

Osttimor, Kosovo – globalisierte Menschenrechte?

Erleichtert über den glimpflichen Ausgang des Luftkriegs der NATO im Kosovo und in Jugoslawien hat sich der amerikanische Präsident Clinton bei einem Besuch von KFOR-Truppen auf dem Flugplatz in Skopje (Mazedonien) vom genius loci zu einer großen Aussage hinreißen lassen: „Whether you live in Africa or Central Europe or any other place, if somebody comes after innocent civilians and tries to kill them en masse because of their race, their ethnic background or their religion, and it is within our power to stop it, we will stop it.“¹ Dieses sehr anspruchsvolle Versprechen wurde bald einmal zur Clinton-Doktrin hochstilisiert, der letzten übrigens in einer ganzen Reihe. Doch damit hatte das Ganze nicht sein Bewenden. Nur wenige Monate später hielt vor der Generalversammlung in New York der UNO-Generalsekretär Kofi Annan ein Plädoyer für diese Version einer Clinton-Doktrin und erklärte, die UNO-Charta sei ein lebendig gebliebenes Dokument. Nichts in ihr verbiete die Erkenntnis, daß es grenzüberschreitende Rechte gebe.² Fast genau die gleiche Formulierung hatte Außenministerin Albright vor ihm verwendet: „Human rights know no boundaries“, und der amerikanische Botschafter bei den Beratungen der UNO-Menschenrechtskommission in Genf erklärte ebenso, es sei sehr wichtig, daß ein Signal in alle Weltecken ausgesendet werde, Übergriffe gegen die Menschenrechte würden künftig nirgendwo toleriert.

Wandelbare UNO-Charta

Globalisierte Menschenrechte und, was wohl dazu gehört, Sanktionierung dieser Rechte auf der ganzen Welt? Spielt sich hier eine Entwicklung ab, die nicht aufzuhalten ist und an die sich die Staaten dieser Welt nolens volens anpassen müssen? Ist das weitere Evidenz dafür, daß unsere Ära die Geburt einer universellen Zivilisation erlebt, wie dies der westindische Schriftsteller V. S. Naipaul³ vorausgesagt hat? Es sieht trotz einigen Tendenzen in diese Richtung nicht so aus. Neu ist die Ambivalenz zwischen der Souveränität der Staaten und der universellen Gültigkeit der Menschenrechte nicht. Sie war schon bei der Gründung der UNO präsent. Kofi Annan machte klar, Buchstabe und Geist der UNO-Charta seien eine Bestätigung der Grenzen durchdringenden, grundlegenden Menschenrechte. Jene souveränen Staaten, die damals die Charta entworfen und geschrieben hätten, seien „erfahren im Krieg, aber verpflichtet auf den Frieden“ gewesen. Ihnen sei ganz selbstverständlich erschienen, daß Gewaltanwendung zur Sicherung des Friedens legitim sein könne, aber legitimiert werden müsse.

Die gleiche Ambivalenz prägte im Kalten Krieg die Auseinandersetzungen im Verlaufe der Konferenz über die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Doch weil an der KSZE der Einsatz für die Menschenrechte mit nicht-militärischen Mitteln erfolgte, konnten sich die menschenrechtsverletzenden Regierungen – etwa die sowjetische – auf Klagen über die Einmischung in innere Angelegenheiten beschränken und periodisch lästige Radiosendungen stören. Sie brauchten aber nicht ihre Luftabwehr in Alarmbereitschaft zu versetzen oder Truppen an ihren Grenzen aufmarschieren zu lassen.

