

ARBEITSGEMEINSCHAFT MENSCHENRECHTE

UNIVERSITÄT TRIER

Occasional Paper Nr. 4

Krieg für die Menschenrechte?
Die „humanitäre Intervention“ als Problem der
internationalen Beziehungen

VON

FLORIAN PFEIL

Januar 2002

agmr arbeitsgemeinschaft
menschenrechte trier

Arbeitsgemeinschaft Menschenrechte

c/o Florian Pfeil

FB III – Politikwissenschaft

Universität Trier

54286 Trier

Tel. (0651) 201-2136

Fax: (0651) 201-3917

E-Mail: pfei3301@uni-trier.de

Krieg für die Menschenrechte?

Humanitäre Interventionen als Problem für die internationale Politik

Florian Pfeil¹

1 Einleitung

Thema dieses Papers ist die »Humanitäre Intervention«, d.h. die militärische oder zumindest militärisch untermauerte Intervention mit dem Ziel, die Staatsangehörigen des Interventionszieles vor massiven und systematischen Menschenrechtsverletzungen zu schützen. In diese Kategorie gehören die zahlreichen Interventionen der 90er Jahre: angefangen bei der Intervention zum Schutz der Kurden und Schiiten im Irak 1991, über Somalia, Kambodscha, Haiti, Rwanda, Bosnien und zuletzt Kosovo und Ost-Timor. Nicht in diese Kategorie gehört die Intervention in Afghanistan in Folge der Terroranschläge des 11. September 2001, die nicht – oder jedenfalls keinesfalls in erster Linie² – die Beendigung der Menschenrechtsverletzungen in Afghanistan zum Ziel hat. Aber natürlich gibt es interessante Parallelen zwischen der humanitären Intervention und dem Krieg in Afghanistan, insbesondere natürlich in der Verwendung des Mittels militärischer Gewalt.

Die Intervention im Kosovo war ein bisheriger Höhepunkt der Entwicklung der »humanitären Intervention«. Der „moralische Imperativ“, ein zweites Bosnien zu verhindern, habe einschüchternd gewirkt, was die Überprüfung (und Infragestellung) der erlaubten Mittel betraf, so *Michael Köhler* in einer Analyse. Statt dessen dominierten „moralisierendes Gutdünken, Emotion, Pragmatik und Technik“ die Diskussion.³ Diese Feststellung nehme ich zum Anlass, einen Blick auf die Kriterien zu werfen, die erfüllt sein müssten, damit eine »humanitäre Intervention« legal und moralisch legitim wäre und Krieg das bliebe, was er sein sollte: die ultima ratio im Ausnahmefall. Diese Kriterien findet man v.a. im Völkerrecht und in der Ethik. Zum Abschluss sollen Alternativen zur »humanitären Intervention« in ihrer heutigen Form angesprochen werden – kurzfristige wie lang angelegte.

¹ Überarbeitete Fassung eines Vortrags im Rahmen der Interdisziplinären Ringvorlesung Menschenrechte (veranstaltet von amnesty international und der AG Menschenrechte) an der Universität Trier, 27.11.2001.

² Zur Legitimierung dieser Intervention wird jedoch von US-amerikanischer Seite immer wieder auf die massiven Menschenrechtsverletzungen in Afghanistan hingewiesen; vgl. hierzu z.B. die Radioansprache der Präsidentengattin Laura Welch Bush vom 17.11.2001, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011117.html> (Zugriff 26.11.2001), andeutungsweise auch Präsident George W. Bush, President Says U.S. Attorneys on Front Line in War, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011129-12.html> (Zugriff 3.12.2001). Allerdings erscheint diese Rhetorik angesichts des völligen Desinteresses der US-Regierung an den Menschenrechtsverletzungen in Afghanistan vor dem 11. September unglaubwürdig. Neben der moralischen Legitimierung des Krieges scheint ein weiteres Ziel dieser Rhetorik eher zu sein, eine Solidarisierung mit dem afghanischen Taliban-Regime zu verhindern.

³ Michael Köhler, Zum völkerrechtlichen Begriff der humanitären Intervention, in: Dieter S. Lutz (Hrsg.), *Der Kosovo-Krieg. Rechtliche und rechtsethische Aspekte*, Baden-Baden 1999, S. 107.

»Humanitäre Interventionen« sind ein relativ neues Phänomen in der internationalen Politik. Ihre Entstehung ist nur zu verstehen, wenn man den grundsätzlichen Paradigmenwechsel des internationalen Staatensystems in Betracht zieht: den Abschied vom Westfälischen Staatensystem, wie es sich Mitte des 17. Jahrhunderts in der Folge des Westfälischen Friedens herausgebildet hat. Aus diesem Grund möchte ich zu Beginn diese Entwicklung kurz nachzeichnen und dabei auf das grundlegende Dilemma kommen, das die Diskussion über die »humanitäre Intervention« ausmacht.

