

Hat die „humanitäre Intervention“ Zukunft?

A. Der Paradigmenwechsel im Völkerrecht seit der Satzung der VN

Es ist bis heute nicht erforscht, ob sich die Gründer der Vereinten Nationen bewußt waren, daß sie mit der Einführung eines Programms zum internationalen Schutz der Menschenrechte [Artikel 1(3), 55, 56] in die Satzung der Vereinten Nationen einen Paradigmenwechsel im Völkerrecht einleiteten, dessen Ergebnis noch immer nicht ganz abzusehen ist. Bis dahin war der Bezugspunkt des internationalen Systems der souveräne Staat, dessen Souveränität durch das Völkerrecht geschützt wurde. Die Völkerrechtslehrbücher behaupteten noch vor dem 2. Weltkrieg dogmatisch, daß die Beziehungen des Staates zu seinen Staatsbürgern nicht Gegenstand des Völkerrechts sein könnten. Durch die Satzung der VN aber trat als zweiter Bezugspunkt der Mensch neben den Staat, indem der Schutz seiner Grundrechte zur Angelegenheit der gesamten Staatengemeinschaft und damit zur Aufgabe des Völkerrechts erklärt wurde.

Seither ist dieses Programm in vielen weltweiten und regionalen Konventionen verwirklicht und konkretisiert worden, wobei die von ihm erfaßten Rechte mehr und mehr erweitert wurden.

Es erstreckt sich heute auch auf das humanitäre Völkerrecht und, neuestens, auf das internationale Umweltrecht, denn auch sein Bezugspunkt ist die Befindlichkeit der Menschen als Individuen und als unorganisierte Gruppe.

Durch die Entwicklung dieser neuartigen Sparten des Völkerrechts entstanden Konflikte mit hergebrachten, der Souveränität der Staaten entspringenden Prinzipien. Diese Konflikte können in diesem Rahmen nicht allgemein behandelt werden, aber als Beispiele seien der Gegensatz zwischen dem internationalen Menschenrechtsschutz und dem Interventionsverbot; zwischen dem Selbstbestimmungsrecht und dem *uti possidetis* Prinzip (Schutz der territorialen Integrität); oder zwischen der diplomatischen Immunität und dem grundrechtlichen Anspruch auf den gesetzlichen Richter genannt. Ein solcher Konflikt rechtlich entscheidbar machendes Kollisionsrecht wurde im Völkerrecht bisher nicht entwickelt.

Die Andersartigkeit der neuen Sparten des Völkerrechts manifestiert sich vor allem in der Erfüllungsstruktur ihrer Verpflichtungen, denn diese bestehen *erga omnes*, d.h. gegenüber allen. Demgegenüber hat herkömmliches Völkerrecht, auch wenn es in multilateralen Verträgen gründet, grundsätzlich eine bilaterale Erfüllungsstruktur: Ein Anspruch etwa aus der Wiener Diplomatenrechtskonvention von 1961 besteht zwischen einem Entsendestaat und einem Empfangsstaat.

Völkerrecht das *erga omnes* Pflichten statuiert entspricht dagegen in etwa dem öffentlichen Recht im innerstaatlichen Bereich, d.h. die Pflicht zur Einhaltung besteht gegenüber der Gemeinschaft der Rechtsgenossen als solcher, nicht gegenüber einzelnen von ihnen. Konkret bedeutet das, daß die Erfüllungsverpflichtung gegenüber allen Parteien eines durch multilateralen Vertrag begründeten Sub-Systems besteht. Am Beispiel von Menschenrechtsschutzkonventionen wird das auch deutlich: Verletzt ein Staat Menschenrechte seiner Staatsbürger, so ist kein anderer Staat durch diese Verletzung direkt betroffen, wohl aber alle übrigen Vertragsparteien in ihrem Anspruch auf Einhaltung der Vertragspflichten durch den verletzenden Vertragsstaat.

B. Die Sicherstellung der Einhaltung von *erga omnes* Pflichten

Das Erstaunliche an der Sache ist, daß trotz der heutigen Fülle von materiellen *erga omnes* Verpflichtungen das System keine Einrichtung oder Einrichtungen zur gemeinschaftlichen Durchsetzung ihrer Einhaltung geschaffen hat¹. Anders ausgedrückt: Obwohl die Verpflichtungen gegenüber der Gemeinschaft der jeweiligen Vertragsparteien besteht, ist organisatorisch nicht dafür vorgesorgt, daß diese die Durchsetzung gemeinschaftlich bewerkstelligen können. Die ohnedies seltenen, in einzelnen Konventionen geschaffenen Mechanismen sind auf die Überwachung der Einhaltung beschränkt und haben keine Kompetenz zur Durchsetzung. Das entspricht der generellen Tendenz des internationalen Systems, das eher zur Prävention als zur Durchsetzung neigt.

