsrat eine Bedrohung des internationalen Friedens konstatiert und Zwangsmaßnahmen autorisiert. Strittig bleibt, ob eine humanitäre Intervention ohne VN-Mandat als außerrechtliche Nothilfe unter bestimmten Voraussetzungen als völkerrechtlich legitim interpretiert werden kann. Unter politisch-ethischem Aspekt ist auch eine in Extremfällen moralisch begründete humanitäre Intervention als Gewalteininsatz grundsätzlich rechtfertigungspflichtig und normativen Kriterien zu unterwerfen. Wenn von vornherein absehbar ist, daß entweder moralisch nicht erlaubte Mittel eingesetzt werden müssen oder die moralisch legitimierbaren Mittel keine Aussicht auf Erreichen der legitimen Ziele versprechen, dann läßt sich eine Interventionsentscheidung nicht rechtfertigen.
- Humanitär begründete Interventionen lassen sich allein in der Form direkter Nothilfe für die Opfer schwerster Menschenrechtsverletzungen rechtfertigen, nicht aber in indirekter Form, nämlich der Fortsetzung politischen Drucks mit militärischen Mitteln, die – ob beabsichtigt oder billigend – auch gegen unschuldige Dritte gerichtet werden. In einer humanitär begründeten Intervention kann der Tod von Nichtkombattanten nicht einfach als unbeabsichtigter und indirekter »Kollateralschaden« legitimer Kriegführung hingenommen werden. Es reicht nicht aus, daß die üble Wirkung nicht beabsichtigt und auch nicht Mittel zur Erreichung des moralisch akzeptablen Ziels ist, sondern die voraussehbaren üblen Wirkungen müssen (im Sinne einer »Doppelintention«) unter Inkaufnahme eigener Kosten soweit wie möglich minimiert werden. Bei einer humanitären Intervention muß also das Risiko akzeptiert werden, daß eigene Soldaten ihr Leben verlieren, um das Leben von Nichtkombattanten nicht zu gefährden. Dem steht jedoch der ebenfalls moralisch begründete, nämlich in der

vorrangigen Verpflichtung gegenüber den eigenen Soldaten wurzelnde Imperativ entgegen, eigene Verluste möglichst zu vermeiden. Eine aus Freiwilligen rekrutierte Eingreiftruppe der Vereinten Nationen wäre der Weg aus diesem moralischen Dilemma (wobei das Problem bestehen bliebe, daß der Sicherheitsrat möglicherweise nicht willens oder in der Lage wäre, ihren Einsatz zu autorisieren).

- Grundsätzlich besteht die Alternative, gelegentliche Interventionen in extremen Fällen mit politisch-moralischen Gründen als Ausnahme von einem weiterhin geltenden Gewaltverbot zu begründen oder über die Entwicklung von Interventionskriterien auf eine Doktrin humanitärer Intervention im Sinne eines begrenzten Interventionsrechts oder gar einer Interventionspflicht hinzuarbeiten. Politisch dürfte es keine Aussicht geben, daß im Rahmen der Vereinten Nationen eine Einigung auf ein Recht der humanitären Intervention zustande kommt. Fraglich ist es auch, ob ein solches überhaupt erstrebenswert wäre – würde doch der Anreiz schwinden, die grundsätzlich wünschenswerte Zustimmung des Sicherheitsrates einzuholen. Humanitäre Interventionen sollten daher besser als moralisch gebotene Verletzung einer im Grundsatz unangetasteten Norm in außergewöhnlichen Fällen verstanden werden. Diese Normverletzung kann in extremen Fällen (wie etwa dem Völkermord in Ruanda) auch ohne Autorisierung durch den Sicherheitsrat und nicht nur in kollektiver, sondern unter Umständen auch in unilateraler Form moralisch geboten sein.

Einleitung*

Kaum jemand dürfte im Frühjahr 1999, als sich der Konflikt im Kosovo zuspitzte, von der Zerrissenheit zwischen zwei moralischen Intuitionen verschont geblieben sein: auf der einen Seite dem Verlangen, die Grausamkeiten und Vertreibungen notfalls unter Einsatz militärischer Gewalt zu beenden; auf der anderen Seite von der Besorgnis, ja der Furcht, mit einer solchen militärischen Intervention, einem Krieg gegen einen souveränen Staat, werde der erreichte zivilisatorische Fortschritt auf dem Weg zu einer zwischenstaatlichen Friedensordnung aufs höchste gefährdet.

Menschenrechte oder Souveränität: So zugespitzt läßt sich das politisch-moralische Dilemma zusammenfassen, von dem die hier vorgestellten grundsätzlichen Überlegungen zur Problematik humanitärer Intervention ihren Ausgang nehmen.¹ Unter einer humanitären Intervention wird in dieser Arbeit idealtypisch – in der Realität mag die Abgrenzung von anderen Formen der Intervention messerscharf gar nicht immer möglich sein – folgendes verstanden: militärische Intervention eines oder mehrerer Staaten in einem Land ohne Zustimmung von dessen Regierung bzw. gegen ihren Widerstand – und zwar mit dem erklärten Ziel, massiven Menschenrechtsverletzungen Einhalt zu gebieten.²

Die Frage, ob und unter welchen Bedingungen eine solche Intervention gerechtfertigt, ja geboten ist, stellt sich überhaupt nur dann, wenn man moralische Verpflichtungen über nationale Grenzen hinaus akzeptiert. Das ist keineswegs selbstverständlich, und zumindest das Ausmaß der Verpflichtungen ist überaus strittig. Innerhalb der sogenannten »realistischen« Sicht internationaler Politik bleibt die Spannung zwischen der Verpflichtung auf das nationale Interesse und den Ansprüchen einer universalen Moral unauflösbar. Aus dieser Perspektive ist in einer Welt begrenzter Selbstbehauptungssysteme das nationale Interesse ein moralischer Wert, Selbstbehauptung die vorrangige moralische Verpflichtung.³ Erst innerhalb des liberalen, einen ethischen Individualismus implizierenden Paradigmas internationaler Politik stellt sich die moralische Problematik in aller Schärfe.⁴ Zu deren Klärung soll mit dieser normativen Reflexion, die völkerrechtliche, ethische und politische Überlegungen verbindet, ein Beitrag geleistet werden.

In einem ersten Schritt wird der normative Gehalt des Souveränitätsprinzips und der darin enthaltenen Norm der Nichteinmischung rekonstruiert. Im zweiten Schritt werden die Konsequenzen des durch Menschenrechtsnormen veränderten Souveränitäts-

erwünscht? Menschenrechte in einer Welt der Bürgerkriege, Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag, 1998, S. 37–60 (37). Zur Interventionsproblematik in einem weiteren Kontext – und mit großen Vorbehalten gegenüber angeblich »humanitären« militärischen Interventionen – siehe Ernst-Otto Czempel, Intervention in den Zeiten der Interdependenz, Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, März 2000 (HSFK-Report 2/2000). Zur Rolle moralischer Argumente und zum tatsächlichen Vorkommen primär humanitär begründeter Interventionen siehe Andreas Hasenclever, Die Macht der Moral in der internationalen Politik. Militärische Interventionen westlicher Staaten in Somalia, Ruanda und Bosnien-Herzegowina, Frankfurt am Main/New York: Campus, 2001.

³ Siehe Joseph S. Nye, Jr., Ethics and American Foreign Policy, in: Robert J. Myers (Hg.), International Ethics in the Nuclear Age, Lanham: University Press of America, 1987, S. 39–83.

⁴ Ein Überblick über realistische und liberale Positionen zur Interventionsfrage findet sich bei Michael W. Doyle, Ways of War and Peace: Realism, Liberalism, and Socialism, New York: London: W.W. Norton&Company, 1997, S. 389–420 (Chapter 11).

* Für kritische Anregungen danke ich Winrich Kühne, Stefan Mair, Hanns W. Maull, Gebhard Schweigler, Reinhard Wolf und Albrecht Zunker.

¹ Zur historischen Entwicklung von Doktrin und Praxis humanitärer Intervention siehe Francis Kofi Abiew, The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention, The Hague/London/Boston: Kluwer Law International, 1999; wichtige Beiträge zur gegenwärtigen Debatte sind Oliver Ramsbotham/Tom Woodhouse, Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict: A Reconceptualization, Cambridge: Polity Press, 1996; Nicolas J. Wheeler, Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society, Oxford: Oxford University Press, 2000; Adam Roberts, Intervention: Suggestions for Moving the Debate Forward, Discussion Paper, International Commission on Intervention and State Sovereignty, Round Table Consultation, London, 3 February 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/london%20discussion%20paper.htm>.

² Zu dieser Definition siehe etwa Stefan Oeter, Humanitäre Intervention und Gewaltverbot: Wie handlungsfähig ist die Staatengemeinschaft?, in: Hauke Brunkhorst (Hg.), Einmischung

verständnis im Hinblick auf das Interventionsverbot analysiert. Im dritten Schritt folgt eine an die *Bellum-iustum*-Tradition anknüpfende Diskussion normativer Kriterien für menschenrechtlich begründete Interventionsentscheidungen. Im vierten Schritt schließlich geht es um das in der Diskussion »humanitärer Intervention« nur allzuoft ausgeblendete Wie einer Intervention, um die leitende Militärdoktrin und ihre moralische Problematik. Die Arbeit endet mit einer kritischen Einschätzung der Bestrebungen, eine Doktrin humanitärer Intervention im Sinne eines Interventionsrechts zu entwickeln.

Souveränität als normatives Konzept

Souveränität lässt sich als ein normatives Konzept verstehen, das soziale Beziehungen konstruiert – auf dem Wege der wechselseitigen Anerkennung von Souveränitätsansprüchen wird die internationale Staatengesellschaft konstituiert. Als historisch geschaffenes und dem Wandel ausgesetztes normatives Konzept entzieht sich der Begriff einer zeitlos gültigen Definition. Souveränität meint jedoch im Kern das von außen anerkannte Recht einer territorial begrenzten politischen Einheit, höchste politische Autorität im Inneren auszuüben.⁵ »Interne« Souveränität bedeutet also den Supremat der staatlichen Autorität über alle anderen Autoritäten auf einem bestimmten Territorium – und zwar nicht im Sinne kruder Macht, sondern im Sinne legitimer, das heißt nicht unbedingt moralisch gerechtfertigter, aber als normal angesehenener, akzeptierter Herrschaft. »Externe« Souveränität meint die »Unabhängigkeit von äußeren Autoritäten. Beide Elemente der Souveränität haben sowohl eine normative als auch eine faktische Dimension: Die eine zielt auf den Anspruch, den Staaten erheben, die andere auf die tatsächliche Realisierung dieses Anspruchs.⁶

Letzteres ist vielleicht besser als Autonomie zu bezeichnen im Sinne der Fähigkeit eines Staates, im Inneren und nach außen selbstgesetzte Ziele zu verwirklichen. Diese Differenzierung erlaubt auch eher eine Antwort auf die Frage, ob die Globalisierung staatliche Souveränität intakt lässt oder nicht – Globalisierung verstanden in ihrer gegenwärtigen Form als mehrdimensionaler Prozeß, in dem die räumliche Organisation sozialer Beziehungen und Transaktionen transformiert wird, und zwar mit dem Ergebnis transkontinentaler und regionaler Inter-

aktionen und Strukturen.⁷ Globalisierung beeinträchtigt staatliche Handlungsfähigkeit vielfach. Doch von einer Erosion der Souveränität kann erst dann die Rede sein, wenn die staatliche Autorität durch höhere bzw. unabhängige Autoritätsstrukturen ersetzt wird oder Entscheidungsbefugnisse – wie im Falle der EU – die Gestalt »geteilter Souveränität« annehmen.⁸

Man kann Souveränität als eine Form »organisierter Heuchelei«⁹ bezeichnen, da die darin enthaltenen Prinzipien stets verletzt und eingeschränkt wurden. Doch das berührt Souveränität als normatives Konzept nicht, wie es sich in der VN-Charta in den Begriffen der »politischen Unabhängigkeit« und der »territorialen Unversehrtheit« niedergeschlagen hat. Der politisch-ethische Kern des Souveränitätsprinzips und der darin enthaltenen Norm der Nichteinmischung hat bleibende Gültigkeit: zum einen die Bewahrung des zwischenstaatlichen Friedens und staatlicher Autonomie, zum anderen die Sicherung der autonomen Selbstbestimmung politischer Gemeinschaften und der in ihnen lebenden Individuen.¹⁰

Dieses Argument soll kurz anhand der Position zweier Denker verdeutlicht werden, auf die in der Interventionsdebatte immer wieder rekurriert wird: Immanuel Kant und Michael Walzer. Kants grundsätzlicher Anti-Interventionismus findet seinen Ausdruck im fünften Präliminarartikel zum *Ewigen Frieden*, der heißt: »Kein Staat soll sich in die Verfassung und Regierung eines andern Staats gewalttätig einmischen.«¹¹ Dieses Prinzip gilt nicht, wenn ein

⁷ David Held/Anthony McGrew/David Goldblatt/Jonathan Perraton, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Stanford: Stanford University Press, 1999, S. 16.