2 Abschied vom Westfälischen Staatensystem

Die »humanitäre Intervention« also als relativ neues Phänomen, das erst durch den Abschied vom Westfälischen Staatensystem ermöglicht wurde – so meine Behauptung zu Eingang. Zwei Elemente kennzeichneten das Westfälische Staatensystem:

Zum Einen verfügte der Staat im Westfälischen Staatensystem nach außen über ein absolutes und uneingeschränktes Recht zum Krieg. Krieg bedurfte im Westfälischen Staatensystem keiner anderen Legitimation als der freien Entscheidung des Souveräns. Damit wurde er zum anerkannten Mittel der Politik – so ist nicht zuletzt auch das oft missverstandene *Clausewitz'sche* Wort vom Krieg als der Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln zu verstehen.⁴ Ziel des Völkerrechts war in dieser Zeit nicht die Abschaffung, sondern die Hegung des Krieges und damit die Verminderung der Schrecken, die die ungezügelte Gewaltanwendung mit sich brachte.⁵

Zum Anderen wurde das Westfälische Staatensystem von der Vorstellung absoluter staatlicher Souveränität nach innen geprägt, der Vorstellung also, dass jeder Staat die alleinige Jurisdiktion über ein bestimmtes Gebiet und ein bestimmtes Staatsvolk besitzt, gleich wie repräsentativ oder unrepräsentativ die jeweilige Regierung ist.⁶ Damit einher ging die Entwicklung des klassischen Völkerrechts, das zunächst die Fürsten, dann die Staaten als die einzigen Träger von Rechten und Pflichten im internationalen System sah.⁷ Als logischer Schluss aus der Vorstellung absoluter staatlicher Souveränität entstand so das reziproke Nichteinmischungsgebot in innere Angelegenheiten.⁸

⁴ Carl von Clausewitz, *Vom Kriege* (1832), Augsburg 1998, S. 34.

⁵ Vgl. hierzu z.B. Ernst-Otto Czempiel, *Friedensstrategien*, 2. Aufl., Opladen 1998, S. 89.

⁶ David Held, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge 1995, S. 75.

⁷ Vgl. z.B. Knut Ipsen, *Völkerrecht*, 4. Auflage, München 1999, S. 23.

⁸ So auch die klassische Völkerrechtslehre bei Christian Wolff und Emer de Vattel; anders zuvor noch Hugo Grotius und Samuel Pufendorf; vgl. Alexander Pauer, *Die humanitäre Intervention. Militärische und wirt-*

Für eine »humanitäre Intervention« gab es im Westfälischen Staatensystem demnach weder Bedarf noch Legitimation: In der Praxis bedurfte Krieg keiner humanitären oder anderen Rechtfertigung, und die Menschenrechte galten als »innere Angelegenheit«, in die jedwede äußere Einmischung verboten war. In der theoretischen Diskussion über die »humanitäre Intervention«, die es durchaus auch im 19. Jahrhundert schon gab, herrschte die Auffassung von *John Stuart Mill* vor, dass das Selbstbestimmungsrecht eines Volkes erfordere, dass es sich selbst seine Freiheit erkämpfe und sie nicht von außen auferlegt oder geschenkt bekomme.⁹ Damit entstand die paradoxe Situation, dass für den Schutz der Menschenrechte gerade jener Akteur zuständig war, gegen den sie sich richteten: der Staat war zugleich „Bedroher und Garant der Menschenrechte.“¹⁰

Erst das mittlerweile vergangene 20. Jahrhundert brachte einen grundsätzlichen Paradigmenwechsel im internationalen Staatensystem. Zunächst bildete sich in den ersten 50 Jahren des 20. Jahrhunderts ein umfassendes völkerrechtliches zwischenstaatliches Kriegs- und Gewaltverbot heraus. Im 19. Jahrhundert war begleitend zur zunehmenden Demokratisierung eine Friedensbewegung entstanden, die die Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 initiierte.¹¹ Von diesen Konferenzen zieht sich eine Linie über die schiedsgerichtlichen Verfahren des Völkerbundes und das im Briand-Kellogg-Pakt 1928 beschlossene absolute Kriegsverbot hin zur UNO-Charta, die das Kriegsverbot des Paktes sogar zu einem umfassenden Gewaltverbot in den internationalen Beziehungen ausweitete.¹² Die Anwendung von Gewalt und sogar die Drohung damit ist somit seit 1945 völkerrechtlich verbindlich verboten – *Otto Kimminich* hat dies als die „kopernikanische Wende“ des Völkerrechts bezeichnet.¹³ Natürlich ist der Krieg damit nicht aus der internationalen Politik verschwunden. Neu ist aber, dass der Krieg damit in Abkehr vom »Recht zum Krieg« unter einem Legitimationszwang steht. Wenn es der UNO auch nicht gelungen ist, ein faktisches Gewaltmonopol aufzubauen,

schaftliche Zwangsmaßnahmen zur Gewährleistung der Menschenrechte, Basel/Frankfurt am Main 1985, S. 25ff.

⁹ John Stuart Mill, A Few Words on Non-Intervention (1859), in: ders., Collected works of John Stuart Mill, Vol. 21: Essays on law, equality, and education, Toronto 1984, S. 121f.

¹⁰ Winfried Brugger, Menschenrechte und Staatenwelt, in: Christine Chwaszcza/Wolfgang Kersting, Politische Philosophie der internationalen Beziehungen, Frankfurt/M. 1998, S. 153.

¹¹ Vgl. Jost Dülffer, Regeln gegen den Krieg? Die Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 in der internationalen Politik, Berlin 1981.

¹² Vgl. z.B. Ipsen, Völkerrecht, a.a.O., S. 932ff.; Michael Bothe, Friedenssicherung und Kriegsrecht, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, Berlin 1997, S. 585ff.

¹³ Otto Kimminich, Einführung in das Völkerrecht, München 1975, S. 84.

so liegt bei der Weltorganisation doch zumindest das „Monopol der *legitimen* Anwendung militärischer Zwangsgewalt in den internationalen Beziehungen.“¹⁴

Nach dem Abschied vom staatlichen »Recht zum Krieg« veränderte sich in den darauf folgenden 50 Jahren das andere Merkmal des Westfälischen Staatensystems grundsätzlich: die Vorstellung einer absoluten inneren Souveränität des Staates wurde durch eine zunehmende inhaltliche Universalisierung und eine völkerrechtliche Institutionalisierung des Menschenrechtsgedankens ausgehöhlt.