Wohl ist der Sicherheitsrat gelegentlich gegen schwere Menschenrechtsverletzungen tätig geworden, immer aber über die Konstruktion, daß durch sie eine Gefährdung des Weltfriedens entstanden sei. Das gilt für seine Resolutionen über die Sicherheitszonen im Irak (1991), wie für jene betreffend Liberia (1992), Somalia (1992) und das ehemalige Jugoslawien (Bosnien, 1992). Es entspricht heute der allgemeinen Rechtsüberzeugung, daß schwere Menschenrechtsverletzungen in einem Staat den Weltfrieden gefährden können und der Sicherheitsrat damit zuständig sei². An sich ist der Sicherheitsrat aber für die Sicherstellung der regelmäßigen Einhaltung von Menschenrechtsverpflichtungen eher ungeeignet³. Er ist, was gerne verdrängt wird, ein politisches Organ, das durchsetzen kann, aber nicht muß. Er wird erfahrungsgemäß nur dann tätig, wenn das dem kollektiven Interesse seiner Mitglieder, insbesondere der ständigen, entspricht. Obwohl natürlich auch die Mitglieder des Sicherheitsrates, so wie alle anderen Mitglieder der Vereinten Nationen, durch Artikel 56 der Satzung verpflichtet werden, „gemeinsam und einzeln in Zusammenarbeit mit der Organisation zu handeln, um (...) die allgemeine Achtung und Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für jedermann ohne Unterschied von Rasse, Geschlecht, Sprache oder Religion (...) zu erreichen“, gibt es keine institutionelle Korrekturmöglichkeit, wenn sie dieser Verpflichtung in ihren Beschlüssen nicht nachkommen.

Ein anderer Weg wurde mit den vom Sicherheitsrat eingesetzten Tribunalen für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda, und zuletzt mit dem Internationalen Strafgerichtshof, dessen Statut im Juli 1998 angenommen worden ist, begangen. Um Verletzungen des humanitären Völkerrechts, die zumeist auch schwere Menschenrechtsverletzungen sind, zu ahnden, wurden die Täter individuell strafrechtlich verantwortlich gemacht, wobei das nicht nur für Verletzungen des humanitären Völkerrechts im engeren Sinn gilt, sondern auch für Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Die Praxis der beiden Tribunale, aber auch das zögerliche Herangehen vieler Staaten an die Ratifikation des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs, machen allerdings die Problematik dieses Ansatzes deutlich:

-
- 1 Vgl. J.A.Frowein, Die Verpflichtungen *erga omnes* im Völkerrecht und ihre Durchsetzung, in: R.Bernhardt u.a. (Hg), Völkerrecht als Rechtsordnung - Internationale Gerichtsbarkeit - Menschenrechte, FS f. H.Mosler, Berlin 1983, 241-262; B.Simma, Does the UN Charter Provide an Adequate Legal Basis for Individual or Collective Responses to Violations of Obligations *erga omnes*?, in: J.Delbrück (Hg), The Future of International Law Enforcement. New Scenarios - New Law?, Berlin 1993, 125-146; und C.Annacker, The Legal Regime of *erga omnes* Obligations in International Law, Austrian J of Public and International Law 46 (1994), 131-166.
 - 2 Vgl. H.Gading, Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates - das Ende staatlicher Souveränität?, Berlin 1996; M.Lailach, Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, Berlin 1998, bes. 183-206.
 - 3 Vgl. M.Koskenniemi, Die Polizei im Tempel, in: H.Brinkhorst (Hg), Einmischung erwünscht?, Fkft.a.M. 1998, 63-87 (Fischer Taschenbuch); und U.Fastenrath, Warum der Sicherheitsrat nicht als Weltpolizist taugt, FAZ Nr. 132, 11. Juni 1999, 11.

Solange die Regierungsmaschinerie, in deren Namen (und vielleicht sogar in deren Auftrag) die Straftaten begangen wurden, nicht vollständig beseitigt ist, wie dies in Deutschland nach dem 2. Weltkrieg der Fall war, ist eine gleichmäßige, gerechte Verfolgung der Täter nicht möglich. Die Geltendmachung individueller Verantwortlichkeit ist also hoffentlich eine Ergänzung, keinesfalls aber ein Ersatz für die gemeinschaftliche Durchsetzung von menschenrechtlichen erga omnes Verpflichtungen.

Die Staatenverantwortlichkeit, mit deren Kodifikation sich die Völkerrechtskommission der VN seit Jahrzehnten abmüht, bietet ebenfalls nur einen unzureichenden Ansatz. Schon die Formulierung der Ansprüche aus erga omnes Verpflichtungen bereitet große Mühe. Denn wenn jeder Partei eines multilateralen Vertrages, der erga omnes Pflichten stipuliert, bei deren Verletzung durch eine andere Vertragspartei gleichermaßen das Recht auf Repressalien (Gegenmaßnahmen) eingeräumt wird, somit jeder Staat, ohne Gemeinschaftsentscheidung, zum Richter über jeden anderen Staat bestellt ist, dann entstehen daraus mehr Probleme, als durch die Anerkennung des Rechts zur Repressalie scheinbar gelöst werden.