1 Clinton vor den KFOR-Truppen auf dem Flugplatz von Skopje, 22. Juni 1999.

2 Jahresbericht Kofi Annans vor der 54. UNO-Generalversammlung, 20. September 1999.

3 V. S. Naipaul: „Our Universal Civilization“, New York Review of Books, 30. Oktober 1990.

Zentrale Rolle Amerikas

Osttimor – vom Sitz der UNO eine halbe Welt entfernt – ist der neueste Schauplatz, auf dem die Philosophie universell gültiger Menschenrechte manu militari durchexerziert und auf praktische Anwendung geprüft wird. Hier waren es die Australier, die als Speerspitze der humanitären Intervention dienten, während die Amerikaner zu diesem Zeitpunkt nur im Hintergrund beteiligt waren. Auch in Bosnien hatten sie anfänglich gezögert und wurden erst in den Konflikt hineingezogen, als EU und UNO versagt hatten und eine Aktion zur Rettung der Glaubwürdigkeit dieser Institutionen inszeniert werden mußte. Plötzlich war Bosnien zum nationalen Interesse der Vereinigten Staaten geworden. Ohne amerikanische Mitwirkung läuft aber im Bereich internationale Sicherheit kaum etwas mehr. Da die USA es grundsätzlich nicht als ihre Aufgabe ansehen, Weltpolizist oder Weltfeuerwehr zu spielen, hat dies zur Folge, daß in zahllosen Konflikten auf der ganzen Welt, vom Sudan bis nach Tschetschenien, Menschen umgebracht und ihre Rechte verletzt werden, ohne daß jemand etwas unternimmt, um dies zu verhindern. UNO, die USA und seine Alliierten, Europa allein oder die westliche Welt insgesamt wären oder sind überfordert.

Clinton hatte in Skopje ganz klar deutlich gemacht, künftig nirgendwo auf der Welt, also auch in Osttimor, Menschenrechtsverletzungen größeren Ausmaßes zu tolerieren und hinzugefügt: „Wir werden das verhindern, sofern es in unserer Macht steht.“ Was das „Wir“ betrifft, so machte Clinton in seiner eigenen Rede vor der UNO-Generalversammlung⁴ die üblichen Einschränkungen: Eingedenk des Abseitsstehens etwa beim Völkermord in Rwanda erklärte er unverbindlich, man könne eben nicht überall alles tun – ohne Zweifel ein Anflug von Realismus. Clinton hat im Laufe der Jahre mehrere Ansätze zu einer Doktrin in diesen Fragen hinter sich gebracht, und die Erwartung, daß die USA unter der gegenwärtigen Regierung dem so verkündeten hohen Anspruch wirklich gerecht werden kann, wenn sie es denn überhaupt beabsichtigte, ist ziemlich gering. Ohnehin wäre die geschilderte Aufgabe jene einer aktionsfähigen UNO – das „Wir“ der immer beschworenen, aber nicht existierenden internationalen Staatengemeinschaft. Doch während man darauf wartet, daß die ersehnte UNO-Utopie doch noch Realität wird, geht das Morden weiter und werden die Unschuldigen umgebracht, die man zu schützen angekündigt hat.

Die globalisierte Medien-Welt erzeugt einen gewissen Zwang zum Handeln unabhängig davon, was strategische Vernunft gebietet oder in früheren Zeiten geboten hätte – und auch in der Vergangenheit hat man bekanntlich nicht immer nach den Geboten strategischer Vernunft gehandelt. Es ist mit andern Worten gerade für einen Präsidenten wie Clinton, der seine Regierungstätigkeit weitgehend vom Ergebnis von Meinungsumfragen abhängig macht, sicher logisch, daß er sich diesem Druck nicht entziehen kann. Damit ist nichts über die Interventionen an sich gesagt. Sie scheinen nämlich für ihren anvisierten, humanitären Zweck, Übergriffe und Massenmorde zu verhindern, immer zu spät zu kommen – Osttimor, Kosovo, Bosnien, Somalia, Kuwait, Haiti.

Clintons Rhetorik erinnert an die Formulierung, die sein Vorbild Kennedy in der Inaugurationsrede 1961 verwendet hatte: Die Nationen der Welt müßten wissen, daß die Amerikaner „jeden Preis zahlen, jede Last tragen, jede Entbehrung erdulden, jeden Freund unterstützen und jedem Gegner widerstehen“⁵, um ihre Mission zu erfüllen. Das darauf folgende Fiasko in der kubanischen Schweinebucht, die unbedachten Schritte in die Vietnam-Tragödie und andere Schwächezeichen während der langen Konfrontation im Kalten Krieg lehrten bald einmal die Welt, den universalistischen Anspruch Amerikas nicht immer wörtlich zu nehmen. Auch heute ist das wohl nicht viel anders; gerade das späte Eingreifen auf dem Balkan – Bosnien und Kosovo – haben es gezeigt.

4 Rede Präsident Clintons vor der 54. UNO-Generalversammlung, 21.9.1999 (The White House, Office of the Press Secretary).