In der Charta der Vereinten Nationen wurden die Menschenrechte zwar erwähnt, aber nicht näher inhaltlich bestimmt. In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 wurden sie dann inhaltlich konkretisiert, allerdings nur in Form einer rechtlich nicht bindenden Resolution. Eine weitere inhaltliche Konkretisierung und v.a. die rechtliche Verbindlichkeit brachten die beiden Internationalen Menschenrechtskonventionen von 1966 in Kraft getreten 1976. Gemeinsam mit einer Vielzahl anderer völkerrechtlicher Konventionen zu speziellen Menschenrechtsthemen (wie z.B. der Kinderrechtskonvention) bilden sie heute einen umfassenden Katalog, dessen grundsätzliche Gültigkeit nur noch von einer Hand voll Staaten bestritten wird. Weiter eingeschränkt wurde die Vorstellung der absoluten inneren Souveränität auf der Wiener Weltmensenrechtskonferenz von 1993, in der sich die Staaten in der Abschlusserklärung ausdrücklich einigten, dass die Verletzung von Menschenrechten in einem Land die gesamte internationale Staatenwelt angeht.¹⁵

Auch hier gilt es anzumerken, dass die fortschreitende Universalisierung, Kodifizierung und die zunehmende Verbindlichkeit der Menschenrechte noch nichts über deren Einhaltung sagt. Natürlich werden die Menschenrechte auch heute noch überall auf der Welt verletzt. Aber dennoch zeigt sich in diesem Prozess – wie *Ernst-Otto Czempiel* es bezeichnet hat – die „Existenz eines allgemeinen, die vertikale Struktur des internationalen Systems durchbrechenden und die Souveränität der Staaten relativierenden Rechtsbewusstseins.“¹⁶

Mit der Revision des uneingeschränkten »Rechts zum Krieg« und der deutlichen Einschränkung der inneren Souveränität der Staaten ist der Abschied vom Westfälischen Staatensystem vollzogen. Aus diesem Paradigmenwechsel folgt jedoch direkt das Dilemma, in dem

¹⁴ Ulrich K. Preuß, Zwischen Legalität und Gerechtigkeit. Der Kosovo-Krieg, das Völkerrecht und die Moral, in: Lutz (Hrsg.), *Der Kosovo-Krieg*, a.a.O., S. 39. Ebenso z.B. Gert Krell, *Weltbilder und Weltordnung. Einführung in die Theorie der internationalen Beziehungen*, Baden-Baden 2000, S. 24f.

¹⁵ Vgl. die Abschlusserklärung der Konferenz, abgedruckt in: DGVN (Hrsg.), *Gleiche Menschenrechte für alle. Dokumente zur Menschenrechtsweltkonferenz der Vereinten Nationen in Wien 1993* (DGVN-Texte 43), Bonn 1994.

¹⁶ Czempiel, *Friedensstrategien*, a.a.O., S. 106.

wir uns heute befinden, ein Dilemma, das im Wesentlichen durch zwei fundamentale Rechtskollisionen beschrieben werden kann:

1. Die erste Rechtskollision besteht in dem schwierigen Verhältnis zwischen völkerrechtlich gebotenen Schutz der Menschenrechte einerseits und der zwar eingeschränkten aber trotzdem noch immer vorhandenen staatlichen Souveränität, wie sie sich in Art. 2 (1) der UNO-Charta ausdrückt.
2. Die zweite Rechtskollision besteht im noch schwierigeren Verhältnis zwischen Menschenrechtsschutz einerseits und dem in Art. 2 (4) der UNO-Charta festgehaltenen Gewaltverbot.

Das ganze Dilemma der »humanitären Intervention« liegt in diesen beiden Rechtskollisionen. Die intervenierende Partei löst diese Kollisionen nämlich einseitig zur Seite des Menschenrechtsschutzes auf. Natürlich ist es erfreulich, wenn sich ein weltpolitischer Akteur das Engagement für die Menschenrechte auf die Fahnen schreibt – trotzdem darf nicht vergessen werden, dass auch Frieden einen extrem hohen Wert darstellt und dass Krieg an sich selbstverständlich auch immer mit Menschenrechtsverletzungen einhergeht.

Insofern ist eine Entscheidung für oder gegen eine »humanitäre Intervention« immer eine Güterabwägung zwischen verschiedenen normativen Geboten. Diese Güterabwägung muss unter Beachtung völkerrechtlicher, ethischer und politisch-militärischer Kriterien erfolgen. Auf diese Kriterien möchte ich im folgenden näher eingehen.

3 Humanitäre Intervention und Völkerrecht

Zunächst sind die völkerrechtlichen Kriterien recht einfach. Art. 2 (4) der UNO-Charta verbietet die Anwendung oder Androhung von Gewalt in den internationalen Beziehungen. Ausnahmen gibt es nach der UNO-Charta nur zwei: Das Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung nach Art. 51 SVN einerseits und die von der UNO mandatierten kollektiven militärischen Zwangsmaßnahmen, wie sie in Kap. VII SVN vorgesehen sind, andererseits.¹⁷ Andere Rechtsfertigungsgründe, die auf dem Völkergewohnheitsrecht beruhen könnten, scheitern v.a. an der mangelnden Rechtsüberzeugung (*opinio iuris*), die eine Vorbedingung für die Entstehung von Gewohnheitsrecht darstellt.¹⁸ Auch der Kosovo-Krieg kann

¹⁷ Die „Feindstaatenklauseln“ der Art. 53 und 107 der UNO-Charta als dritte Ausnahme vom Gewaltverbot haben heute nach überwiegender Völkerrechtslehre keinerlei Bedeutung mehr; vgl. Ipsen, Völkerrecht, a.a.O., S. 416f.