Darüber hinaus stellt der Entwurf der Völkerrechtskommission, in Übereinstimmung mit der Satzung der Vereinten Nationen und der „Friendly Relations“-Deklaration fest, daß Repressalien (Gegenmaßnahmen) nicht zur Anwendung von Gewalt berechtigen⁴. Wenn gleich es keine übereinstimmende Meinung darüber gibt, was unter „Gewalt“ (engl. force) zu verstehen ist, insbesondere ob sie „wirtschaftliche Gewalt“ einschließe und wann man von wirtschaftlicher Gewalt sprechen könne, so ist militärische Gewalt darunter jedenfalls erfaßt. Die erwähnte Uneinheitlichkeit der Meinungen kann aber bei wirtschaftlichen Sanktionen, soweit sie nicht vom Sicherheitsrat angeordnet werden, zum Tragen kommen.

Wirtschaftliche Sanktionsmaßnahmen, wenn sie nur von einzelnen Staaten oder einer kleinen Gruppe von Staaten (bspw. EU) getroffen werden, sind aber ohnehin problematisch. Die bisherigen Erfahrungen selbst mit weltweiten, vom Sicherheitsrat angeordneten, Wirtschaftsembargos zeigen, daß sie, wenn überhaupt, nur sehr langsam Wirkung zeigen, weil sie einerseits unterlaufen werden können und andererseits Staaten, die nicht stark mit der Weltwirtschaft verflochten sind, für längere Zeit den Rückzug auf eine Subsistenzwirtschaft erlauben. Sie sind daher zur Verhinderung oder kurzfristigen Beendigung schwerer, systematischer Menschenrechtsverletzungen ungeeignet und eher ein Placebo zur Beruhigung der aufgebrauchten öffentlichen Meinung.

C. Die humanitäre Intervention

Unter humanitärer Intervention kann man unterschiedliche Maßnahmen verstehen, die von diplomatischen Vorstellungen und Protesten an einem Ende einer Skala, über wirtschaftliche Pressionen bis zur Anwendung von militärischer Gewalt an ihrem anderen Ende reichen⁵. Es wurde denn auch vorgeschlagen, zwischen „humanitarian intercession“ (alles unterhalb militärischer Gewalt) und „humanitarian intervention“ (militärische Gewalt) zu unterscheiden. Die Unterscheidung erscheint zweckmäßig, und die folgenden Ausführungen beschränken sich auf den zweiten Fall.

Angesichts der in den vorhergehenden Abschnitten beschriebenen unbefriedigenden Situation nimmt es nicht Wunder, daß einige mächtige Staaten und einige Völkerrechtslehrer die

4 Vgl. R.Barsotti, Armed Reprisals, in: A.Cassese (Hg), The Current Regulation of the Use of Force, Dordrecht 1986, 79-110. Verletzungen dieser Norm zwischen 1953 und 1970 beschreibt D.Bowett, Reprisals Involving Recourse to Armed Force, American J of International Law 66 (1972), 1-36.

5 Vgl. Th.Schilling, Zur Rechtfertigung der einseitigen gewaltsamen humanitären Intervention als Repressalie oder als Nothilfe, Archiv des Völkerrechts 35 (1997), 430-458, 430-431.

Ansicht verteidigen, daß die humanitäre (militärische) Intervention gegen anhaltende schwere Menschenrechtsverletzungen in einem anderen Staat legitim sei. Andererseits ist aber für viele Staaten, vor allem solchen Afrikas und Lateinamerikas, der Begriff „humanitäre Intervention“ durch das Verhalten europäischer Großmächte im 19. Jahrhundert und der Vereinigten Staaten auch noch in unserem in Mißkredit geraten, da er oft als Vorwand für ganz anders motivierte Interventionen mißbraucht wurde. Es besteht also weder in der Staatengemeinschaft noch in der Völkerrechtswissenschaft eine einheitliche Einstellung zur humanitären Intervention⁶. Deren Rechtmäßigkeit muß vielmehr im Rahmen der oben beschriebenen Rechtslage beurteilt werden, wofür die Vorstellungen der Literatur herangezogen werden sollen⁷.

Dazu ist zuallererst zu fragen, welches Ziel mit der humanitären Intervention erreicht werden soll. Es geht nach Ansicht ihrer Befürworter darum, die Bevölkerung eines fremden Staates, oder auch eine Minderheit in diesem, vor schweren, systematischen Menschenrechtsverletzungen zu schützen, indem diese verhindert oder, wenn sie schon im Gange sind, beendet werden.

Um die Schatten vergangenen Mißbrauchs zu bannen und künftigem vorzubeugen stellen mehrere Autoren die Bedingung, daß der oder die Intervenienten mit der Aktion keine vordringlichen Eigeninteressen verfolgen dürfen⁸.