5 Kennedys Inaugurationsrede 1961, zit. nach Theodore Sorensen: Kennedy, New York (Harper & Row) 1965

Bedingungen für den Einsatz von Militärmacht

Dennoch ist höchst bemerkenswert, daß gerade dieser Präsident, dessen erster Staatssekretär den Krieg in Bosnien noch als „humanitarian crisis a long way from home, in the middle of another continent“⁶, der amerikanischen vitalen Interessen überhaupt nicht berühre, bezeichnen konnte, nun wenigstens verbal einen Interventionismus fast ohne Einschränkungen predigt. Dabei erweist Clinton, wie er das übrigens stets getan hat, der UNO durchaus seine Reverenz. Es ist ein Mißverständnis zu glauben, Amerika praktiziere Unilateralismus nur weil es dies so wünsche. Noch vor sechs Jahren hatte Clinton aber an gleicher Stelle eine ganz andere Auffassung vertreten und vier Bedingungen genannt, die erfüllt sein mußten, bevor sich Amerika an friedensichernden oder friedenschaffenden Aktionen überhaupt beteiligen könne: eine Bedrohung der internationalen Sicherheit, ein klar erkennbares und festgelegtes Ziel, ein absehbares, im voraus bestimmtes Ende des Engagements und eine gesicherte Finanzierung.⁷

Vom Winde verweht. Das war bereits eine sachte Lockerung der Weinberger-Powell-Doktrin⁸ gewesen, die in den achtziger Jahren unter dem Einfluß des Vietnam-Syndroms noch restriktivere Konditionen für den Einsatz amerikanischer Militärmacht weltweit aufgestellt hatte. In Bosnien und im Kosovo waren Clintons 1993 genannte Bedingungen bereits nicht erfüllt, und in Osttimor wären sie es noch viel weniger. Die Ungewißheiten und Risiken, mit denen sich gegenwärtig die Australier und übrigen Mitglieder der Ordnungstruppen konfrontiert sehen, sind dagegen viel größer. Der Sicherheitsberater Clintons, Sandy Berger, soll die Lage in Indonesien mit der Unordnung im Zimmer seiner Tochter im College verglichen haben. Auch hier entsteht der Eindruck, als ob den Entscheidungsträgern der Regierung die geopolitische Bedeutung Indonesiens zuerst einmal richtig bewußt werden mußte und sie sich nun nur langsam zu einer Strategie durchzuringen vermögen.

Dennoch scheint es im Rückblick, als fühlten sich die Amerikaner mit jedem Jahr seit dem Zerfall der Sowjetunion freier, Militärmacht für „gute Zwecke“ einzusetzen, unabhängig von der Zielsetzung in jedem einzelnen Fall. Ihre beträchtlichen Investitionen in moderne militärische Rüstung vergrößern ihren Spielraum und erleichtern Entscheidungen, weil sie es zunehmend erlauben, Krieg auf Distanz zu führen, ohne „Blut, Schweiß und Tränen“, in einem Ausmaß sogar, daß sie selbst das Wort „Krieg“ vermeiden. Auch das ist eine späte Reaktion auf die Erfahrungen des Vietnamkriegs: Wenn es gelingt, die eigenen Verluste praktisch ganz zu vermeiden und den sogenannten Kollateralschaden gering zu halten, so wird Krieg tatsächlich zur schmerzlosen Operation unter Totalanästhesie. Die Erwartung, daß es gelingt, auf diese klinische Art Militärgewalt anzuwenden, kann aber zu strategischen Fehlurteilungen führen – wie im Kosovo geschehen, wo die Regierung Clinton einen kurzen Lufteinsatz von nur wenigen Tagen erwartet hatte und das Ziel, die „ethnischen Säuberungen“ großen Stils zu verhindern, nicht erreichte. Die gleiche Erwartungshaltung bewog beispielsweise die Außenministerin Albright und andere Repräsentanten der Regierung dazu, in den Monaten vor Auslösung der Luftschläge wiederholt Drohungen auszustoßen in der Meinung, sie allein würden den Gegner zum Einlenken zwingen. Ebenso verführt sie dazu, jeden, auch den geringsten Einsatz von Militärgewalt nachträglich als großen Sieg über dunkle Mächte zu verkaufen. Das alles zielt darauf ab, die „Heimatfront“ zu beeinflussen und sie unter Kontrolle zu halten. Der sich vergrößernde Abstand in der Rüstungstechnologie selbst zu den europäischen Alliierten wird dabei künftig wohl noch größere Probleme verursachen.