¹⁸ Christopher Greenwood, Gibt es ein Recht auf humanitäre Intervention? In: Hauke Brunkhorst (Hrsg.), Einmischung erwünscht? Menschenrechte und bewaffnete Intervention, Frankfurt/M. 1998, S. 17; ebenso Bothe, a.a.O., S. 599 m.w.N.

hier nicht als Präzedenzfall gelten. Großbritannien äußerte in diesem Zusammenhang zwar seine Überzeugung, dass ein Gewohnheitsrecht auf »humanitäre Intervention« existiere, wurde in dieser Position aber nicht einmal von den USA unterstützt. Deutschland gab seine Zustimmung zum Kosovo-Krieg nur verbunden mit dem klaren Hinweis, dass der Einsatz keinen Präzedenzfall konstituiere.¹⁹ Die damalige US-Außenministerin *Madeleine Albright* unterstrich diese Einschätzung, als sie betonte, Kosovo sei „a unique situation sui generis in the region of the Balkans.“ Es sei wichtig „not to overdraw the various lessons that come out of it.“²⁰ Damit kann eine gewohnheitsrechtliche Legitimation der »humanitären Intervention« ausgeschlossen werden.

Es ist offensichtlich, dass es sich bei der »Humanitären Intervention« nicht um einen Akt der Selbstverteidigung handelt.²¹ Über die Zwangsmaßnahmen nach Kap. VII der UNO-Charta könnte eine »humanitäre Intervention« jedoch durchaus völkerrechtlich gerechtfertigt werden. Dazu müssten allerdings eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt sein:

1. Zunächst muss der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nach Art. 39 SVN explizit eine Situation der unmittelbaren Friedensbedrohung, des Friedensbruches oder einer Aggression festgestellt haben. Mit Resolution 688 vom 5. April 1991 beschrift der Sicherheitsrat Neuland.²² Punkt 1 dieser Resolution „verurteilt die in vielen Teilen Iraks, insbesondere auch in allerjüngster Zeit in den kurdischen Siedlungsgebieten, stattfindende Unterdrückung der irakischen Zivilbevölkerung, deren Folgen den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in der Region bedrohen.“²³ Damit wurden vom Sicherheitsrat erstmals die Folgen massiver Menschenrechtsverletzungen, wie z.B. Flüchtlingsströme, als Bedrohung der internationalen Sicherheit gesehen, die ein militärisches Handeln nach Kap. VII SVN rechtfertigt.²⁴ Die folgenden Resolutionen zu »humanitären Interventionen«, insbesondere Resolution 794 zu Somalia von 1992,²⁵ gingen noch weiter. Diese Resolution kann als Meilenstein in der Praxis des Sicherheitsrats betrachtet werden. Erstmals wurde eine rein interne humanitäre Katastrophe als Bedrohung der internationalen Sicherheit gesehen.

¹⁹ Vgl. Michael Byers, *Unleashing Force*, in: *The World Today*, No. 12/2001, S. 20.

²⁰ Madeleine Albright, zitiert nach Byers, a.a.O., S. 20.

²¹ Bothe, a.a.O., S. 598.

²² Vgl. Greenwood, a.a.O., S. 20f.

²³ Resolution 688 vom 5. April 1991 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, UN Doc. S/RES/688; deutsch in Europa Archiv 9/1991, S. D 234.

²⁴ Allerdings hatte der UN-Sicherheitsrat bereits zuvor zweimal Friedensbedrohungen durch Menschenrechtsverletzungen festgestellt und nichtmilitärische Zwangsmaßnahmen nach Kap. VII verhängt: gegen Rhodesien 1965 (UN Doc. S/RES/216, 12 November 1965; UN Doc. S/RES/253, 29 May 1968) und gegen Südafrika 1977 (UN Doc. S/RES/418, 4 November 1977). Vgl. hierzu auch Matthias Pape, *Humanitäre Intervention. Zur Bedeutung der Menschenrechte in den Vereinten Nationen*, Baden-Baden 1997, S. 159ff.

²⁵ UN Doc. S/RES/794, 3 December 1992.

Darin und in den Resolutionen des Sicherheitsrats zu Rwanda, Bosnien und ähnlichen Fällen zeigt sich die grundlegende Bereitschaft des Sicherheitsrats, massive und systematische Menschenrechtsverletzungen in einem Land heute als Bedrohung der internationalen Sicherheit zu sehen. Diese erfreuliche Erweiterung der Begriffe Frieden und Sicherheit um einen menschenrechtlichen Mindeststandard senkt die staatliche Souveränitätsschwelle und legitimiert damit die aktive Einmischung der internationalen Gemeinschaft in Fällen, die – wie *Michael Walzer* es ausgedrückt hat – „das moralische Gewissen der Menschheit erschüttern.“²⁶