⁸ David Held, *Democracy, the Nation State and the Global System*, in: ders. (Hg.), *Political Theory Today*, Stanford: Stanford University Press, 1991, S. 197–235 (225).

⁹ Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton: Princeton University Press, 1999.

¹⁰ Stanley Hoffmann, *Sovereignty and the Ethics of Intervention*, in: ders., *The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention*, With Contributions by Robert C. Johansen, James P. Sterba, and Raimo Väyrynen, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1996, S. 12–37 (12ff).

¹¹ Immanuel Kant, *Zum Ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf (1795)*, Stuttgart: Reclam 1953 (Auflage von 1981), S. 19.

⁵ Siehe Thomas J. Biersteker/Cynthia Weber, *The social construction of state sovereignty*, in: dies. (Hg.), *State sovereignty as social construct*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, S. 1–21; Daniel Philpott, *Ideas and the Evolution of Sovereignty*, in: Sohail H. Hashmi (Hg.), *State Sovereignty: Change and Persistence in International Relations*, University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1997, S. 15–47 (17ff, Zitat S. 19).

⁶ Hedley Bull, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, New York: Columbia University Press, 1977, S. 8.

Staat bereits in zwei Teile zerfallen ist, die dann Anspruch auf das Ganze erheben. Solange aber in einem Staat ein Bürgerkrieg noch ohne Entscheidung ist, würde die »Einmischung äußerer Mächte Verletzung der Rechte eines nur mit seiner inneren Krankheit ringenden, von keinem andern abhängigen Volks, selbst also ein gegebenes Skandal, und die Autonomie aller Staaten unsicher machen.«¹²

Kants Antiinterventionismus wird von Interpreten analog zu seiner Zurückweisung des Revolutions- und Widerstandsrecht gesehen: Wie Revolution und Widerstand durch den Rückfall in die Anarchie die Möglichkeiten einer evolutionären Weiterentwicklung eines rechtlichen Zustandes verneinen, so laufen gewaltsame Interventionen der Entwicklung eines rechtlichen Zustandes zwischen den Staaten entgegen, ja sie restituieren den Naturzustand, die Anarchie.¹³ Einer etwas anderen Interpretation zufolge verteidigt Kant »die Staatssouveränität, weil sie die Bedingung der Möglichkeit von Volkssouveränität ist.«¹⁴ Das Interventionsverbot ist ein Verbot reformistischer Interventionen, etwa im Sinne der Ausbreitung der Demokratie. Ein Interventionsverbot in Fällen schwerster Menschenrechtsverletzungen wie Völkermord läßt sich aus der Logik dieses Ansatzes nicht folgern. Massive Menschenrechtsverletzungen, wie etwa Massaker und Völkermord, werden von Kants Rechtstheorie nicht erfaßt.

Nicht nur von Kant, sondern insbesondere von John Stuart Mills antipaternalistischem Argument gegen Interventionen sind die Überlegungen von Michael Walzer beeinflusst, der mit seinem vor dem Hintergrund des Vietnam-Krieges entstandenen Buch *Just and Unjust Wars* in den letzten beiden Jahrzehnten die Debatte geprägt hat.¹⁵ Aggressionen und damit auch

militärische Interventionen haben, wie Walzer argumentiert, als ein Verbrechen zu gelten, weil die Bürger des angegriffenen Landes gezwungen werden, ihr Leben für ihr Recht auf autonome Selbstbestimmung aufs Spiel zu setzen. Eine Aggression bedroht somit nicht nur ihr Leben, sondern ihr moralisches Recht, über ihre politische Organisationsform frei zu bestimmen.¹⁶

Das Recht von Staaten auf politische Unabhängigkeit und territoriale Integrität, wie es sich im Souveränitätsprinzip ausdrückt, ist aus dieser Sicht die »kollektive Form« individueller Rechte.¹⁷ Die konkrete politische Organisationsform eines anderen Staates mag liberalen Demokratievorstellungen nicht entsprechen; grundsätzlich gilt jedoch das Prinzip der Legitimitätsvermutung, welches das Nichtinterventionsgebot abstützt: nämlich die Annahme, daß Regierungen Legitimität zukommt – es sei denn, es wird für den Außenstehenden aufs deutlichste sichtbar, daß nicht mehr das existiert, was Walzer den »fit« zwischen Regierung und Gemeinschaft nennt, von dem Außenstehende, die die Kultur und Geschichte einer politischen Gemeinschaft nur unzureichend kennen, zunächst einmal ausgehen sollten.¹⁸ Im Falle von Massaker, Versklavung oder Vertreibung einer sehr großen Zahl von Menschen ist dieser »fit« nicht mehr anzunehmen, und damit kehrt sich die ursprüngliche Legitimitätsvermutung um. Solange dies nicht der Fall ist, ist eine Intervention eine Aggression – und damit unmoralisch, weil anzunehmen ist, daß die Bürger des betroffenen Landes sich aus Wertschätzung für ihre politische Gemeinschaft verpflichtet fühlen würden, Widerstand zu leisten und ihr Leben aufs Spiel zu setzen. Walzer ist insofern ein Liberaler, als es die Rechte des Einzelnen sind, die für ihn im Mittelpunkt stehen. Die Rechte finden ihre Anerkennung und Durchsetzung jedoch nur über den politischen Prozeß in politischen Gemeinschaften.

Also: Wenn in der im 20. Jahrhundert fortentwickelten Form der Völkerrechtsordnung jeder gegen die politische Unabhängigkeit und territoriale Integrität eines anderen Staates gerichtete Einsatz militärischer Macht oder bereits die unmittelbare Drohung damit grundsätzlich als eine Aggression und damit eine kriminelle Handlung angesehen werden, dann dient

12 Ebd., S. 20.

13 Wolfgang Kersting, Einleitung: Probleme der politischen Philosophie der internationalen Beziehungen: die Beiträge im Kontext, in: Christine Chwaszcza/Wolfgang Kersting (Hg.), Politische Philosophie der internationalen Beziehungen, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1998, S. 9–69 (36ff); Hajo Schmidt, Menschenrecht und militärische Gewalt. Zur ethischen Problematik »humanitärer Intervention«, in: Tobias Debiel/Franz Nuscheler (Hg.), Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Realität, Bonn: J.H.W. Dietz, 1996, S. 103–126.

14 Ingeborg Maus, Volkssouveränität und das Prinzip der Nichtintervention in der Friedensphilosophie Immanuel Kants, in: Brunkhorst, Einmischung erwünscht? [Fn 2], S. 88–116 (104).

15 Michael Walzer, *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*, New York: Basic Books, 3. Aufl. 2000.

16 Ebd., S. 51ff.

17 Ebd., S. 54.

18 Michael Walzer, *The Moral Standing of States: A Response to Four Critics*, in: Charles R. Beitz et al. (Hg.), *International Ethics*, Princeton: Princeton University Press, 1985, S. 217–243 (220).

dies auch dem Schutz individueller, sich immer nur in Staaten konkretisierender Rechte. Doch was ist, wenn ein Staat seine grundlegenden sozialen, politischen und wirtschaftlichen Funktionen nicht mehr ausübt, ja seine grundlegende Schutz- und Befriedungsfunktion nicht mehr erfüllt? Verschwindet dann nicht die Legitimitätsgrundlage für den Anspruch auf Souveränität?

Das Phänomen der »failed states«, das vor allem auch unter dem Aspekt der Errichtung von Treuhandverwaltungen diskutiert wird, stellt einen schwierigen Sonderfall dar.¹⁹ Gelegentlich wird argumentiert, daß im Falle eines »gescheiterten Staates« das Interventionsverbot nicht länger gilt. Völkerrechtlich ist jedoch im Sinne des Kontinuitätsprinzips vom Fortbestand eines Staates auszugehen, solange ein Staatsmerkmal nicht endgültig fortgefallen ist. Und: Wie läßt sich auf dem Kontinuum zwischen Bürgerkrieg und Staatsuntergang sicher bestimmen, wann ein Staat »gescheitert« ist?²⁰ Das Argument, im Falle eines »failed state« greife das Gewaltverbot nicht mehr, ignoriert zudem, daß es dabei nicht nur um die Gewährleistung autonomer Selbstbestimmung geht, sondern immer auch um die Sicherung internationalen Friedens.

¹⁹ Siehe Tonya Langford, *Things Fall Apart: State Failure and the Politics of Intervention*, in: *International Studies Review*, 1 (Frühjahr 1999) 1, S. 59–79.

²⁰ Zur Problematik siehe Burkhard Schöbener, *Schutz der Menschenrechte mit militärischer Gewalt: die humanitäre Intervention zwischen Völkerrecht und internationaler Politik*, in: *Zeitschrift für Politik*, 3/2000, S. 293–317 (302ff).

Menschenrechte und die Grenzen des Interventionsverbots

Das im Souveränitätsprinzip enthaltene Interventionsverbot läuft in extremen Fällen von Menschenrechtsverletzungen unseren moralischen Intuitionen zuwider; Intervention scheint in solchen Fällen geradezu zur moralischen Pflicht zu werden.