6 Warren Christopher, zit. nach: Commentary, Vol. 107, Nr. 6, S. 19.

7 Rede Präsident Clintons vor der UNO-Generalversammlung 1993.

8 Rede Verteidigungsminister Weinbergers vor dem National Press Club in Washington, 28. November 1984. Weinberger nannte damals sechs Bedingungen: Vitale Interessen Amerikas oder seiner Alliierten müssen betroffen sein; Intervention nur mit den für einen Sieg notwendigen Ressourcen; klare politische und militärische Ziele; Anpassung an sich verändernde Ziele, falls notwendig; Intervention nur, wenn die Unterstützung des Kongresses und des Volkes gewonnen werden kann; Einsatz amerikanischer Streitkräfte nur als letzter Ausweg.

Noch keine Abkehr vom Souveränitätsprinzip

Ein bekannter amerikanischer Experte erklärte an der Jahrestagung des Internationalen Instituts für Strategische Studien in San Diego unumwunden: „Wer es mit den Menschenrechten ernst meint, muß in die Staaten hineingehen!“ – gemeint ist: auch gegen Widerstand der betroffenen Regierungen. Wer diese Auffassung vertritt, kann sich um Fragen der Legitimierung solcher Aktionen allerdings nicht herumdrücken: Was wäre, wenn statt Australien und Thailand in Osttimor etwa China in Indonesien eingriffe und sein Vorgehen mit dem Hinweis begründete, die chinesische Minderheit werde unterdrückt und müsse vor einem Genozid bewahrt werden? Was unterscheidet den vietnamesischen Einmarsch in Kambodscha, der immerhin den Massenmörder Pol Pot in den Dschungel zurückwarf, bis dieser Jahre später sein unrühmliches Ende fand, vom Vorgehen der NATO im Kosovo? Antworten auf diese Fragen gibt es natürlich, doch nicht unbedingt völkerrechtliche.

Die Welt mag stärker globalisiert sein denn je, die Grenzen mögen zusehends poröser werden und an vielen Orten ganz verschwinden, das Rechtsempfinden mag sich gleichzeitig stark wandeln, doch eine allgemein akzeptierte internationale Ordnung gibt es nicht, auf die sich Interventionen zum Schutz der Menschen und ihrer Rechte abstützen könnten. Es ist keineswegs allgemein anerkannt, daß es einen Paradigmenwechsel gegeben hat – weg vom Absolutismus des Souveränitätsprinzips.⁹ Die Nationalstaaten sind weiterhin vorhanden; sie sind noch immer und auf absehbare Zeit hin die wichtigsten legitimierten Akteure. Und die Berufung auf die UNO ist nicht automatisch ein Ausweg, so lange der Sicherheitsrat nicht repräsentativer für die Staatenwelt der Gegenwart ist. Er reflektiert die Machtverhältnisse am Ende des Zweiten Weltkriegs und ist weit davon entfernt, von seinen Mitgliedern die Mittel zur Durchsetzung der UNO-Charta zu erhalten.

So bleiben weiterhin nur behelfsmäßige Lösungen. Wenn der Sicherheitsrat seinen Verpflichtungen zur Wahrung der kollektiven Sicherheit nicht nachkommt, und das tat er in der Kosovo-Krise nicht, wird der Weg frei für die Selbstverteidigung auf der Basis der UNO-Charta auch unter Inanspruchnahme regionaler Sicherheitsorganisationen.¹⁰ Wenn er sich einigen kann, wie im Fall Osttimor, so sind deswegen noch lange nicht alle Fragen nach dem „Wo, wann, wer, wie, wozu?“ und nach den Folgen beantwortet. Entscheidend ist aber, daß Übergriffe gegen Menschen und die Verletzung ihrer Rechte wirklich verhindert werden. Aufräumaktionen im nachhinein aus innenpolitischen Gründen sind ein ungenügender Ersatz. Prävention, so scheint es nach den Entwicklungen in den neunziger Jahren, ist allerdings eine Aufgabe, die höhere Ansprüche stellt, als sie gegenwärtig erfüllt werden können.

Dr. Hansrudolf Kamer
Stellvertretender Chefredaktor und Leiter der Auslandsredaktion
der Neuen Zürcher Zeitung (NZZ)

9 Die Reden vieler Staatsoberhäupter und Regierungschefs vor der UNO-Generalversammlung 1999 lesen sich wie ein Kompendium der Argumente gegen eine Abkehr von der ungeschmälernten Gültigkeit des Souveränitätsprinzips.

10 So argumentiert mit guter Begründung der luxemburger Völkerrechtler und ehemalige Richter am Europäischen Gerichtshof, Pierre Pescatore (NZZ, 5.8.1999, Nr. 179)