2. Nach der Feststellung der Friedensbedrohung kann der Sicherheitsrat verschiedene Maßnahmen ergreifen. Dazu gehören Maßnahmen der friedlichen Streitbeilegung, nichtmilitärische Zwangsmaßnahmen, aber nach Art. 42 SVN auch militärische Zwangsmaßnahmen. Zu beachten ist hierbei aber, dass die militärischen Zwangsmaßnahmen *ultima ratio* sind. Der Wortlaut des Art. 42 sieht vor, dass friedliche Maßnahmen zuvor erfolglos waren oder nach Auffassung des Sicherheitsrates erfolglos sein würden.
3. Schließlich muss die verhängte militärische Zwangsmaßnahme notwendig und verhältnismäßig sein. Das Prinzip der Notwendigkeit besagt, dass die militärische Intervention als das einzig verbliebene Mittel zur Verhinderung schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen mit hoher Aussicht auf Erfolg erscheint. Dass die Notwendigkeit der militärischen Intervention im Kosovo mit guten Gründen bezweifelt werden kann, sieht man schon daran, dass erst Wochen nach Beginn der Bombardements auf Ziele in Jugoslawien über ein umfassendes Ölembargo und seine wirkungsvolle Erzwingung nachgedacht wurde. *Ulrich Preuß* stellt in diesem Zusammenhang fest: „Offenbar hatte man mit dem schärferen Mittel der militärischen Zerstörung begonnen, ohne die Tauglichkeit eines mildereren Mittels erprobt zu haben.“²⁷

Hat der Sicherheitsrat also eine Situation massiver und systematischer Menschenrechtsverletzungen in einem Land als Bedrohung der internationalen Sicherheit charakterisiert und daraufhin ausdrücklich militärische Zwangsmaßnahmen nach Kap. VII beschlossen, und erscheint diese militärische Zwangsmaßnahme notwendig und verhältnismäßig, dann – *und nur dann* – ist eine »humanitäre Intervention« völkerrechtlich zulässig.

Natürlich darf bei dieser Feststellung ein wichtiger und richtiger Kritikpunkt nicht vergessen werden: der UNO-Sicherheitsrat ist ein politisches Gremium, das aus Staaten be-

²⁶ Michael Walzer, *Just and Unjust Wars*, New York 1977, S. 107.

²⁷ Preuß, a.a.O., S. 49.

steht, die ihre politischen Interessen vertreten, und von denen einige außerdem über ein Veto-recht verfügen. Wie, so war die Frage im Zusammenhang mit der Kosovo-Intervention, soll man handeln, wenn man durch ein Veto an der Beschlussfassung gehindert wird?

Tatsächlich hat die UNO selbst diese Frage schon 1950 im Zusammenhang mit dem Korea-Krieg beantwortet. Nach der Charta obliegt die Wahrung des Weltfriedens dem Sicherheitsrat und der Generalversammlung gemeinsam, obwohl dem Sicherheitsrat hierbei die Hauptverantwortung zufällt. Der Sicherheitsrat kann als einziges Organ der Vereinten Nationen verbindliche Zwangsmaßnahmen anordnen. Was aber, wenn der Sicherheitsrat nicht in der Lage ist, seine Hauptverantwortung wahrzunehmen, weil er z.B. durch ein Veto blockiert ist? In ihrer „Uniting-for-Peace“-Resolution²⁸ hat die Generalversammlung sich für diesen Fall das Recht zuerkannt, Empfehlungen auszusprechen, die sich auch auf den Einsatz militärischer Maßnahmen beziehen können. Diese subsidiäre Zuständigkeit der Generalversammlung zur Abgabe von Empfehlungen bei der Friedenssicherung wurde auch in einer Entscheidung des IGH ausdrücklich bestätigt.²⁹ Eine Weiterentwicklung der „Uniting-for-Peace“-Resolution zu einer „Uniting-against-Genocide“-Resolution wäre durchaus möglich.³⁰ Natürlich haben Empfehlungen der Generalversammlung im Gegensatz zu den Resolutionen des Sicherheitsrats keine bindende Wirkung – eine legitimierende Wirkung haben sie allerdings sehr wohl.³¹ Trotzdem wurde im Zusammenhang mit den Menschenrechtsverletzungen im Kosovo von den intervenierenden Staaten nicht einmal der Versuch gemacht, die Intervention wenn schon nicht über den Sicherheitsrat, dann wenigstens über die Generalversammlung legitimieren zu lassen und damit nicht zuletzt auch Druck auch die potentiellen Blockierer im Sicherheitsrat auszuüben.³² Die Intervention im Kosovo stellt in der kurzen Geschichte der »humanitären Interventionen« somit den ersten Fall dar, in dem bewusst auf ein Mandat der UNO verzichtet wurde.

Gelegentlich wurde dieser Verzicht auf ein Mandat des UN-Sicherheitsrats mit Vorstellungen eines „übergesetzlichen Notstandes“ begründet.³³ Ein solcher Notstand liegt vor, wenn „nur durch die Verletzung einer völkerrechtlichen Norm (hier: des Gewaltverbots) hochrangige Rechtsgüter des Völkerrechts (hier: fundamentale Menschenrechte wie das Recht

²⁸ GA Res. 377 (V) vom 3. November 1950. Vgl. zur „Uniting-for-Peace“-Resolution auch Ipsen, *Völkerrecht*, a.a.O., S. 420f. und S. 970 sowie Pauer, a.a.O., S. 91ff. m.w.N.

²⁹ ICJ Rep. 1962, S. 162ff.

³⁰ Vgl. zu solchen Überlegungen Pauer, a.a.O., S. 96 und Richard B. Lillich, *Humanitarian Intervention through the United Nations: Towards the Development of Criteria*, *ZaöRV* 1993, S. 564, beide m.w.N.

³¹ Vgl. Ipsen, *Völkerrecht*, a.a.O., S. 421.

³² Preuß, S. 47.

³³ So z.B. Knut Ipsen, *Der Kosovo-Einsatz – Illegal? Gerechtfertigt? Entschuldigbar?* In: Lutz, a.a.O., S. 104.

auf Leben) hätten geschützt werden können.³⁴ Auch diese Rechtfertigung hat aber einen Schönheitsfehler: nach einem Entwurf der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen über die Staatenverantwortlichkeit dürfen auch in einer Notstandssituation jene völkerrechtlichen Normen nicht verletzt werden, die zum *ius cogens*, zum zwingenden Völkerrecht gehören.³⁵ Zu dieser höchsten Kategorie völkerrechtlicher Normen gehört das Gewaltverbot aber ebenso wie die fundamentalen Menschenrechte.