Kein Staat kann sich mehr auf den Schutzmantel der Souveränität berufen, wenn er Menschenrechte in schwerster Weise verletzt. Deutlichster Ausdruck der Evolution des Souveränitätsverständnisses ist die Etablierung regionaler und internationaler Menschenrechtsregime nach 1945, also jener institutionalisierten Normensysteme, die auf der Ebene der Vereinten Nationen schwache, in Lateinamerika und vor allem aber in Europa stärker ausgeprägte Entscheidungsverfahren aufweisen.²¹

Menschenrechte sind keine rein innerstaatliche Angelegenheit mehr, wie dies vor 1945 mit Ausnahme der Minderheitenregelungen in den Zwischenkriegsjahren der Fall war. Menschenrechtsregime und -konventionen, die zusammen mit völkerrechtlichen Normen für Kriegsverbrechen als Element eines »kosmopolitischen Rechts« verstanden werden können, qualifizieren das klassische Souveränitätsprinzip. Staaten mögen die darin eingegangenen Verpflichtungen nur unzureichend einhalten; doch die Menschenrechtsnormen haben das Verständnis legitimer staatlicher Gewalt verändert – und damit das Verständnis von Souveränität. Wegen der schwach ausgebildeten Durchsetzungsmechanismen internationaler Menschenrechtsregime ist jedoch keineswegs zwangsläufig die staatliche Autonomie eingeschränkt.²²

Die Menschenrechtsregime sind die institutionalisierte, universalisierte Form jenes spezifischen, in der amerikanischen und der französischen Revolution erstmals zum Ausdruck gekommenen »Freiheitsethos der Moderne«, nämlich der Verbindung der Idee der Menschenwürde mit einem politischen Anspruch auf

jedem Menschen zustehende gleiche Freiheitsrechte.²³ Was heute unter Menschenrechten verstanden wird, ist, wie der Blick in die internationalen Konventionen schnell deutlich macht, von großer Heterogenität gekennzeichnet. Bei weitem nicht alle können absolute Geltung beanspruchen, und zwischen einzelnen Rechten, am deutlichsten zwischen Freiheitsrechten und sozialen Rechten, können Unvereinbarkeiten erwachsen. Der italienische Rechtsphilosoph Norberto Bobbio hat deshalb von Menschenrechten als »heterogener Kategorie« gesprochen.²⁴

Humanitäre Interventionen können jedoch – um einen von Walzer eingeführten Begriff zu gebrauchen – als Interventionen im Dienste des »moralischen Minimums« bezeichnet werden, jener »dünnen« Kernmoralität, die sich in »dichter« kulturspezifischer Form ausprägt.²⁵ Insofern ist die Debatte um Universalität und Relativität – oder besser: Partikularität der geradezu inflationär vermehrten Menschenrechte – für die Problematik humanitärer Intervention von geringer Bedeutung. Menschenrechte wie das Recht auf Leben, auf Freiheit von Folter und Versklavung gehören zum moralischen Minimum, zum harten Kern der Menschenrechte, den auch die Verfechter asiatischer Werte in keiner Weise bestreiten. Menschenrechtsverletzungen wie Massaker Unschuldiger, Völkermord, systematischer Terror lassen sich auch unter Berufung auf einen in anderen Kulturen zu findenden Wertekonsens kritisieren.

Gewisse menschenrechtliche Grundnormen – Recht auf Leben, Verbot von Folter und Sklaverei, Verbot der Diskriminierung – gehören völkerrechtlich zum *Ius cogens*, zum zwingenden Recht, das keine Abweichungen erlaubt. Sie sind zugleich *Erga-omnes*-Verpflichtungen, Pflichten, deren Einhaltung nicht nur einem bestimmten anderen Rechtssubjekt

²¹ So Gregory H. Fox, *New Approaches to International Human Rights: The Sovereign State Revisited*, in: Sohail H. Hashmi (Hg.), *State Sovereignty: Change and Persistence in International Relations*, University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1997, S. 105–130.

²² David Held/Anthony McGrew/David Goldblatt/Jonathan Perraton, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Stanford: Stanford University Press, 1999, S. 71, 442.

²³ Heiner Bielefeldt, *Philosophie der Menschenrechte. Grundlagen eines weltweiten Freiheitsethos*, Darmstadt: Primus Verlag, 1998, Zitat S. 23.

²⁴ Norberto Bobbio, *Das Zeitalter der Menschenrechte. Ist Toleranz durchsetzbar?* Berlin: Verlag Klaus Wagenbach, 1998, S. 30.

²⁵ Michael Walzer, *Thick and Thin: Moral Argument at Home and Abroad*, Notre Dame/London: University of Notre Dame Press, 1994, Zitate S. 80, 4.

geschuldet wird, sondern der gesamten Staatengemeinschaft und anderen Völkerrechtssubjekten. Daraus ergibt sich ein Eingriffsrecht bei Verletzung fundamentaler Menschenrechte. Selbst Staaten, die sonst keine menschenrechtlichen Verpflichtungen vertraglich anerkannt haben, können in diesen Fällen unter Hinweis auf ihre Souveränität keine »domaine réservé« beanspruchen.²⁶

Doch eine militärische Intervention ist aufgrund des ebenfalls zum *Ius cogens* zählenden Gewaltverbots – ausgenommen von diesem Gewaltverbot ist natürlich die individuelle und kollektive Verteidigung nach Art. 51 der VN-Charta – völkerrechtlich nur dann unzweideutig erlaubt, wenn der Sicherheitsrat eine Bedrohung des internationalen Friedens konstatiert und Zwangsmaßnahmen nach Kapitel 7 autorisiert, wie das etwa bei der Intervention in Somalia, Haiti und Bosnien der Fall war. Gelegentlich wird argumentiert, daß humanitäre Interventionen keinen Verstoß gegen das Gewaltverbot darstellten, da sie nicht gegen die »territoriale Integrität und die politische Unabhängigkeit« eines anderen Staaten gerichtet seien. Diese Auffassung hat etwa die belgische Regierung in ihrer Antwort auf die Klage Jugoslawiens gegen Belgien (und neun andere NATO-Staaten) vor dem Internationalen Gerichtshof vertreten. Doch diese Auslegung von Artikel 2 (4) der VN-Charta ist unter Völkerrechtlern eindeutig eine Minderheitenposition.²⁷

Eigenwillig ist auch die Interpretation, daß eine humanitäre Intervention kein Verstoß gegen das Gewaltverbot sei, da es sich hierbei nicht um eine »mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt« Art. 2 (4) handele. Dieser Passus in der VN-Charta ist vielmehr so zu verstehen, daß hier keine Ausnahme vom umfassenden Gewaltverbot eröffnet wurde, sondern ergänzend zur Bedrohung »territorialer Integrität« und »politischer Unabhängigkeit« jede einseitige Gewaltanwendung verboten wird (die nicht vom Recht auf individuelle und kollektive Verteidigung nach Art. 51

gedeckt ist).²⁸ Artikel 2 (4) der VN-Charta ist sowohl nach teleologischer als auch nach historischer Auslegung als umfassendes Verbot zu werten. Dieses Verbot ist nach dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge von 1969 *ius cogens*, das heißt, »es ist von der Gesamtheit der internationalen Staatengemeinschaft als eine Norm akzeptiert und anerkannt, von der keine Abweichung zulässig ist und die nur durch eine nachfolgende Norm des allgemeinen Völkerrechts, mit demselben zwingenden Charakter, abgeändert werden kann«.²⁹

Kontrovers bleibt im Hinblick auf die Autorisierung durch den Sicherheitsrat, ob schwere Menschenrechtsverletzungen zwischenstaatliche Auswirkungen haben müssen, um eine Friedensbedrohung darzustellen, oder ob schwere Menschenrechtsverletzungen *eo ipso* eine Friedensbedrohung darstellen. Folgt man der ersten Interpretation, dann wäre unter Umständen selbst bei schwersten Menschenrechtsverletzungen keine Intervention zu legitimieren – nämlich dann, wenn sie keine zwangsläufigen Auswirkungen über Grenzen haben. Doch die Resolutionen des Sicherheitsrates in den 90er Jahren lassen sich so deuten, daß massive Menschenrechtsverletzungen in sich eine Bedrohung des internationalen Friedens darstellen. Ja, daraus läßt sich eine veränderte Konzeption internationalen Friedens ableiten: Frieden nicht mehr länger allein im negativen Sinne als Abwesenheit zwischenstaatlicher Gewaltausübung, sondern im positiven Sinne als Einhaltung internationaler Normen zum Schutz des Individuums.³⁰

Mit einer solchen Interpretation ist im Grundsatz die Tür zur Intervention weit geöffnet. Die »kreative Exegese« (Tom J. Farer) der VN-Charta, derer sich der Sicherheitsrat zur Legitimation von Interventionen bedient hat, bietet daher keinen völkerrechtssimmanenten Ausweg aus der Problematik.³¹ Ja, die zu einem

26 Matthias Pape, *Humanitäre Intervention. Zur Bedeutung der Menschenrechte in den Vereinten Nationen*, Baden-Baden: Nomos, 1997, S. 64–67; Juliane Kokott, *Der Schutz der Menschenrechte im Völkerrecht*, in: Hauke Brunkhorst/Wolfgang R. Köhler/Matthias Lutz-Bachmann (Hg.), *Recht auf Menschenrechte. Menschenrechte, Demokratie und internationale Politik*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1999, S. 176–198 (182f).

27 Siehe Richard Caplan, *Humanitarian Intervention: Which Way Forward?*, in: *Ethics and International Affairs*, 14 (2000), S. 23–38 (30).

28 Pape, *Humanitäre Intervention* [Fn 26], S. 87–93.

29 Bruno Simma, *Die NATO, die UN und militärische Gewaltanwendung: Rechtliche Aspekte*, in: Reinhard Merkel (Hg.), *Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2000, S. 9–50 (11); zur Interpretation von Artikel 2 (4) als *ius cogens* siehe auch den auf Ersuchen des niederländischen Außenministers angefertigten Bericht des *Advisory Council on International Affairs/Advisory Committee on Issues of Public International Law*, *Humanitarian Intervention*, April 2000, <http://www.aiv-advies.nl/E0000/E1000AD/E113/E113Sa.htm>.

30 Siehe Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI; Danish Institute for International Affairs), *Humanitarian Intervention. Legal and Political Aspects*, Kopenhagen 1999, S. 63–70.

31 Siehe Michael J. Smith, *Humanitarian Intervention: An*

gewissen Grad durchaus sachlogische Vermengung friedens- und sicherheitspolitischer und menschenrechtlicher Argumente bei der Legitimierung von Interventionen ist selbst problematisch: Menschenrechtsverletzungen als Friedensbedrohung zu werten bedeutet eine Verschmelzung des völkerrechtlichen Ziels der Friedenssicherung, das sich eines breiten Konsenses erfreut, mit einer Menschenrechtspolitik, die international sehr oft strittig ist.³²

Eine völkerrechtsimmanente Betrachtung wird dem Problem nicht gerecht. Das liegt nicht nur daran, daß das Völkerrecht in seinen beiden Quellen, dem Völkervertragsrecht und dem Völkergewohnheitsrecht, unterschiedlichen Interpretationen offen ist und sich von normativen Ideen geleitet weiterentwickelt, gerade was die Beurteilung der humanitären Intervention angeht.³³ Daß sich die humanitäre Intervention ohne VN-Mandat, wie gelegentlich behauptet, als Teil des Völkergewohnheitsrechts nach 1945 herausgebildet habe, ist eine äußerst fragwürdige Position – müßte doch überzeugend nachgewiesen werden können, daß Staaten ihre Interventionen mit Blick auf ein solches Recht gerechtfertigt haben und dies von der Staatengemeinschaft weithin akzeptiert wurde.³⁴ Dieser Nachweis ist jedoch nicht überzeugend zu führen.

Von manchen Völkerrechtlern wird die humanitäre Intervention auch in ihrer unilateralen Form als eine außerhalb der Verfahren einer Rechtsordnung angesiedelte Form der Notrechte (Recht auf Nothilfe) unter bestimmten Voraussetzungen als völkerrechtlich legitim interpretiert: Das normale Verfahren der Rechtsdurchsetzung – auf dem Wege einer Autorisierung durch den Sicherheitsrat – müsse beschränkt werden; lasse der Zeitdruck dies nicht zu oder werde Notrecht fälschlicherweise verneint, ist die »Existenz dieses Rechts und damit die Legitimität seiner Durchsetzung« nicht betroffen.³⁵ Dieses Nothilferecht lasse

Overview of the Ethical Issues, in: *Ethics and International Affairs*, 12 (1998), S. 63–79 (67f).