Die meisten Autoren verlangen zusätzlich, daß die eingesetzten Mittel in einem angemessenen Verhältnis zu der Menschenrechtsverletzung stehen müssen und weder ihrerseits eine Bedrohung des Weltfriedens darstellen, noch größeres menschliches Leid verursachen dürfen, als sie zu verhindern suchen⁹. Ein Autor hat jüngst auch zu Recht darauf hingewiesen, daß bei der militärischen Intervention die Vorschriften des humanitären Völkerrechts genau eingehalten werden müßten¹⁰.

Meinungsverschiedenheiten bestehen unter den befürwortenden Autoren hinsichtlich des Zeitpunktes der Intervention. Da es sich um eine Schutz- und nicht um eine Strafmaßnahme handle, hält die Mehrheitsmeinung auch eine Präventivaktion für zulässig, sofern die Gefahr schwerer Menschenrechtsverletzungen, also etwa Völkermord, unmittelbar drohe¹¹. Das Urteil des Internationalen Gerichtshofs im Falle des Grenzkraftwerkes Gabcikovo-Nagymaros, das eine vergleichbare Situation im Umweltbereich betraf, stützt diese Meinung - vorausgesetzt, eine humanitäre Intervention ist überhaupt rechtmäßig.

Die wissenschaftliche Diskussion ihrer Rechtmäßigkeit kreist im wesentlichen um die Interpretation des Artikels 2 (4) der Satzung der Vereinten Nationen (SVN)¹². Diese Diskussion muß hier vereinfacht dargestellt werden, weil ihre Details den Rahmen dieser Darstellung sprengen würden und ohnehin nur Fachleute, nicht aber einen breiteren Leserkreis interessieren. Zum besseren Verständnis sei hier der Text des Artikels wiedergegeben:

6 Vgl. A.Roberts, Humanitarian war: military intervention and human rights, *International Affairs* 69 (1993), 429-449. Das Dilemma auf den Punkt gebracht hat Ch.Schreuer in J.Delbrück (Hg), *Anm. 1*, 150: „...military humanitarianism is a contradiction in itself.“

7 Eine ausgewogene Übersicht über die Meinungen für und wider die Rechtmäßigkeit humanitärer Intervention bieten u.a.: der von R.B.Lillich herausgegebene Sammelband: *Humanitarian Intervention and the Charter of the United Nations*, Charlottesville 1973; und W.D.Verwey, *Humanitarian Intervention and International Law*, *Netherlands International Law Review* 32 (1985), 357-418.

Der Einfachheit halber wird im Folgenden bei der Wiedergabe von Meinungen aus letztgenannter Arbeit zitiert.

8 Siehe Verwey, *Anm. 7*, 371.

9 Verwey, ebenda, 418.

10 J.A.Frowein, *Der Schutz des Menschen ist zentral*, *NZZ*, Nr. 163, 17./18. Juli 1999, 62.

11 Verwey, *Anm. 7*, 370.

12 Zu den folgenden Meinungen vgl. Verwey, ebenda, 378-398.

„Alle Mitglieder enthalten sich in ihren internationalen Beziehungen der Drohung mit Gewalt oder der Gewaltanwendung, die gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit irgend eines Staates gerichtet oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbar ist.“

Die Befürworter der humanitären Intervention gehen von einem restriktiven Verständnis des Artikels aus. Sie argumentieren in der Hauptsache damit, daß eine derartige Intervention nicht gegen die „territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit“ eines anderen Staates gerichtet sei. Sie sei auch mit den Zielen der Vereinten Nationen vereinbar, denn die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sei nicht das einzige wichtige Ziel der VN. Vielmehr müsse in einer konkreten Situation eine Abwägung mit anderen, gleich wichtigen Werten in der SVN, wie „Gerechtigkeit“ (Artikel 2(3)) oder „Achtung der Menschenrechte“ (Artikel 1(3)) stattfinden. Interessanterweise haben in Zusammenhang mit der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechtes auch Staaten und Autoren aus der Dritten Welt damit argumentiert, daß das Ziel des Friedens dem der Gerechtigkeit nicht übergeordnet sei.

Viele Befürworter berufen sich aber letztendlich auch auf die Ineffizienz der Vereinten Nationen: Da der Sicherheitsrat seine Aufgaben zum Schutz der Menschenrechte nicht oder nur unzureichend wahrnehme, lebten die den Staaten diesbezüglich nach Völkerergewohnheitsrecht zustehenden Rechte, darunter das auf humanitäre Intervention, wieder auf.

Die Anhänger einer extensiven Interpretation von Artikel 2(4) halten dem entgegen, daß der Ausdruck „territoriale Unversehrtheit“ die Unverletzlichkeit des Territoriums einschließe, da die Entstehungsgeschichte der Bestimmung beweise, daß eine Einschränkung des allumfassenden Verbots der Gewaltanwendung nicht beabsichtigt war. Darüber hinaus schließe der Verweis auf die „Ziele der VN“ jede allenfalls noch vorhandene Lücke. Die Friedenserhaltung sei das Hauptziel der VN; um den Frieden zu erhalten, müsse die Gerechtigkeit eben manchmal hintangestellt werden. Geist und Buchstabe der SVN untersagten daher die individuelle Gewaltanwendung ohne Rücksicht auf ihren Zweck, ausgenommen zur Selbstverteidigung.