Neben den formalen Prämissen ist für die Beurteilung der völkerrechtlichen Zulässigkeit einer »humanitären Intervention« ein weiterer Aspekt wichtig, der eigentlich so selbstverständlich sein sollte, dass er keiner Erwähnung bedarf: Die Form der Kriegführung muss zu jeder Zeit den Regeln des humanitären Kriegsrechts entsprechen. Angriffe, die unterschiedslos Zivilisten und Kombattanten treffen sind ebenso verboten wie die Zerstörung von Zielen, die „vielleicht im weiteren Sinne der militärischen Infrastruktur zugerechnet werden können, die aber in erster Linie der Versorgung der Zivilbevölkerung dienen.“³⁶ In diese Kategorien fallen beispielsweise Kraftwerke, wie sie im Kosovo ein beliebtes Angriffsziel der NATO waren. Und auch die Bombardierung des Parteigebäudes der jugoslawischen Sozialistischen Partei, des Belgrader Fernsehsenders und die versehentliche Zerstörung oder Beschädigung der Botschaften der Volksrepublik China, der Schweiz und Schwedens lassen im Falle des Kosovo-Krieges die gebotene Unterscheidung zwischen militärischen und zivilen Zielen zumindest fragwürdig erscheinen.³⁷

4 Humanitäre Intervention und Ethik

Kommen wir nun zum Verhältnis zwischen »humanitärer Intervention« und Ethik. Zunächst sollte noch einmal daran erinnert werden, dass Intervention gerade *das* ist, was durch die Herausbildung des Gewaltverbots in den ersten 50 Jahren des 20. Jahrhunderts verboten werden sollte. Der Zusatz »humanitär« soll also zur in erster Linie ethisch begründeten, ausnahmsweisen Rechtfertigung von Intervention dienen. Wenn man aber nicht dem eingangs erwähnten „moralisierenden Gutdünken“ verfallen will, braucht man Kriterien, nach denen die moralische Legitimität einer „humanitären Intervention“ beurteilt werden kann. Diese Diskussion wurde in der Philosophie und der Politischen Theorie schon vor langer Zeit ge-

³⁴ Peter Mayer, War der Krieg der NATO gegen Jugoslawien moralisch gerechtfertigt? Die Operation 'Allied Force' im Lichte der Lehre vom gerechten Krieg, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 6 [1999], Heft 2, S. 289; vgl. auch Ipsen, Der Kosovo-Einsatz, a.a.O.

³⁵ Vgl. Alfred Verdross/Bruno Simma, Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis, 3. Auflage, Berlin 1984, S. 871.

³⁶ Christian Tomuschat, Völkerrechtliche Aspekte des Kosovo-Konflikts, in: Lutz (Hrsg.), a.a.O., S. 34f.

³⁷ Ebenso Preuß, a.a.O., S. 50.

führt, damals noch vor dem Hintergrund der Dichotomie zwischen „gerechtem“ und „ungerechtem“ Krieg. Der Doktrin vom „gerechten Krieg“ ging es seit dem Mittelalter darum, „extrem zugespitzte Kriterien zu formulieren, die, sollten sie erfüllt sein, den Griff zum Krieg gerade noch erlaubten.“³⁸ Damit war diese Lehre „in Sachen legitimer Gewaltanwendung sehr viel restriktiver als die gesellschaftliche Praxis.“³⁹

Im Kern geht die Lehre vom „gerechten Krieg“ auf den Kirchenvater *Aurelius Augustinus* zurück. Um die Jahrhundertwende zwischen 4. und 5. Jahrhundert – insbesondere nach dem Fall Roms und der Plünderung durch *Alarichs* Truppen im Jahre 410 – erwartete Rom von den damals noch radikalpazifistischen Christengemeinden⁴⁰ einen militärischen Beitrag bei der Verteidigung gegen die Barbaren.⁴¹ *Augustinus* oblag es, „jenen Kompromiss zwischen dem an der Gewaltfreiheit orientierten politischen Ethos der frühen Christenheit und den Anforderungen der Politik“⁴² zu formulieren, der das Mittelalter prägen sollte. Die Antwort, die *Augustinus* fand, war die Einteilung der Kriege in solche, die „gerecht“ und solche, die „ungerecht“ sind.⁴³ Damit wurde „die Vorstellung vermittelt, dass Krieg nichts Naturhaftes sei, sondern eine Art Rechtsgeschäft und daher nur unter der Bedingung seiner Gerechtigkeit zulässig.“⁴⁴ Nur erlittenes oder drohendes Unrecht können Krieg rechtfertigen. Dieser Gedanke wurde im 13. Jahrhundert von *Thomas von Aquin* aufgegriffen, systematisiert und präzisiert.⁴⁵ Nach *Thomas von Aquin* waren es die spanischen Moralthologen des 16. Jahrhunderts, die den Gedanken aufnahmen und weiter präzisierten. Nach einem von ihnen, *Alberico Gentili*, waren selbst Konstellationen denkbar, in denen ein Krieg zwischen zwei Ländern beiderseits „gerecht“ sein konnte – ein Gedanke, der natürlich letztlich zu einer Entwertung der Vorstellung vom „gerechten Krieg“ führt und damit dem eingangs erwähnten Westfälischen Staatensystem mit seiner Vorstellung vom staatlichen „Recht zum Krieg“ und der moralischen Indifferenz des Krieges den Weg bereitete.