³² Wolfgang Kersting, *Bewaffnete Intervention als Menschenrechtsschutz?*, in: Reinhard Merkel (Hg.), *Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 2000, S. 187–231 (188f).

³³ Zur völkerrechtlichen Problematik siehe auch Nigel S. Rodley, *Collective intervention to protect human rights and civilian populations: the legal framework*, in: ders. (Hg.), *To Loose the Bonds of Wickedness: International Intervention in Defense of Human Rights*, London: Brassey's 1992, S. 14–42.

³⁴ Siehe *DUPI*, *Humanitarian Intervention* [Fn 30], S. 93ff.

³⁵ Reinhard Merkel, *Das Elend der Beschützten. Rechtsethische Grundlagen und Grenzen der sog. humanitären*

sich nicht nur gegenüber Staaten begründen, sondern bei qualitativ und quantitativ äußerst schwerwiegenden Verletzungen auch für den Bereich der menschenrechtlichen Erga-omnes-Normen.³⁶

Selbst wenn sich eine eindeutige Bewertung humanitärer Intervention im Lichte des Völkerrechts ergeben würde – die Kosovo-Intervention hat deutlich gemacht, daß dies keineswegs zu erwarten ist³⁷ –, bliebe die Frage nach der Gerechtigkeit des Völkerrechts. Eine Intervention kann völkerrechtlich legal, weil vom VN-Sicherheitsrat autorisiert sein; sie muß deswegen nicht schon moralisch gut sein.³⁸ Völkerrechtliche Regelungen enthalten jedoch einen wichtigen moralischen Kern.³⁹ Um es noch einmal zu betonen: Die »klassische«, auf Souveränität und Interventionsverbot beruhende neuzeitliche Völkerrechtsordnung war und ist ein Element zur Bewahrung des Friedens in einem religiös, national und ideologisch heterogenen internationalen System. Und: Staatliche Souveränität läßt sich nicht nur friedenspolitisch, sondern auch menschenrechtlich begründen – als Bedingung der Möglichkeit autonomer politischer Selbstbestimmung.

Intervention und die Verwerflichkeit der NATO-Aktion im Kosovo-Krieg, in: ders., *Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht* [Fn 32], S. 66–98 (79).

³⁶ »Nur qualitativ sehr gravierende und quantitativ gewissermaßen flächendeckende Verletzungen gerade der fundamentalen Staatsaufgaben des Friedensschutzes gegenüber den Staatsbürgern können den Gedanken des Legitimitätsverlustes eines Staates und damit des Verschwindens seines Anspruchs auf Respektierung seiner Souveränität nahelegen« (ebd., S. 85).

³⁷ Zur Problematik der völkerrechtlichen Beurteilung der Kosovo-Intervention siehe etwa Ulrich Fastenrath, *Intervention ohne UN-Mandat?*, in: FAZ, 22.4.1999, S. 5; Jochen Abr. Frowein, *Der Schutz des Menschen ist zentral*, in: NZZ, 17.7.1999, S. 61; Georg Nolte, *Kosovo und Konstitutionalisierung: Zur humanitären Intervention der NATO-Staaten*, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 59 (1999) 4, S. 941–960; Louis Henkin, *Kosovo and the Law of »Humanitarian Intervention«*, in: *American Journal of International Law*, 93 (Oktober 1999) 4, <http://www.asil.org/kosovo.htm>.

³⁸ Georg Meggle, *Ist dieser Krieg gut? Ein ethischer Kommentar*, in: Merkel, *Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht* [Fn 32], S. 138–159.

³⁹ Hierzu und im folgenden J. Bryan Hehir, *Intervention: From Theories to Cases*, in: *Ethics and International Affairs*, 9 (1995), S. 1–13.

Souveränität und Menschenrechte: Normative Kriterien humanitärer Intervention

Die im Souveränitätskonzept enthaltene Norm der Nichtintervention mag nach einem Jahrhundert der Völker- und Massenmorde suspekt erscheinen; sie hat jedoch bleibende friedensbewahrende Bedeutung. Sie sollte daher neuformuliert, aber nicht völlig preisgegeben werden.

Eine Preisgabe läge in der Konsequenz jenes rein kosmopolitischen liberalen Ansatzes, der staatliche Grenzen gering wertet und transnationale Verpflichtungen zwischen Individuen in den Mittelpunkt stellt. Diesem Denken entsprechend kann ein diktatorischer Staat als eine Form illegitimer, die Menschenrechte nicht respektierender Herrschaft keine Souveränitätsrechte gegen eine Intervention beanspruchen; eine militärische Intervention zugunsten grundlegender Menschenrechte ist moralisch gerechtfertigt und stellt einen gerechten Krieg dar.⁴⁰ Humanitäre Intervention wird zur moralischen Pflicht, wenn die Möglichkeit besteht, schlimme Übel zu beenden.

Nicht jede Form kosmopolitischen liberalen Denkens verfällt der Gefahr einer institutionell unvermittelten Moralisierung internationaler Politik. Die Gefahr ist dann gebannt, wenn Menschenrechte nicht als moralische, sondern als juristische Rechte verstanden werden, über deren Durchsetzung in rechtlichen Verfahren zu entscheiden ist.⁴¹ Dann dürfte idealiter eine Interventionsentscheidung, wie Jürgen Habermas in seiner Beurteilung der Kosovo-Intervention argumentiert hat, nur »von unabhängigen Institutionen« getroffen werden, die innerhalb einer »demokratischen Weltbürgergesellschaft« Rechtszwang legitimieren. In einer Situation des »unterinstitutionalisierten Weltbürgerrechts« sieht sich die Menschenrechtspolitik aber unter Umständen genötigt »zum bloßen Vorgriff auf einen künftigen kosmopolitischen Zustand, den sie zugleich befördern will.«⁴² Einem im extremen

Falle als Nothilfe völkerrechtlich legitimen Gewalteinsatz durch »demokratische Nachbarn« komme jedoch nicht die Qualität »eines im Rahmen einer demokratischen Weltbürgergesellschaft legitimierten Rechtszwangs« zu.⁴³ Doch eine solche »demokratische Weltbürgergesellschaft«, in der »unabhängige Institutionen« über eine Intervention entscheiden, gibt es nicht, und ob es sie je geben wird, mag offen bleiben.⁴⁴

Wie immer sich auch das Völkerrecht oder internationale Institutionen weiterentwickeln – hier und heute führt kein Weg an der Diskussion prozeduraler und substantieller normativer Kriterien vorbei, an denen sich Entscheidungen für oder gegen eine Intervention orientieren können. Denn so rein auch die Motive einer humanitären Intervention sein mögen – jede militärische Intervention ist als Gewalteinsatz grundsätzlich rechtfertigungspflichtig und strikten normativen Kriterien zu unterwerfen.⁴⁵

Zunächst: Eine moralischen Intuitionen folgende Ausnahme, also ein Verstoß gegen das Interventionsverbot, muß im Hinblick auf die sie leitende Maxime verallgemeinerungsfähig sein. Auch wenn die Intervention im Kosovo von offizieller Seite als Präzedenzfall abgelehnt wird, müßte sie aus moralischer Sicht in dem Sinne als Präzedenzfall gelten können, daß sich in ähnlicher Situation jeder darauf berufen kann. Denn wenn man akzeptiert, daß die Verallgemeinerungsfähigkeit einer Maxime zentrales Kriterium für die ethische Bewertung ist, dann muß eine »universalisierungsfähige Ausnahme« vorliegen.⁴⁶ Im übrigen

Kosovo-Krieg und das Völkerrecht [Fn 32], S. 51–65 (Zitate S. 63, 61).

⁴³ Ebd., S. 63f.

⁴⁴ Polemisch-kritisch wurde gegen eine solche »Vorgriffsrechtfertigung« eingewandt, sie sei »höchst problematisch, da sie sich abhängig macht von Tendenzendeutungen und geschichtsphilosophischer Kaffeesatzleserei« (Kersting, Bewaffnete Intervention als Menschenrechtsschutz? [Fn 32], S. 222).

⁴⁵ Das ist die zentrale normative Prämisse einer an die Bellum-justum-Tradition anknüpfenden Interventionsethik. Zur Diskussion siehe Mona Fixdal/Dan Smith, Humanitarian Intervention and Just War, in: Mershon International Studies Review, 42 (November 1998), S. 283–312.

⁴⁶ Der Begriff findet sich bei Bielefeldt, Philosophie der Menschenrechte [Fn 23], S. 58, der ihn im Rahmen seiner Diskussion von Kants Lügenverbot benutzt, das ja morali-

⁴⁰ Zu dieser Position siehe David Luban, Just War and Human Rights, in: Beitz et al., International Ethics [Fn 18], S. 195–216.

⁴¹ Zu diesem Verständnis siehe Jürgen Habermas, Kants Idee des ewigen Friedens – aus dem historischen Abstand von 200 Jahren, in: ders., Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1996, S. 192–236.

⁴² Jürgen Habermas, Bestialität und Humanität. Ein Krieg an der Grenze zwischen Recht und Moral, in: Merkel, Der

erfordert die berechtigte Kritik an der Selektivität humanitärer Interventionen geradezu, handlungsleitende Normen und Interessen in Fällen der Intervention und der Nichtintervention darzulegen.⁴⁷

Ein anderer Punkt: Welche Kriterien sollten im einzelnen maßgebend sein? Der Rückgriff auf die *Bellum-iustum*-Tradition liegt natürlich nahe, handelt es sich hierbei doch um den Versuch, einschränkende Kriterien für den Einsatz militärischer Macht zu entwerfen und dabei Prinzipien und Handlungsfolgen einer Bewertung zugrunde zu legen.⁴⁸ Sie unterscheidet sich damit von jeder Form einer rein utilitaristischen Argumentation, derzufolge eine Intervention im Prinzip dann gerechtfertigt wäre, wenn mehr unschuldige Menschen vor der Ermordung gerettet werden könnten, als im Zuge der Intervention durch die Interventionstruppen getötet werden. Eine solche utilitaristische Kalkulation läßt sich in der Tendenz bei manchen Befürwortern und Verantwortlichen der Kosovo-Intervention erkennen. Auf die Frage, ob zivile Opfer nicht ein zu hoher Preis für die humanitäre Intervention gewesen seien, antwortete der damalige NATO-Oberbefehlshaber Wesley Clark rückblickend: »Wir haben im Jugoslawienkrieg alles versucht, ihre Zahl so gering wie möglich zu halten. Wir haben diese Toten einkalkuliert und gegen die vielen potenziellen Opfer des serbischen Feldzuges im Kosovo abgewogen, die wir mit den Luftangriffen gerettet haben.«⁴⁹

Die *Bellum-iustum*-Tradition kann in erster Linie als ein die Diskussion strukturierender Rahmen für die mit der Interventionsproblematik verbundenen Fragen dienen. Keineswegs ergibt sich aus dieser Tradition zwingend, wann ein »gerechter« Grund für eine Intervention vorliegt – bereits bei anhaltenden massiven

schen Intuitionen in vielen Fällen zuwiderläuft.

⁴⁷ Siehe dazu Nicolas Wheeler, *Humanitarian intervention after Kosovo: emergent norm, moral duty or the coming anarchy?* Review article, in: *International Affairs*, 77 (Januar 2001) 1, S. 113–128 (120).