Schließlich sei auch die behauptete Ineffizienz der VN kein Rechtfertigungsgrund für eine humanitäre Intervention. Schon im Korfu-Kanal-Fall habe der Internationale Gerichtshof 1949 entschieden, daß ein gewaltsames Interventionsrecht im Völkerrecht keinen Platz habe, „whatever the present defects in international organization“.

Es ist offensichtlich, daß sich hinter dieser vordergründigen Kontroverse und die Interpretation einer Satzungsbestimmung in Wahrheit verschieden Interessen und unterschiedliche Wertvorstellungen verbergen. Bezüglich der Interessen ist es nicht überraschend, daß das Recht zur Intervention unter bestimmten Umständen hauptsächlich von Großmächten wie den USA, früher aber auch von der verblichenen Sowjetunion (Ungarn, CSSR), verteidigt wird. Auch die befürwortenden Autoren stammen meist aus diesen Staaten.

Die unterschiedlichen Wertvorstellungen sind ein komplexeres Problem. Wie eingangs geschildert, führen die auf verschiedene Werte - staatliche Souveränität und Schutz des Individuums - zurückgehenden Völkerrechtsnormen zu Normkonflikten, die mangels entsprechender Kollisionsnormen anhand des positiven Rechts allein nicht lösbar sind. Die Frage, ob Friede und Gerechtigkeit, ob Souveränität und Menschenrechte von der SVN als gleichgeordnet angesehen werden oder einer der Werte doch dem anderen vorgeordnet ist, läßt sich positivrechtlich nicht beantworten.

Dennoch kommt, betrachtet man den Zweck des ganzen Systems, den zuvor geschilderten Argumenten für eine extensive Interpretation des Artikel 2(4), solange das Gewaltverbot

keiner Änderung unterliegt (davon später), die größere Überzeugungskraft zu. Allerdings halten sich die Vertreter dieser Richtung, wenn sie konkrete Interventionen, so etwa die in der Bundesrepublik Jugoslawien, als Aggression anprangern, selbst nicht an ihr „satzungsgetreues“ Konzept. Denn nach der SVN liegen ein Friedensbruch oder eine Aggression dann vor, wenn sie der Sicherheitsrat gem. Artikel 39 SVN festgestellt hat. Und eine solche Feststellung hat der Sicherheitsrat mit 12 gegen 3 Stimmen (China, Indien, Russland) in Bezug auf die Kosovo-Intervention abgelehnt. Genau so wenig trifft zu, was die Adepten der anderen Richtung behaupten, daß nämlich die SR Resolution 1244 (1999), die den Wiederaufbau des Kosovo und den Einsatz der KFOR regelt, die Intervention im nachhinein validiere. Der Sicherheitsrat hat die Frage in keiner Richtung entschieden.

Einige Autoren¹³ haben versucht, dem Dilemma der Satzungsinterpretation durch Berufung auf den allgemeinen Rechtsgrundsatz des Notstandes bzw. der Nothilfe zu entgehen. Allerdings erkennt die Völkerrechtskommission der VN in ihrem Entwurf zur Staatenverantwortlichkeit Notstand nicht als Rechtfertigungsgrund für die Verletzung von zwingendem Völkerrecht (*jus cogens*) an - und das Gewaltverbot ist unzweifelhaft *jus cogens*. Die Verfechter der Notstandslösung wenden allerdings ein, daß nicht alle Aspekte des Gewaltverbots zum zwingenden Recht zählen und betrachten die humanitäre Intervention als eine solche Ausnahme. Diese Argumentation führt aber zurück zu der Kontroverse über die Interpretation von Artikel 2(4) SVN.

Die Unmöglichkeit, dem positiven Recht eine abschließende Antwort zu entnehmen, macht es notwendig, die zugrundeliegenden Werte näher zu untersuchen. Und hier hat seit der Gründung der Vereinten Nationen sicherlich eine Verschiebung zugunsten der Menschenrechte stattgefunden. Es ist unrichtig, wie kürzlich behauptet wurde, daß „nach geltender und durch die Staatenpraxis bestätigter Auffassung die Menschenrechte zu den inneren Angelegenheiten eines Staates (Souveränität) gehören“¹⁴. Abgesehen davon, daß Angelegenheiten, die durch einen völkerrechtlichen Vertrag geregelt sind, in specie durch Menschenrechtsschutzkonventionen, durch die Verankerung im Völkerrecht nicht ausschließlich in die innere Zuständigkeit der Vertragsstaaten fallen können¹⁵, trifft die Aussage seit dem Dokument der Moskauer Tagung der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE von 1991 jedenfalls nicht auf Mitglieder der OSZE zu, da in diesem Dokument das Gegenteil ausdrücklich festgehalten ist; und die Mitglieder der OSZE bilden einen erheblichen Teil der Rechtsüberzeugung innerhalb der Weltgemeinschaft. Richtigerweise läßt sich daher nur sagen, daß es in der Staatengemeinschaft keine einheitliche Auffassung über den Rang des Wertes Menschenrechte im Verhältnis zu anderen Grundwerten gibt.