Gerade heute, in einer Zeit also, in der Politiker wie *Tony Blair*, *Gerhard Schröder* oder *Joschka Fischer* Krieg wieder moralisch begründen, und in der der Parteitag einer ehe-

³⁸ Dieter Senghaas, *Der Grenzfall : Weltrechtsordnung vs. Rowdiestaaten*, in: Lutz, a.a.O., S. 53.

³⁹ Wolfgang Reinhard, *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*, 2. Auflage, München 2000, S. 352.

⁴⁰ Die pazifistische Einstellung des frühen Christentums war insbesondere von den Kirchenvätern Justin, Cyprian und Tertullian vertreten worden; vgl. hierzu Roland H. Baiton, *Christian Attitudes Toward War and Peace: A Historical Survey and Critical Re-evaluation*, London 1961.

⁴¹ Vgl. hierzu Reinhard Meyers, *Begriff und Probleme des Friedens*, Opladen 1994, S. 103f.

⁴² Ebd.

⁴³ *Aurelius Augustinus, Vom Gottesstaat*, Zürich/München 1955.

⁴⁴ Reinhard, a.a.O., S. 352.

⁴⁵ *Thomas von Aquin, Summa theologica*, 2 II 40,1. Vgl. zu *Thomas von Aquin* Gerhard Beestermöller, *Thomas von Aquin und der gerechte Krieg : Friedensethik im theologischen Kontext der Summa theologiae*, Köln 1990.

maligen Friedenspartei wie Bündnis90/Die Grünen beschließt, Krieg sei zumindest als *ultima ratio* moralisch legitim, erscheint es sinnvoll, sich dieser alten Debatte wieder zuzuwenden und nach den Kriterien zu fragen, die einen Krieg moralisch legitimieren könnten. Damit geht die Lehre vom gerechten Krieg einen Mittelweg zwischen der strikt pazifistischen Tradition, die die Beteiligung an einem Krieg *a priori* für moralisch falsch hält, und der dem politischen Realismus verpflichteten Tradition, die Krieg für ein legitimes Mittel der Politik hält. Militärische Gewalt ist und bleibt nach der Lehre vom gerechten Krieg ein Übel, aber in manchen absoluten Ausnahmefällen eben vielleicht das kleinere.⁴⁶ Im Folgenden möchte ich sieben in der Literatur genannte Bedingungen für einen „gerechten Krieg“ nennen, die mir zwar im Einzelnen problematisch, aber nachvollziehbar erscheinen.⁴⁷

1. Die Entscheidung zum Eintritt eines Staates in einen Krieg beruht auf der Entscheidung einer legitimen Autorität („*auctoritas principis*“) – ein Gedanke, der sich schon bei *Augustinus* findet. Legitime Autorität für diese Entscheidung kann aber nur der Staat selbst sein – jedenfalls solange die Vereinten Nationen über kein faktisches Gewaltmonopol verfügen.
2. Das zweite Kriterium fordert einen berechtigenden Grund für den Krieg („*causa iusta*“). Für eine »humanitäre Intervention« kommt hier wohl nur der Grund der Nothilfe für eine unmittelbar von Völkermord bedrohte Gruppe in Frage, evt. auch noch ausgedehnte Mاسaker, Vertreibungen und andere schwerste Menschenrechtsverletzungen.
3. Nach dem dritten Kriterium muss die Intervention mit der richtigen Absicht erfolgen, d.h. nach klassischem Verständnis: tatsächlich mit dem Ziel des moralisch Guten („*intentio recta*“). Anders gesagt: „Der Grund, mit dem die Gewaltanwendung gerechtfertigt wird, (muss) mit dem Motiv für die Aufnahme der Kampfhandlungen“ übereinstimmen.⁴⁸ Dies ist wichtig, aber leider auch problematisch. Denn in der Praxis erweist es sich als äußerst schwierig zu bestimmen, was die „wahren“ Motive der handelnden Akteure sind – polemisch: Öl oder Menschenrechte. Häufig verfügen die handelnden Akteure über eine „hidden agenda“, ebenso häufig mag es aber auch sein, dass ihnen dies nur zu Unrecht unterstellt wird. Empirisch nachprüfbar dürften die „wahren Absichten“ der Akteure aber in den seltensten Fällen sein. Außerdem stellt sich die grundsätzliche Frage, ob eine mora-

⁴⁶ So auch Peter Mayer, a.a.O., S. 292. In diesem Verständnis sind die verschiedentlich erhobenen Vorwürfe, die Idee des „gerechten Kriegs“ sei überholt, wenn nicht sogar gefährlich, nicht nachvollziehbar.

⁴⁷ Hierbei folge ich Reinold Schmücker, Gibt es einen gerechten Krieg? In: Deutsche Zeitschrift für Philosophie 48 [2000], Heft 2, S. 325ff. Sehr ähnlich aber auch Peter Mayer, a.a.O., S. 293ff.

⁴⁸ Peter Mayer, a.a.O., S. 297.

lisch gute Handlung nicht auch dann legitimiert werden kann, wenn sie (zumindest auch) aus eigennützigen Motiven verfolgt wird.