⁴⁸ Umfassend zur *Bellum-iustum*-Tradition siehe James Turner Johnson, *Morality and Contemporary Warfare*, New Haven/London: Yale University Press, 1999; zur Anwendung ihrer Kriterien auf den Kosovo-Krieg siehe Peter Mayer, *War der Krieg der NATO gegen Jugoslawien gerechtfertigt?*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 6 (1999) 2, S. 287–321. Kritisch gegenüber der Anknüpfung an diese Tradition, weil sie wie in der Vergangenheit mehr zur Rechtfertigung als zur Einhegung von Kriegen dienen könnte, ist Lothar Brock, *Weltbürger und Vigilanten. Lehren aus dem Kosovo-Krieg*, Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK-Standpunkte 2/1999).

⁴⁹ So in dem Interview »Es gab kein zurück mehr«, in: *Der Spiegel*, 23.10.2000, S. 170.

Verletzungen fundamentaler Menschenrechte oder erst bei einem Genozid?

Im Falle eines Völkermords besteht unzweideutig ein moralischer Konsens über seine Verwerflichkeit und mit der Völkermordkonvention zudem eine rechtliche Verpflichtung, dieses Verbrechen zu verhindern und zu bestrafen. Auch wenn nicht ausdrücklich von der Verpflichtung zu einer Intervention die Rede ist, so ist dies jedoch im Verständnis der Staaten gegeben – was auch das Zögern der Clinton-Administration im Falle Ruandas erklärt, die Massenmorde mit dem Begriff des Genozids zu belegen.⁵⁰ Ein Genozid im Sinne der Genozid-Konvention von 1948 liegt dann vor, wenn mit der Absicht der Zerstörung eine ethnische, nationale, rassische oder religiöse Gruppe als solche in Gänze oder teilweise zerstört werden soll. Diese Definition, die das Ergebnis eines Kompromisses war, erfaßt nicht explizit die Zerstörung politisch definierter Gruppen, wie etwa die Ermordung der Kulaken in der Sowjetunion. In diesem engen völkerrechtlichen Sinne läßt sich wahrscheinlich nur von drei Fällen des Genozids im 20. Jahrhundert sprechen: dem Massenmord an Armeniern in der Türkei, dem Massenmord an europäischen Juden sowie Sinti und Romas durch die Nazis und schließlich dem Massenmord an den Tutsis in Ruanda.⁵¹ Das Verständnis von Genozid im Sinne der Konvention ist daher einerseits zu eng, andererseits aber zu weit, fallen doch neben der Ermordung andere Handlungen (wie etwa erzwungene Geburtenkontrolle) mit dem Ziel der Zerstörung einer Gruppe darunter. Das Verständnis von Völkermord im Sinne der Konvention ist also mit Zweideutigkeit behaftet und als Interventionskriterium im Sinne eines abgrenzbaren Extremfalls nicht ohne weitere Präzisierung geeignet.⁵²

Nicht minder schwierig ist es, das klassische Kriterium der »rechten Autorität« an Interventionsentscheidungen anzulegen. Muß eine Intervention vom VN-Sicherheitsrat autorisiert sein? Sollte sie zumindest, wenn dies nicht möglich ist, in subsidiärer Form von der Generalversammlung oder von regionalen

⁵⁰ Siehe Rita Parhad/Sott Straus, *An Emerging Norm of Humanitarian Intervention? The Case of Genocide*, Paper Prepared for the 2000 Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., August 31–September 3, 2000.

⁵¹ Zur Problematik siehe Alain Destexhe, *Rwanda and Genocide in the Twentieth Century*, New York: New York University Press, 1995.

⁵² Nolte, *Kosovo und Konstitutionalisierung* [Fn 37], S. 952ff.

Organisationen mandatiert sein? Grundprinzip wäre hier, wie Jost Delbrück argumentiert, im Sinne einer dezentralen Rechtsdurchsetzung der Gedanke »vergemeinschafteter Verantwortung für die Wahrung und Durchsetzung elementarer, mit Erga-omnes-Wirkung ausgestatteter Völkerrechtsnormen.«⁵³ Delbrück spricht der Generalversammlung die Kompetenz, im Falle schwerster Menschenrechtsverletzungen militärische Zwangsmaßnahmen zu autorisieren, in jenen Fällen zu, in denen der Sicherheitsrat nicht handlungsfähig ist. Im Sinne einer »dezentralen Rechtsdurchsetzung«, entsprechend dem Prinzip subsidiärer Verantwortung, sieht er auch die rechtliche Möglichkeit, daß nicht nur der Sicherheitsrat, sondern auch die Generalversammlung nach Artikel 53 (1) regionale Organisationen zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen in Anspruch nimmt. Was sich aus der Satzung der Vereinten Nationen jedoch in keinem Falle interpretieren läßt, ist eine eigenständige »Rechtsdurchsetzungsautorität« regionaler Organisationen. Diese müßte aus dem allgemeinen Völkerrecht entwickelt werden, wo Delbrück in den Erga-omnes-Normen einen solchen Ansatzpunkt entdecken will, der es ermöglicht, daß unter Umständen regionale Organisationen entsprechend den »Normen, Zielen und Prinzipien der Satzung der VN« eigenständig militärische Zwangsmaßnahmen durchführen dürften. Daß dies schon »etabliertes Recht« sei, muß er jedoch verneinen.⁵⁴

Diese und andere Überlegungen zu einer multilateralen Autorisierung⁵⁵ rekurren auf die Logik verfahrensmäßiger Beschränkungen in Verfassungsstaaten, in der Erwartung, daß durch Verfahren der Mißbrauch von Macht eingeschränkt wird und Entscheidungen

zur Intervention durch den Zwang zur Legitimation im Hinblick auf ihre Ziele »getestet« werden.⁵⁶

Doch so begründet die Vermutung auch sein mag, daß unilaterale Interventionen eo ipso problematisch sind⁵⁷ – in extremen Fällen (man denke an Ruanda) könnte die Notwendigkeit schnellen Vorgehens zur Abwendung eines Völkermords einseitiges Handeln geradezu moralisch erforderlich machen.⁵⁸ Und: Kommt kollektiven Interventionen wirklich eine besondere moralische Qualität zu, weil partikuläre Motive verschwinden und im multilateralen Zusammenwirken Konsens über moralische Regeln zu erzielen ist? »Gemischte Motive« verschwinden nicht, wenn eine Gruppe von Staaten oder ein Bündnis zusammen handelt.⁵⁹ Auch die Befangenheit in engen nationalen Interessen wird durch ein multilaterales Vorgehen nicht notwendigerweise aufgehoben – dann nämlich nicht, wenn eine recht homogene Gruppe von Staaten mit weitgehend übereinstimmenden Interessen zusammen agiert.⁶⁰ So war im Kosovo-Krieg nicht allein das moralische Motiv maßgebend, sondern auch die Sorge um die Stabilität auf dem Balkan und die Befürchtung, die NATO könnte ihre Glaubwürdigkeit verlieren, wenn sie am Ende entgegen ihrer Drohung doch nicht militärisch handelt.

⁵⁶ Hehir, Intervention [Fn 39], S. 9f.

⁵⁷ Auch ein entschieden für humanitäre Interventionen Eintretender Liberaler wie Stanley Hoffmann ist der Auffassung: »The old presumption against unilateral intervention ought to stand« (Hoffmann, Sovereignty and the Ethics of Intervention [Fn 10], S. 21). Das ist um so bemerkenswerter, als Hoffman der Ansicht ist: »Every opportunity for a morally justified intervention – ... – needs to be seized and pushed as far as it can be so that the gap between what we ought to do and what is politically feasible will narrow« (ebd., S. 49).

⁵⁸ Henry Shue, Let Whatever is Smouldering Erupt? Conditional Sovereignty, Reviewable Intervention and Rwanda 1994, in: Albert J. Paolini/Anthony P. Jarvis/Christian Reus-Smit (Hg.), Between Sovereignty and Global Governance. The United Nations, the State and Civil Society, New York: St. Martin's Press, 1998, S. 60–84 (73).

⁵⁹ Zu dieser Position siehe Walzer, Just and Unjust Wars [Fn 15], S. 107. Für ihn sind humanitäre Interventionen dann gerechtfertigt, »when it is a response (with reasonable expectations of success) to acts that shock the moral conscience of mankind« (ebd.). Diese Formulierung ist bewußt gewählt, weil darin die moralische Empörung normaler Bürger angesprochen ist. Wenn deren Gewissen so herausgefordert ist, dann ist auch unilaterale Intervention das Recht eines jeden Staates. Solange es keine Alternative gibt, steht moralisch einer unilateralen Intervention aus Sicht Walzers nichts entgegen.

⁶⁰ Shue, Let Whatever is Smouldering Erupt? [Fn 58], S. 66–69.

⁵³ Jost Delbrück, Wirksames Völkerrecht oder neues »Weltinnenrecht«? Perspektiven der Rechtsentwicklung in einem sich wandelnden internationalen System, in: Dieter Senghaas (Hg.), Frieden machen, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1997, S. 482–512 (508).

⁵⁴ Ebd., S. 508 und 509.

⁵⁵ Siehe die Diskussion bei Winrich Kühne, Humanitäre Einsätze ohne Mandat? Ein Diskussionsentwurf zur Fortentwicklung der UNO-Charta, unveröff. Arbeitspapier, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 1999. – Siehe auch Stanley Hoffmanns Vorschlag eines Vertrages, in dem die Bedingungen festgelegt werden, unter denen eine qualifizierte Mehrheit der Unterzeichnerstaaten eine kollektive humanitäre Intervention autorisieren könnte – mit Berichtspflicht gegenüber einem Sekretariat der Vertragsparteien und dem VN-Sicherheitsrat; Hoffmann, Sovereignty and the Ethics of Intervention [Fn 10], S. 24.

Gemischte Motive sind jedoch nur dann problematisch, wenn sie dazu führen, daß die Intervention über das moralisch begründete Interventionsziel hinaus ausgedehnt oder nicht klar auf dieses Ziel hin orientiert wird.⁶¹

Das Kriterium, daß militärische Gewalt das letzte Mittel sein soll, ist nicht minder problematisch. Es ergibt sich aus der grundlegenden Norm, daß eine Militärintervention mit ihren gewalttätigen, gar eine Eigendynamik auslösenden Konsequenzen immer die rechtfertigungspflichtige Ausnahme sein sollte. Im Hirtenwort »Gerechter Friede« der deutschen katholischen Bischöfe ist diese Argumentation in prägnanter Form zu finden: »Die Anwendung von Gegengewalt kommt überhaupt nur als ultima ratio in Betracht. Alle anderen Mittel, dem Recht eines angegriffenen Staates oder den fundamentalen Rechten von Menschen einen Weg zu bahnen, müssen ausgeschöpft sein. Denn auch wenn sie der Verteidigung elementarer Rechtsgüter dient, bringt Gewaltanwendung rasch ein nur schwer begrenzbares Ausmaß von Leid mit sich; sie bedeutet deswegen ein schwerwiegendes Übel, mag es sich auch um das geringere Übel handeln. Ein ethisches Kernproblem jeden bewaffneten Konflikts liegt zudem darin, dass er eine Eigendynamik freisetzt und deshalb nur allzu leicht in einem Übermaß an Gewalteinsetzungen enden kann.«⁶²

Das Kriterium der Ultima ratio steht jedoch in Widerspruch zu dem Befund, daß das Ausschöpfen aller anderen Mittel einen Genozid aus zeitlichen Gründen unter Umständen gar nicht verhindern kann (in Ruanda hätten Sanktionen nichts bewirkt) oder Wirtschaftssanktionen wie im Falle Haitis menschenrechtlich ebenfalls problematische Konsequenzen nach sich ziehen. Hinzu kommt ein weiteres Problem: Durch eine Intervention sollen idealiter ja massenhafte Verbrechen verhindert werden. Doch die Einschätzung dessen, was an Grausamkeiten zu erwarten ist, wird – siehe Kosovo – umstritten bleiben; denn sie

⁶¹ »Gemischte Motive« sind, wie Michael Walzer in seiner Bewertung des Golf-Krieges schreibt, das normale im innen- und außenpolitischen Handeln und »morally troubling in wartime only if they make for the expansion or prolongation of the fighting beyond its justifiable limits or if they distort the conduct of war« (Michael Walzer, *Justice and Injustice in the Gulf War*, in: David E. Decosse [Hg.], *But Was It Just? Reflections on the Morality of the Persian Gulf War*, New York u.a.: Doubleday, 1992, S. 1-17 [11]).