Die Verteidiger der humanitären Intervention stützen sich daher zur Rechtfertigung oft auf vorpositive Moralsysteme¹⁶. Damit aus solchen aber Völkerrecht entstehen kann, müssen sich die Moralvorstellungen zur allgemeinen Rechtsüberzeugung entwickeln und durch Staatenpraxis bestätigt werden. Nur dann könnte von einer gewohnheitsrechtlichen echten Ausnahme vom Gewaltverbot oder von einem gewohnheitsrechtlich anerkannten Ausschluß der Rechtswidrigkeit gesprochen werden. Wenn, wie der Internationale Gerichtshof in seinem Nicaragua-Urteil festgestellt hat, das Gewaltverbot zum völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht

13 Besonders Verwey, ebenda, 417.

14 H. Weber, Rechtsverstoß, Fortentwicklung oder Neuinterpretation? FAZ, Nr. 156, 9. Juli 1999, 8.

15 Vgl. U. Beyerlin, Menschenrechte und Intervention, in: B. Simma & E. Blenk-Knocke (Hg), Zwischen Intervention und Zusammenarbeit, Berlin 1979, 157-200; und die Resolution des Institut de droit international „The Protection of human rights and the principle of non-intervention in internal affairs of states“, Annuaire 63-II (1990), 330-345.

16 Z.B. F.R. Tesón, Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality, Dobbs Ferry (N.Y.), 1988; die in dieser Manier wahrscheinlich stringentest argumentierte Verteidigung der humanitären Intervention.

mutiert hat, dann muß auch die gewohnheitsrechtliche Bildung einer Ausnahme möglich sein. Bei der gewohnheitsrechtlichen Änderung bestehenden Rechts gilt der Satz *ex injuria jus non oritur* nicht, da sich die ersten Handlungen naturgemäß als Verletzungen des in Änderung befindlichen Rechts darstellen. Folgen aber die anderen Staaten, sei es durch Nachahmung oder bloße Duldung, der neuen Richtung, dann werden die ursprünglich rechtswidrigen Handlungen zum Ursprung der neuen Gewohnheit.

Die Reaktionen auf die bisher ohne Mandat des Sicherheitsrats unternommenen „humanitären Interventionen“, beispielsweise im Kongo (Belgien, 1960), in der Dominikanischen Republik (USA, 1965), in Ost-Pakistan (Indien, 1971), in Ost-Timor (Indonesien, 1975), in Angola (Süd-Afrika, 1975), in Kambodscha/Kampuchea (Vietnam, 1978), in Uganda (Tansania, 1979), in Zentralafrika (Frankreich, 1979), in Grenada (USA und Mitglieder der Organisation der ostkaribischen Staaten, 1983), in Liberia (ECOWAS, 1990; erst ab 1992 ein Mandat des Sicherheitsrates), lassen einen solchen Schluß noch nicht zu¹⁷, sondern unterstreichen bloß den Gegensatz zwischen dem normativen Anspruch und der politischen Realität. Deshalb ist zu fragen, ob die wegen der schweren Menschenrechtsverletzungen im Kosovo unternommene Intervention der NATO in der Bundesrepublik Jugoslawien daran etwas geändert hat¹⁸.

D. War die NATO-Intervention eine „humanitäre Intervention“?

Vorweg ist festzustellen, daß die Aktion in der Öffentlichkeit geschickt präsentiert wurde. Insbesondere ist es geglückt, in den Medien eine einheitliche Sprachregelung zu verankern, nach der die Operation von der „internationalen Gemeinschaft“ durchgeführt wurde. Auf diese Weise wurde der Eindruck erweckt, daß diese nicht näher definierte „Gemeinschaft“ den Einsatz billige, wenn schon, infolge der Böswilligkeit zweier ständiger Mitglieder, ein Mandat des Sicherheitsrates nicht zu erreichen war. Offiziell wurde aber m.W. der Ausdruck „humanitäre Intervention“ nie verwendet, wie denn überhaupt sowohl die NATO wie ihre Mitglieder es unterlassen haben, von Anfang an die Ziele der Operation klar zu definieren.

In der Tat entspricht der Einsatz der NATO, obwohl er einige Züge einer humanitären Intervention aufweist, nicht allen Bedingungen, die von der eine solche Intervention grundsätzlich befürwortenden Literatur dafür aufgestellt wurden.