⁶² *Die deutschen Bischöfe*, Gerechter Friede, Bonn: Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, 27. September 2000, S. 84.

beruht auf bestimmten Annahmen über wahrscheinliche Entwicklungen im Falle eines Verzichts auf eine Intervention.⁶³ Die Kosovo-Intervention wurde daher zu Recht als eine »anticipatory humanitarian intervention« bezeichnet, der eine bestimmte Sicht vergangener Handlungen der serbischen Regierung und der künftigen Risiken zugrunde lag.⁶⁴

Von denjenigen, die im Rahmen der Bellum-iustum-Doktrin argumentieren, wird die Problematik der Ultima ratio zwar eingeräumt, sie halten jedoch an diesem Kriterium fest.⁶⁵ Zwar weisen auch die deutschen Bischöfe zu Recht darauf hin, daß es sich bei einem (umfassenden) Embargo um eine Form der Gewalt handelt, die schwerwiegende Übel für Unbeteiligte mit sich bringen kann: »Bei der Abwägung zwischen militärischem Handeln und einem Embargo besteht deshalb nicht eine Wahl zwischen gewaltfreien und gewaltförmigen Mitteln, sondern die Frage lautet, womit voraussichtlich das geringere Ausmaß an Gewalt verbunden ist.«⁶⁶

Doch daraus werden keine Konsequenzen für die Diskussion des Kriteriums der Ultima ratio gezogen. Es kann sicher nicht in chronologischem Sinne verstanden werden,⁶⁷ sondern vielmehr so: Gewalt muß insofern die letzte Zuflucht sein, als andere Mittel entweder erfolglos waren und/oder im Lichte empirischer Erfahrungen und theoretischer Überlegungen keine vernünftige Erfolgsaussicht verheißen.⁶⁸

⁶³ Wheeler, *Saving Strangers* [Fn 1], S. 34f.

⁶⁴ Jonathan I. Charney, *Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo*, in: *American Journal of International Law*, 93 (Oktober 1999) 4, <http://www.asil.org/kosovo.htm>.

⁶⁵ Siehe etwa die folgende Argumentation eines an der amerikanischen Debatte beteiligten katholischen Theologen: »In spite of these empirical and ethical objections to last resort, to omit it as one of the tests of intervention policy is to erode the nonintervention norm by failing to highlight the qualitative significance of passing from political and economic measures of constraint to war as an instrument of policy« (J. Bryan Hehir, *Military Intervention and National Sovereignty: Recasting the Relationship*, in: Jonathan Moore [Hg.], *Hard Choices: Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*, Lanham u.a.: Rowman&Littlefield Publishers, 1998, S. 29-54 [45]).

⁶⁶ *Die deutschen Bischöfe*, Gerechter Friede [Fn 62], S. 86.

⁶⁷ Hier gilt für humanitäre Interventionen das, was Walzer im Hinblick auf den Golf-Krieg geschrieben hat: »There is always something else to do: another diplomatic note, another United Nations resolution, another meeting. Once something like a blockade is in place, it is always possible to wait a little longer and hope for the success of (what looks like but isn't quite) nonviolence« (Walzer, *Justice and Injustice in the Gulf War* [Fn 61], S. 6).

⁶⁸ Zur Diskussion siehe Fixdal/Smith, *Humanitarian Intervention and Just War* [Fn 45], S. 302f.

Schließlich: Ziele und Mittel müssen zusammen gesehen werden. Von vornherein muß in einer ethischen Bewertung der Mittelkomplex berücksichtigt werden, nämlich das, was bei einem Einsatz militärischer Macht meist die Folge ist: Zerstörung, Leid, Tod.⁶⁹ Wenn von vornherein absehbar ist, daß entweder moralisch nicht erlaubte Mittel eingesetzt werden müssen oder die moralisch legitimierbaren Mittel keine Aussicht auf Erreichen der legitimen Ziele versprechen, dann läßt sich eine Interventionsentscheidung nicht rechtfertigen.

69 »In the long history of legal debates about humanitarian intervention, there has been a consistent failure to address directly the question of methods used in such interventions. It is almost as if the labelling of an intervention as »humanitarian« provides sufficient justification in itself, and there is no need to think further about the aims of the operation or the means employed« (Adam Roberts, NATO's »Humanitarian War« over Kosovo, in: *Survival*, 41 [Herbst 1999] 3, S. 102–123 [110]).

Menschenrechte und Militärdoktrin

Jede politisch-normative Betrachtung muß die realen strukturellen Bedingungen reflektieren, unter denen humanitäre Interventionen, wenn überhaupt, durchgeführt werden. Nach wie vor hängt hier alles entscheidend von den USA ab.⁷⁰ Gerade die amerikanische Militärdoktrin, die die Vermeidung eigener Verluste ganz eindeutig in den Mittelpunkt stellt, hat moralisch problematische Konsequenzen: die Bereitschaft, eher »unbeabsichtigte« Verluste unter der Zivilbevölkerung hinzunehmen, sei es durch die eigenen Militärschläge, sei es durch den Verzicht auf die schnellstmögliche Unterbindung von Mord und Gewalttätigkeit, wenn das nur durch den möglicherweise verlustreichen Einsatz von Bodentruppen zu erreichen ist.

Die militärtechnologische Entwicklung hat das Risiko für eigene Soldaten minimiert und damit das moralische Problem entschärft, daß im Falle einer humanitären Intervention eigene Bürger für keineswegs grundlegende nationale Interessen unter Umständen in den Tod geschickt werden (und nur wenn man einer das »Prioritätenprinzip«⁷¹ negierenden reinen kosmopolitischen Moral verpflichtet ist, zählt das Leben eigener und fremder Staatsangehöriger in gleichem Maße). Der größtmögliche Schutz der eigenen Soldaten, der in der amerikanischen Militärdoktrin eine so große Rolle spielt, ist nicht nur ein politischer, sondern ein moralischer Imperativ. Die Vermeidung eigener Verluste ist nicht nur eine innenpolitische Notwendigkeit, sondern wurzelt auch in der moralischen Substanz des (impliziten) »Vertrages« eines Soldaten mit seinem Staat: nämlich die Bereit-

schaft, zu töten und sich töten zu lassen, im Austausch gegen die Gewißheit, dies nur für die grundlegenden Interessen der eigenen Gemeinschaft tun zu müssen.⁷² Oder etwas anders ausgedrückt in den Worten des Philosophen Robert Spaemann: »Es gehört zu den edelsten Taten eines Menschen, sein Leben zu riskieren, um Fremden das Leben zu retten oder ihre Rechte zu verteidigen. Es ist aber eine große Ungerechtigkeit, andere Menschen und gar Untergebene dazu zu nötigen. Das Vaterland gehört zur Identität des Menschen, und es notfalls mit Einsatz des eigenen Lebens zu verteidigen gehört seit dem Bestehen der Demokratie zu den Bürgerpflichten, wie immer man darüber denken mag. Und da Bündnisse das eigene Land sichern, gilt das auch für die Verteidigung der Bündnispartner. Es kann jedoch keine Rechtspflicht für Menschen geben, ihr Gut und ihr Leben für die Verteidigung von Gut und Leben fremder Menschen ohne Gegenleistung zu opfern.«⁷³

Spaemann zieht daraus die Schlußfolgerung: »Eine Interventionsarmee, die nicht zugleich nationale Interessen verteidigt, könnte deshalb nur aus »internationalen Brigaden« bestehen, die sich aus exakt drei Kategorien von Menschen rekrutieren: aus Menschen mit missionarischen politischen Überzeugungen, aus Abenteurern und aus Helfernaturen, die aus reiner Fernstenliebe handeln. Finanzieren müßten sich diese Brigaden aus freiwilligen, wenngleich steuerbegünstigten Spenden, nicht aber aus zwangsweise erhobenen Steuern.«

Auch wenn man den letzten Teil seiner These – keine Finanzierung aus Steuern – nicht unbedingt überzeugend findet, wäre eine aus Freiwilligen rekrutierte Eingreiftruppe der Vereinten Nationen gewiß der Weg aus dem moralischen Dilemma. Daß dieser immer wieder zu hörende Vorschlag keine Chancen hat, umgesetzt zu werden, ist das eine Problem. Das andere ist: Selbst wenn es eine solche

⁷⁰ Siehe hierzu die Überlegungen bei David C. Hendrickson, In Defense of Realism: A Commentary on *Just and Unjust Wars*, in: *Ethics and International Affairs*, 11 (1997), S. 19–53 (37f); im Detail zur Entwicklung der amerikanischen Interventionsdoktrin siehe Peter Rudolf, Friedenserhaltung und Friedens erzwingung: Militärinterventionen in der amerikanischen Außenpolitik, in: *ders./Jürgen Wilzewski* (Hg.), *Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Baden-Baden: Nomos, 2000, S. 297–334.

⁷¹ Friedrich V. Kratochwil, Vergeßt Kant! Reflexionen zur Debatte über Ethik und internationale Politik, in: *Christine Chwaszcza/Wolfgang Kersting* (Hg.), *Politische Philosophie der internationalen Beziehungen*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1998, S. 96–149 (99).

⁷² Zu dieser Argumentation siehe Martin L. Cook, »Immaculate War«: Constraints on Humanitarian Intervention, in: *Ethics and International Affairs*, (2000) 14, S. 55–65 (59–63).

⁷³ Robert Spaemann, Werte gegen Menschen. Wie der Kosovo-Krieg die Begriffe verwirrt (1999), in: *Grenzen. Zur ethischen Dimension des Handelns*, Stuttgart: Klett-Cotta, 2001, S. 328–332, Zitate S. 331 und 332.

dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen unterstellte Truppe gäbe, wäre es keineswegs gewiß, daß der Sicherheitsrat willens oder fähig wäre, sie auch einzusetzen.⁷⁴ Die Problematik einer humanitären Intervention durch einzelne Staaten oder eine Staatengruppe würde sich weiterhin stellen – und damit auch die Frage: Wann ist es erlaubt, eigene Soldaten in den Tod zu schicken, um »Fremde« zu retten?

Einer der wenigen entschiedenen Befürworter humanitärer Intervention, die sich überhaupt dieser Frage stellen, hat auf Michael Walzers Argument der »supreme emergency«⁷⁵ zurückgegriffen (bei Walzer geht es um die Frage, unter welchen Bedingungen – nämlich wenn Freiheit und Überleben einer politischen Gemeinschaft auf dem Spiel stehen – die gezielte Tötung von Nichtkombattanten entschuldbar sein könnte), um analog zu argumentieren: In außergewöhnlichen Fällen einer »supreme humanitarian emergency« sollten Staatsmänner das Risiko akzeptieren, daß eigene Staatsbürger zur Rettung Fremder den Tod finden.⁷⁶ Eine Antwort auf die Frage, wieviel Verluste akzeptiert werden sollten, ist damit jedoch noch nicht gegeben.

Festzuhalten ist: Eine Militärdoktrin, die gerade bei solchen Interventionen, in denen es nicht um nationale Eigeninteressen geht, der Vermeidung eigener Verluste absolute Priorität einräumt, hat einen moralisch begründeten Kern und ist nicht allein den Zwängen der amerikanischen Innenpolitik geschuldet. Sollte Europa einmal über die geplanten autonomen Fähigkeiten zur Krisenintervention verfügen, dann wird auch hier die gerade dargelegte moralische Problematik humanitärer Intervention eine ähnliche Rolle wie in den USA einnehmen. Derartige Einsätze gehören – ohne daß der Begriff »humanitäre Intervention« in den einschlägigen Dokumenten vorkommt – zu dem vorgesehenen Aufgabenspektrum, das in seinen recht vagen Formulierungen von humanitären Aufgaben bis zur Friedensdurchsetzung reicht.⁷⁷

Militärinterventionen unter dem Imperativ, eigene Verluste weitestgehend zu vermeiden, erhöhen jedoch keineswegs die Erfolgswahrscheinlichkeit humanitärer Interventionen.⁷⁸ Der »new American way of war«⁷⁹

– der Einsatz von Luftstreitkräften unter größtmöglicher Vermeidung von Risiken für die eigenen Soldaten – entspricht nicht den Zielen einer humanitär begründeten Intervention. Sollen Massen-, ja Völkermord im Rahmen sogenannter ethnischer Konflikte verhindert oder zumindest in ihrem Ausmaß begrenzt werden, erfordert das den zügigen (und in manchen Fällen auf Dauer angelegten) Einsatz von Streitkräften auf dem Boden, um dem Wüten jener paramilitärischen kriminellen Banden Einhalt zu gebieten, die im Falle des früheren Jugoslawiens und Ruandas in starkem Maße das Geschehen bestimmten.⁸⁰ Im Falle des Völkermords in Ruanda ist es zwar strittig, wie viele Leben durch eine rechtzeitige Militärintervention hätten gerettet werden können. Unstrittig ist jedoch, daß eine frühe Entsendung von Bodentruppen die wirkungsvollste Option gewesen wäre.⁸¹

Wenn überhaupt, dann werden humanitär begründete Interventionen, wie im Falle des Kosovo, jedoch eher in indirekter Form eines »Nötigungskriegs«⁸² durchgeführt: als Fortsetzung des politischen Drucks mit militärischen Mitteln, die dabei – ob beabsichtigt oder inkaufnehmend – auch gegen unschuldige Dritte gerichtet werden. Trotz der unzweifelhaft großen Sorge der NATO-Zielplaner für Opfer unter der Zivilbevölkerung und trotz eines im Vergleich zu früheren Kriegen starken Einsatzes präzisionsgesteuerter Waffen führten die Luftschläge im Kosovo-Krieg nach der verlässlichsten Schätzung zu rund 500 Opfern unter der Zivilbevölkerung.⁸³

intervention, if force-protection considerations restrict the means to the point where the operation is unlikely to halt the atrocities in question and will have the foreseeable effect of widespread consequences for other innocent civilians, we must reassess the moral equation at the basis for intervention« (Cook, »Immaculate War« [Fn 72], S. 64f.)

⁷⁹ Michael Ignatieff, *The New American Way of War*, in: *The New York Review of Books*, 20. Juli 2000, S. 42–46.

⁸⁰ Siehe John Mueller, *The Banality of »Ethnic War«*, in: *International Security*, 25 (Sommer 2000) 1, S. 42–70.

⁸¹ Siehe Alan J. Kuperman, *Rwanda in Retrospect*, in: *Foreign Affairs*, 79 (Januar/Februar 2000) 1, S. 94–118; Scott R. Feil, *Preventing Genocide: How the Early Use of Force Might Have Succeeded in Ruanda*, A Report to the Carnegie Commission On Preventing Deadly Conflict, New York: Carnegie Corporation of New York, April 1998, <http://www.ccpdc.org/pubs/rwanda/rwanda.htm>.

⁸² Der Begriff findet sich bei Merkel, *Das Elend der Beschützten* [Fn 35], S. 75.

⁸³ Siehe William Arkin, *Smart Bombs, Dumb Targeting?*, in: *The Bulletin of the Atomic Scientists*, 56 (Mai/Juni 2000) 3, S. 46–53. Die Zahl von 500 Toten unter der Zivilbevölkerung

⁷⁴ So Walzer, *Just and Unjust Wars* [Fn 15], S. xiii f.

⁷⁵ Ebd., S. 251–268.

⁷⁶ Wheeler, *Saving Strangers* [Fn 1], S. 48–51 (50).

⁷⁷ Siehe Martin Ortega, *Military Intervention and the European Union*, Paris: Institute for Security Studies, Western European Union, März 2001 (Chaillot Paper 45), S. 101–120.

⁷⁸ »No matter how idealistic the motives for humanitarian

Strategische Kriegführung im Falle des Kosovo richtete sich in beträchtlichem Maße gegen industrielle Ziele, Infrastruktur- und Telekommunikationsanlagen in Jugoslawien. Gerechtfertigt wurden diese Angriffe zwar mit dem angeblichen militärischen Nutzen solcher Einrichtungen; doch in den meisten Fällen hätte sich, wenn überhaupt, von einem militärischen Nutzen erst im Falle eines konventionellen Krieges mit der jugoslawischen Armee sprechen lassen.⁸⁴ Zu den legitimen »militärischen Zielen« werden jedoch nach amerikanischer Interpretation auch wirtschaftliche und infrastrukturelle Einrichtungen gerechnet, da mit ihrer Zerstörung Fähigkeit und Wille der Gegners zur Kriegführung geschwächt werden können.⁸⁵ Es ging im Falle des Kosovo, wie gelegentlich von NATO-Militärs öffentlich eingeräumt wurde, um die Verschlechterung der Situation der serbischen Bevölkerung, damit diese Druck auf das Regime ausübt. Insbesondere sollte auch die das Regime stützende Elite in ihren ökonomischen Interessen getroffen werden. Das Kriegsvölkerrecht (etwa im Protokoll von 1977 zur Genfer Konvention von 1949) verbietet jedoch Angriffe, die allein dem Zwecke einer Verschlechterung der Lebenssituation von Nichtkombattanten dienen.⁸⁶ Daß diese rechtliche Norm einer effektiven und offenen Anwendung militärischen Zwangs zu politischen Zwecken entgegensteht, ist offenkundig. Es liegt daher in der Logik einer Politik strategischen Zwangs, dieses Verbot in Frage zu stellen.⁸⁷

wurde von Human Rights Watch ermittelt; siehe *Human Rights Watch*, *Civilian Deaths in the NATO Air Campaign*, Februar 2000, <http://www.hrw.org/reports/2000/nato/Natbm200.htm>.

84 Karl Mueller, *Deus Ex Machina? Coercive Air Power in Bosnia and Kosovo*, Prepared for presentation at the American Political Science Association Annual Meeting, Washington, 31. August–3. September 2000, S. 9.

85 Siehe Matthew C. Waxman, *International Law and the Politics of Urban Air Operations*, Sta Monica: Rand, 2000, S. 10.

86 Auf die Frage der Verletzung des Kriegsvölkerrechts durch die NATO wird hier nicht näher eingegangen. Amnesty International hat diese Vorwürfe erhoben und spricht im Falle des Angriffs gegen die Zentrale des serbischen Staatsfernsehens, bei der 16 Zivilisten getötet wurden, von einem Kriegsverbrechen. Die NATO hat die Vorwürfe zurückgewiesen; s. *Amnesty International*, *NATO/Federal Republic of Yugoslavia: »Collateral Damage« or Unlawful Killings? Violations of the Laws of War by NATO during Operation Allied Force*, London, Juni 2000. Auch Human Rights Watch hat Verletzungen des Kriegsvölkerrechts festgestellt, jedoch kein Kriegsverbrechen; *Human Rights Watch*, *Civilian Deaths in the NATO Air Campaign* [Fn 83].

87 Denn: »Reducing the middle and upper classes to a

Humanitär begründete Interventionen lassen sich indes von ihrem Anspruch, von der ihnen zugrundeliegenden Maxime, grundsätzlich allein in der Form der direkten Nothilfe für die Opfer massiver Menschenrechtsverletzungen rechtfertigen. In den Worten des Völkerrechtlers Ulrich Preuß: »Gerade weil sich die unilaterale humanitäre Intervention, wenn überhaupt, nur rechtfertigen läßt, weil sie das einzige verbliebene Mittel der Verhinderung einer systematischen, umfassenden und tiefgreifenden Menschenrechtsverletzung darstellt, muß die dabei angewendete militärische Gewalt der direkten Abwehr dieses Unrechts dienen und darf nicht Umwege nehmen, die der Erzwingung einer politischen Lösung dienen, und dies umso weniger, als damit Dritte in die Gewalt-handlungen einbezogen werden.«⁸⁸

Ähnlich argumentiert der Rechtsphilosoph Reinhard Merkel: »Wer aber bedrohten Menschen helfen will, legitimiert sich allein aus einer Norm, die es unter keinen Umständen erlaubt, dafür unschuldige Dritte zu töten. Ob er diese Tötungen »beabsichtigt« oder nur mit Bedauern, aber sehenden Auges »in Kauf nimmt«, ist gänzlich belanglos. Denn eine Maxime, Unschuldige zu retten, indem man Unschuldige tötet, zerstört sich offenkundig selbst.«⁸⁹

subsistence level through the destruction of access to all but essential goods might pressure the very groups best positioned to effect the desired change.« Moralisch gerechtfertigt wird dies in doppelter Weise: Die Zerstörung von Eigentum und Infrastruktur sei der Tötung von Menschen vorzuziehen; alle Bürger seien für die Untaten ihrer Regierung verantwortlich, da sie die Verpflichtung haben, ihre Regierung an solchen zu hindern. Letzlich steht dahinter die Vorstellung einer von bösen Intentionen derart durchdrungenen Gesellschaft, daß moralische Unterscheidungen zwischen Kämpfenden und Nichtkämpfenden hinfällig werden. Charles J. Dunlap, *The End of Innocence: Rethinking Noncombatancy in the Post-Kosovo Era*, in: *Strategic Review*, Sommer 2000, S. 9–17 (14). Der Autor, Oberst der US Air Force, war senior legal counsel für Operation Desert Fox, die Luftangriffe gegen den Irak 1998.

88 Ulrich K. Preuß, *Der Kosovo-Krieg, das Völkerrecht und die Moral*, in: *Merkel*, *Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht* [Fn 32], S. 115–137 (133).

89 So Merkel, *Das Elend der Beschützten* [Fn 35], S. 73f, aus dessen Sicht sich die Kosovo-Intervention, für die es im Sinne einer humanitären Intervention ein »legitimes völkerrechtliches Fundament« (ebd., S. 86) gegeben habe, rechtlich und moralisch disqualifizierte, weil es keine wirkliche, den Bedrohten helfende humanitäre Intervention war, sondern in der Art der Durchführung ein »Nötigungskrieg, der die Gewalt seines Nötigungsmittels in hohem Maße nicht gegen dessen Adressaten, sondern gegen unbeteiligte Dritte richtet« (ebd., S. 75). Die Verwerflichkeit resultiert für ihn in erster

In einer humanitär begründeten Intervention kann der Tod von Nichtkombattanten nicht einfach als unbeabsichtigter und indirekter »Kollateralschaden« legitimer Kriegführung hingenommen werden. Das dem Argument der »Kollateralschäden« zugrundeliegende moralische Prinzip von der »Doppelwirkung« muß daher in dem restriktiven Verständnis angewandt werden, wie es Michael Walzer im Hinblick auf die Verpflichtungen gegenüber den Rechten von Nichtkombattanten formuliert hat. Danach reicht es nicht aus, daß die üble Wirkung nicht beabsichtigt und auch nicht Mittel zur Erreichung des moralisch akzeptablen Zieles ist, sondern die voraussehbaren üblen Wirkungen müssen (im Sinne einer »Doppelintention«) unter Inkaufnahme eigener Kosten soweit wie möglich minimiert werden.⁹⁰ Das heißt: Bei einer humanitären Intervention muß das Risiko akzeptiert werden, daß eigene Soldaten ihr Leben verlieren, um das Leben von Nichtkombattanten nicht zu gefährden.