Wenn es das Ziel humanitärer Intervention sein soll, Menschen vor schweren, systematischen Menschenrechtsverletzungen zu schützen, indem diese verhindert oder, wenn sie schon im Gange sind, beendet werden, so ist dieses Ziel durch die Art, in der der Einsatz

17 Vgl. Roberts, Anm. 6, 448. Das „UK Foreign Office Policy Document No. 148“, abgedruckt im *British Yearbook of International Law* 57 (1986), 614, stellte dazu fest: „...the overwhelming majority of contemporary legal opinion comes down against the existence of a right of humanitarian intervention...“.

Das jüngste Buch zum Gegenstand, F.K.Abiw, *The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention*, Den Haag 1999, ist in sich widersprüchlich. Einerseits behauptet der Autor, als Schlußfolgerung der von ihm untersuchten Praxis, daß „in the event of failure of collective action under the Charter, there is a revival of forcible self-help measures to protect human rights“ (132; vgl. auch 222 und 246). An anderer Stelle aber sagt er: „It is apparent that although support for humanitarian intervention is gaining currency, there are still various actors opposed to its use. In order to get closer to an international consensus, a clearer articulation of principle is necessary to further enhance the legitimacy of humanitarian interventions“ (256), was gegen die bereits erfolgte Änderung einer Norm von *jus cogens* spricht, weil eine solche nur von der ganzen Staatengemeinschaft geändert werden kann.

18 Vgl. die sehr animierte Diskussion im *European Journal of International Law* 10 (1999), Nr.1: B.Simma, *NATO, the UN and the Use of Force - Legal Aspects*; A.Cassese, *Ex injuria jus oritur: Are We Moving Towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?*; K.Ambros, *Comment*.

durchgeführt wurde, nicht erreicht worden¹⁹. Die Verfolgung der Albaner im Kosovo und ihre Vertreibung haben während der Intervention noch in erschreckender Weise zugenommen und sechs Wochen lang gedauert. Man wird daraus auch die Lehre ziehen müssen, daß mit den Mitteln, die die Staaten tatsächlich bereit sind, für einen derartigen Zweck einzusetzen und mit der Art des Einsatzes („keine Verluste an eigenen Soldaten“) das der humanitären Intervention konzeptiv vorgegebene Ziel nicht erreicht werden kann. Das zeigt auch die zwar nicht zum Thema gehörende aber dennoch bemerkenswerte Unfähigkeit der KFOR, nunmehr die im Kosovo verbliebenen Serben effektiv zu schützen. Man kann sich aus den veröffentlichten Erklärungen des Eindrucks nicht erwehren, daß im Vordergrund der Operation eher eine Bestrafung Serbiens stand als ein effektiver Schutz der Opfer.

Was das geforderte Fehlen vordringlicher Eigeninteressen anlangt, muß man wohl annehmen, daß solche, wenn auch nicht in engem Sinn „eigen“, durchaus vorhanden waren. Die Gefahr des Übergreifens des Konflikts auf Nachbarstaaten sowie die Unterbindung der großserbischen Ambitionen und damit letztendlich des Risikos einer daraus resultierenden Destabilisierung des gesamten Balkans waren vermutlich ebenso maßgebend für den Einsatz wie die Leiden der albanischen Kosovaren. Man wird auch daraus eine Lehre zu ziehen haben: Das Verlangen, es dürften keine vordringlichen Eigeninteressen vorhanden sein, ist offenbar unrealistisch, wie unterlassene humanitäre Interventionen deutlich machen. Oder wollte jemand ernstlich behaupten, daß in Tibet, Tschetschenien, Ost-Timor, Sierra Leone, der Türkei (Kurden), um nur einige Beispiele zu nennen, keine schweren, systematischen Menschenrechtsverletzungen geschehen? Aber offenbar spricht die Interessenlage in diesen Fällen nicht für eine Intervention.

Wenn für eine humanitäre Intervention außerdem verlangt wird, daß die eingesetzten Mittel angemessen sein müssen und nicht noch größeres menschliches Leid verursachen dürfen als das sie zu verhindern suchen, so ist es zumindest zweifelhaft, ob der Jugoslawieneinsatz diese Bedingung erfüllt hat. Ohne hier Ursache mit Wirkung zu verwechseln haben jedenfalls die Leiden der Albaner im Kosovo zugenommen, und zu diesen kamen noch die Leiden der serbischen Bevölkerung durch die Luftangriffe der NATO.

Die Angriffe stellen, hinsichtlich der Zielauswahl, auch die Frage nach der Einhaltung des humanitären Völkerrechts. Weder die Ausschaltung der Strom- und Wasserversorgung für die Zivilbevölkerung noch die Bombardierung von Brücken, die mit dem konkreten Einsätzen im Kosovo nichts zu tun hatten, scheinen ausreichend gerechtfertigt²⁰.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die NATO-Intervention in der Bundesrepublik Jugoslawien jedenfalls nicht dem Konzept entsprochen hat, das die wissenschaftlichen Befürworter einer humanitären Intervention als typisch für eine solche beschrieben haben. Sie hat damit nicht zur gewohnheitsrechtlichen Verankerung der humanitären Intervention als Ausnahme vom Gewaltverbot beigetragen. Solange sich an den beschriebenen Gegebenheiten nichts ändert wird man sich, ganz im Gegenteil, fragen müssen, ob nach dieser Erfahrung die humanitäre Intervention in der bisher gedachten Form selbst als Postulat aufrechterhalten werden kann und soll.

E. Ausblick

Man kann also als gewiß annehmen, daß durch die Intervention der NATO in der Bundesrepublik Jugoslawien eine Änderung des Gewaltverbotes durch Legalisierung der humanitären Intervention nicht stattgefunden hat. Heißt das aber auch, daß es militärische

19 Vgl. L.Rühl, Der NATO läuft die Zeit davon, FAZ Nr. 121, 28. Mai 1999, 11.

20 Vgl. Frowein, Anm. 10.

Interventionen, aus humanitären oder anderen Gründen, in Zukunft nicht mehr geben wird? Diese Frage muß, wahrscheinlich selbst für Europa, verneint werden.

Weder die „crisis response operations“ des neuen strategischen Konzepts der NATO²¹ noch die Durchführung der der EU im Amsterdamer Vertrag übertragenen „Petersberger Aufgaben“ sind von einem Mandat des Sicherheitsrates abhängig gemacht; sie sollen bloß „entsprechend den Grundsätzen der SVN“ unternommen werden, womit man wieder in der Kontroverse über die Interpretation von Artikel 2(4) SVN landet.

Ähnlich verhält es sich mit der gelegentlich geäußerten Idee, die NATO oder auch die EU könnten diesbezüglich als regionale Abkommen nach dem VIII. Kapitel SVN vorgehen. Abgesehen davon, daß bisher nur die OSZE als europäische Regionalorganisation im Sinne der Satzung angesehen wird, dürfen Regionalorganisationen keine militärischen Zwangsakte gegen Nicht-Mitglieder setzen²². Außerdem verlangt Artikel 53 SVN, daß solche nur mit Ermächtigung des Sicherheitsrates ergriffen werden. Nachdem sich der Ausdruck „Zwangsmaßnahmen“ (engl. enforcement action) aber ähnlich den in Artikel 2(4) SVN verwendeten Ausdrücken sowohl zu einer extensiven wie einer restriktiven Auslegung eignet, wird man möglicherweise bald die Argumente hören, eine „humanitäre Intervention“ sei eben keine „enforcement action“ und werde auch nicht auf Grund des betreffenden regionalen Abkommens ergriffen.

All dies ist Ausdruck eines Unilateralismus, der allen Hegemonialsystemen zueigen ist. Und die Weltgemeinschaft entwickelt sich nach dem Machtverlust Russlands weg vom Gleichgewichtssystem der VN, wie es sich im Sicherheitsrat manifestiert, und vorläufig hin zu einem Hegemonialsystem, mit den USA an der Spitze und Europa – in Gestalt der europäischen Mitglieder der NATO oder der EU - als Juniorpartner. In den Außenbeziehungen der USA hat der Unilateralismus schon lange einen festen Platz, nicht nur bezüglich militärischer Interventionen, sondern auch in Handels- und Rechtsbeziehungen („extraterritorial jurisdiction“). Durch die führende Rolle der USA hat diese Tendenz auch auf die NATO übergegriffen. Die heutige Rolle der NATO und der EU auf dem Balkan²³, etwa der „Stabilitätspakt“, erinnert stark an die des „Europäischen Konzerts“ im 19. Jahrhundert. Mit der „humanitären Intervention“, wie sie sich einige Völkerrechtsautoren - gewiß aus idealistischen Gründen - vorstellten, hat dies freilich nichts mehr zu tun.

Dr. Karl Zemanek
emeritierter Professor für Völkerrecht und Internationale Organisationen
Universität Wien

21 „The Alliance's Strategic Concept“, NATO Dokument NAC-S(99)65, 24. April 1999, bes. die Punkte 10 & 48. Vgl. die „Resolution on Recasting Euro-Atlantic Security“ der North Atlantic (Parliamentary) Assembly vom November 1998, welche Regierungen und Parlamente der Mitglieder u.a.aufforderte:

„d. to seek to ensure the widest international legitimacy for non-Article 5 missions and also to stand ready to act should the UN Security Council be prevented from discharging its purpose of maintaining international peace and security;

e. to affirm that the inherent right of individual or collective self-defence, also enshrined in Article 51 of the UN Charter, must include defence of common interests and values, including when the latter are threatened by humanitarian catastrophes, crimes against humanity, and war crimes;“ (NATO Dokument AR 295 SA (1998).

22 Vgl. J.A.Frowein, Legal Consequences for International Law Enforcement in Case of Security Council Inaction, in: J.Delbrück (Hg), Anm. 1, 11-124, 122.

23 Vgl. K.Feldmeyer, Die NATO schafft auf dem Balkan ein Netzwerk der Stabilität, FAZ Nr. 162, 16. Juli 1999, 6.