Linie aus der Inkaufnahme des Todes Unschuldiger. Denn: Wenn ein einzelner oder ein Staat zur Bewahrung seiner Existenz in Notwehr die unvermeidliche, aber unbeabsichtigte Tötung unschuldiger Dritter bewirkt, dann wird dieses »objektive Unrecht« persönlich entschuldbar. Dieser Entschuldigungsgrund gilt für Merkel jedoch nicht für die »Nothilfe eines fernstehenden Dritten« (ebd., S. 93). Hier sieht Merkel selbst, daß er keine rechte Antwort auf den Einwand hat, daß Krieg immer zur Tötung Unschuldiger führt, dies also auch in Kauf genommen werden muß, wenn man erst einmal eine humanitäre Intervention als legitim begründet hat. Hier weicht er im Grunde auf das ergänzende Argument aus, daß die Verluste unter unschuldigen Zivilisten nicht unvermeidlich waren, sondern an der eigene Verluste um nahezu jeden Preis vermeiden wollenden Kriegführung der NATO lagen (ebd., S. 93ff). »Wer in einer humanitären Intervention helfen will, der helfe den Bedrohten direkt, und wenn es nicht vermeidbar ist: unter Inkaufnahme der Leidenskosten auf der eigenen Seite« (ebd., S. 97). Im Kern läßt sich Merckels Argumentation als eine Mischung deontologischer und konsequentialistischer Argumente sehen, die eine rein utilitaristische Linie zurückweist: »Wo man es [das Helfen] nur auf illegitime und verwerfliche Weise kann, darf man es nicht« (ebd., S. 98).

90 Siehe Walzer, Just and Unjust Wars [Fn 15], S. 152ff.

Politisch-rechtliche Perspektiven

Leichte, ja eindeutige Antworten auf die Frage, wann und in welcher Form eine humanitäre Intervention gerechtfertigt werden kann, ja geboten sein mag, gibt es nicht, kann es angesichts der moralischen Dilemmata nicht geben. Deshalb ist es notwendig, den Diskurs über jene Probleme und Dilemmata fortzusetzen, wie sie in der Kosovo-Intervention in scharfer Form aufgeworfen wurden. Während in den USA sich die Diskussion in einer nüchtern-realistischen Art vor allem auf die moralischen, politischen und militärischen Probleme und Implikationen humanitärer Intervention konzentriert,⁹¹ geht es in der europäischen Debatte vor allem um die eher grundsätzliche Frage, wie mit dem Dilemma umgegangen werden soll, daß unter Umständen eine Intervention auch ohne rechtliche Legitimation durch den Sicherheitsrat moralisch geboten sein kann. Grundsätzlich besteht die Alternative,

- gelegentliche Interventionen in extremen Fällen mit politisch-moralischen Gründen als Ausnahme von einem weiterhin geltenden Gewaltverbot zu begründen,
- oder über die Entwicklung von Interventionskriterien auf eine Doktrin humanitärer Intervention (im Sinne eines Interventionsrechts) hinzuarbeiten – sei es in lockerer Form durch eine Resolution der VN-Generalversammlung, sei es durch die Kodifizierung eines subsidiären Rechts auf humanitäre Intervention auf dem Wege einer Veränderung der VN-Charta, oder sei es auf dem Wege einer veränderten Staatenpraxis etwa in Form der Annahme einer Doktrin humanitärer Intervention durch eine Gruppe von Staaten.⁹²

Eine solche Weiterentwicklung des Völkerrechts wird vor allem von Großbritannien betrieben. Die

britische Regierung hat zu diesem Zweck dem VN-Generalsekretär einen »Rahmen«, das heißt einen Katalog von Leitlinien unterbreitet.⁹³

- Danach soll es der internationalen Gemeinschaft erlaubt sein zu intervenieren »when faced with an overwhelming humanitarian catastrophe, which a government has shown it is unwilling or unable to prevent or is actively promoting«.
- Gegeben sein müsse »convincing evidence of extreme humanitarian distress on a large scale, requiring urgent relief«.
- Es müsse »objectively clear« sein, daß es keine Alternative zum Einsatz der Gewalt gebe, um Menschen zu retten.
- Der Einsatz militärischer Gewalt müsse »proportional«, also dem humanitären Ziel angemessen sein und in Übereinstimmung mit dem internationalen Recht durchgeführt werden; der Erfolg müsse wahrscheinlich sein.
- Ferner sollte jeder Militäreinsatz kollektiv erfolgen.
- Wann immer möglich, sollte eine Intervention vom Sicherheitsrat autorisiert werden.

Auch die niederländische Regierung hat die Notwendigkeit betont, eine rechtliche Grundlage für humanitäre Interventionen zu entwickeln.⁹⁴ Die bevorzugte Option ist die Intervention mit einem VN-Mandat; doch es bleibe – so die Argumentation – die Notwendigkeit, sich auch für jene Fälle vorzubereiten, in denen eine Intervention zur »Pflicht« werde, selbst wenn es kein Mandat gebe. Gerade für solche Fälle sei die Entwicklung von Regeln um so dringlicher, um einem Mißbrauch vorzubeugen. Die niederländische Regierung hat zu diesem Zweck ein »assessment framework« vorgeschlagen. Zu den Kriterien gehören vor allem:

⁹¹ Als repräsentativen Ausdruck der amerikanischen Diskussion siehe Alton Frye (Project Director), *Humanitarian Intervention: Crafting a Workable Doctrine. Three Options Presented as Memoranda to the President*, New York: Council on Foreign Relations, 2000.

⁹² Siehe *DUPI*, *Humanitarian Intervention* [Fn 80], S. 104–120; Jake Sherman, *Humanitarian Action: A Symposium Summary*, International Policy Conference: New York, 20. November 2000, International Peace Academy, http://www.ipacademy.org/Publications/...ts/Research/PublRepoReseHumAc_body.htm.

⁹³ Speech by the Foreign Secretary, Robin Cook, American Bar Association Lunch, Qeii Conference Centre, London, 19 July, 2000, <http://www.fco.gov.uk/news/speechtext.asp?3989>.

⁹⁴ Siehe die Rede des niederländischen Außenministers Jozias van Aartsen auf dem Symposium »Humanitarian Action«, das von der niederländischen Regierung und der International Peace Academy am 20. November 2000 in New York veranstaltet wurde, http://www.ipacademy.org/Publications/...ts/Research/PublRepoReseHumAc_body.htm.

- objektiv eindeutige, schwere massenhafte Verletzungen der Menschenrechte;
- eindeutig gegebene Notwendigkeit des Handelns;
- Unterstützung durch diejenigen, denen die Intervention zugute kommen soll;
- Unterstützung durch Staaten und Organisationen in der Region;
- volle Berichterstattung gegenüber dem Sicherheitsrat nach der Intervention.

In erster Linie soll ein solcher Rahmen, der substantielle Kriterien und verfahrensmäßige Überlegungen verbindet, der Diskussion innerhalb »westlicher« Institutionen dienen. Es geht also vor allem darum, innerhalb EU und NATO eine Einigung auf Kriterien und Verfahren für eigene Entscheidungsprozesse zu finden, um dann zu einem geeigneten Zeitpunkt vielleicht auch die Debatte in den VN zu beeinflussen.⁹⁵

Politisch dürfte es keine Aussicht geben, daß im Rahmen der Vereinten Nationen eine Einigung auf ein Recht der humanitären Intervention zustande kommt. So wurde in den einschlägigen Resolutionen (Somalia, Haiti etc.) immer auf die Außergewöhnlichkeit des Falls verwiesen. Die USA gewiß, aber vielleicht auch andere NATO-Staaten werden sich kaum auf die Entwicklung einer Doktrin humanitärer Intervention einlassen wollen, die in bestimmten Fällen eine Verpflichtung zum Handeln auferlegen würde.⁹⁶ Doch wäre die Anerkennung eines Rechts auf unilaterale humanitäre Intervention überhaupt wünschenswert? Der Anreiz, die grundsätzlich wünschenswerte Zustimmung des Sicherheitsrates zu gewinnen, würde unterhöhlt.⁹⁷

Die Alternative besteht darin, humanitäre Interventionen als moralisch gebotene Verletzung einer im Grundsatz unangetasteten Norm in außergewöhnlichen Fällen zu verstehen.⁹⁸ Diese Normverletzung, die auch ohne Autorisierung durch den Sicherheitsrat und nicht nur in kollektiver, sondern unter Umständen auch in unilateraler Form moralisch geboten sein könnte, sollte jedoch einer »unparteiischen Überprüfung« ausgesetzt sein, wenn nicht schon im voraus, dann doch im nachhinein. Der Vorschlag, einem aus anerkannten Persönlichkeiten aus der ganzen Welt zusammengesetzten Gremium oder einer anerkannten Menschenrechtsorganisation, eine solche Aufgabe zu

übertragen, verdient daher Beachtung.⁹⁹ Idealerweise soll eine solche unparteiische Prüfung von ungerechtfertigten Interventionen abschrecken, zu moralisch berechtigten aber ermutigen.

Humanitäre Interventionen im Hinblick auf Ziele und Mittel einer strikten Rechenschaftspflicht gegenüber der internationalen Öffentlichkeit, insbesondere Nichtregierungsorganisationen zu unterwerfen¹⁰⁰ ist gewiß sinnvoll, zumal die historische Erfahrung lehrt, daß rein humanitäre Interventionen ohnehin die seltene Ausnahme sind; Somalia war in den 90er Jahren vermutlich der einzige Fall einer rein humanitär begründeten Intervention. Wenn es einen eindeutigen Fall gibt, wo eine frühe und entschlossene Intervention moralisch geboten gewesen wäre, dann war es Ruanda. Doch gerade dieser Fall bestätigt aufs deutlichste das, was Michael Walzer¹⁰¹ einmal so formuliert hat: »The general problem is that intervention, even when it is justified, even when it is necessary to prevent terrible crimes, even when it poses no threat to regional or global stability, is an imperfect duty – a duty that doesn't belong to any particular agent. Somebody ought to intervene, but no specific state in the society of states is morally bound to do so. And in many of these cases, no one does.«

⁹⁵ *Advisory Council, Humanitarian Intervention* [Fn 29], S. 36f.

⁹⁶ *Roberts, NATO's »Humanitarian War«* [Fn 69], S. 119f.

⁹⁷ *Nolte, Kosovo und Konstitutionalisierung* [Fn 37], S. 952ff.

⁹⁸ *Roberts, Intervention: Suggestions for Moving the Debate Forward* [Fn 1].

⁹⁹ Der Vorschlag ist zu finden bei *Shue, Let Whatever is Smouldering Erupt* [Fn 58], S. 75f.

¹⁰⁰ Siehe dazu auch *Wheeler, Humanitarian intervention after Kosovo* [Fn 47], S. 127.

¹⁰¹ *Walzer, Just and Unjust Wars* [Fn 15], S. xiii.