4. Das vierte Kriterium fordert, dass die Kriegführung selber moralisch legitim sein muss, wie in der neueren Diskussion v.a. der amerikanische Sozialphilosoph *Michael Walzer* betont hat.⁴⁹ Dies bezieht sich auf das *ius in bello*, also die Einhaltung des Kriegsrechts, wie es beispielsweise in den Genfer Konventionen festgehalten ist. Insofern deckt sich diese Bedingung moralischer Legitimität mit der entsprechenden Bedingung völkerrechtlicher Legalität.
5. Die Intervention muss darüber hinaus, so das fünfte Kriterium, eine hinreichende Aussicht haben, das gesetzte Ziel zu erreichen (Tauglichkeitsbedingung). Hierher gehört auch die Frage nach den eingesetzten Mitteln. Luftangriffe alleine sind beispielsweise ein ausgesprochen ungeeignetes Mittel um schnell und effektiv Menschen, die von schwersten Menschenrechtsverletzungen bedroht werden, zu helfen. Damit erfüllt ein reiner Luftkrieg mit Sicherheit nicht die Tauglichkeitsbedingung.
6. Das sechste Kriterium entspricht dem bereits genannten völkerrechtlichen Kriterium der Notwendigkeit: Das durch die Intervention erstrebte Gute kann durch kein anderes Mittel erreicht werden (Alternativlosigkeits- bzw. Ultima-Ratio-Bedingung).
7. Das siebte Kriterium deckt sich ebenfalls weitgehend mit einem völkerrechtlichen Kriterium: die Verhältnismäßigkeitsbedingung. Das Übel, das durch den Krieg bedingt wird, muss in einem angemessenen Verhältnis zum durch den Krieg intendierten Guten stehen.

Zum Teil entsprechen die moralischen Kriterien den völkerrechtlichen also, zum Teil aber auch nicht. Daraus ergibt sich ein künstlich konstruiertes Spannungsverhältnis zwischen Legalität und moralischer Legitimität. *Ulrich Preuß* behauptet beispielsweise: „Auch in den internationalen Beziehungen gilt, dass die gesetzlose Moral in der Regel mehr Unheil stiftet als das – vermeintlich – morallose Gesetz. Daher besteht die Moral der internationalen Beziehungen in ihrer Legalität. Der gerechte Krieg ist der legale Krieg.“⁵⁰ Dieser einseitige – und von *Preuß* wohl auch kaum intendierte – Rechtspositivismus steht der Argumentation einiger Mitglieder der Bundesregierung im Kosovo-Krieg gegenüber, die mit hohem moralischem Pathos die Legalität ihrer Maßnahmen zugunsten der moralischen Legitimität verwerfen.

⁴⁹ Michael Walzer, a.a.O. Vgl. hierzu aber auch Vittorio Hösle, *Moral und Politik. Grundlagen einer Politischen Ethik für das 21. Jahrhundert*, München 1997, S. 1024 u. 1043.

⁵⁰ Preuß, a.a.O., S. 51.

Das Spannungsverhältnis von Moral und Recht, von Legitimität und Legalität, überdeckt aber ein großes Maß an Gemeinsamkeiten, wie ich versucht habe sie zu zeigen, und auch die wechselseitige Bedingtheit: Recht ist *auch* die Kodifizierung moralischer Normen – und die möglichst umfassende rechtliche Regelung internationaler Beziehungen ist *auch* ein moralisch begründetes Ziel. Daraus ergibt sich das doppelte Ziel, das sich Politik, Völkerrecht und Ethik setzen müssen: Die möglichst weitgehende Anwendung *geltenden* Völkerrechts bei gleichzeitiger *Weiterentwicklung* des Völkerrechts hin zu einem auch faktisch immer besseren Menschenrechtsschutz.

5 Exkurs: »Humanitäre Intervention« und öffentlicher Diskurs

Die sich zunehmend herausbildende Praxis der »humanitären Interventionen« und der Krieg in Afghanistan zeigen einige interessante Parallelen im Bereich des öffentlichen Diskurses. Die drei häufigsten Argumente für ein militärisches Engagement im Kosovo – und zwar von der hohen Politik bis hinab zum Stammtisch – lassen sich in drei plakativen Aussagen zusammenfassen, die ich in diesem Exkurs kurz – und durchaus polemisch – diskutieren möchte.

Argument 1: „Wir müssen doch etwas tun!“ Dieses im Prinzip richtige Argument mag aus normativen Gesichtspunkten zunächst erfreulich erscheinen. Es könnte als leidenschaftliches Plädoyer für eine verantwortungsbewusste Weltgesellschaft verstanden werden, im Sinne einer „fortschreitenden Zusammenfassung der menschheitlichen Zivilisation aller Völker in einem Gesellschaftskörper.“⁵¹ Insoweit wäre nichts gegen das Argument einzuwenden. Aber in der Konsequenz geht das Argument von einer falschen Dichotomie aus, nämlich von der Prämisse, das „etwas tun“ mit militärischem Handeln gleichzusetzen sei, zu dem es nur die Alternative des „nichts tun“ gebe. Damit würde sich die Politik aber eines Großteils ihrer Handlungsmöglichkeiten berauben.

Argument 2: „Wir können doch nicht einfach zusehen!“ Dieses Argument geht von der gleichen fehlerhaften Prämisse aus, wie das erste: Als Alternative zum militärischen Handeln erscheint nur das „zusehen“, also das „nichts tun“. Zugleich ließe sich dem Argument mit einer gehörigen Portion Zynismus aber auch entgegen, dass „wir“ in den allermeisten Fällen, in denen die Menschenrechte mit Füßen getreten werden, zuschauen. Ob in den kurdischen Gebieten der Türkei oder im Sudan, in Burma oder im Kongo – in keinem dieser Fälle nachgewiesener, gut dokumentierter massiver Menschenrechtsverletzungen plädieren

⁵¹ Niklas Luhmann, Die Weltgesellschaft, in: ders., Soziologische Aufklärung, Bd. 2, Opladen 1975, S. 51.

„wir“ gegen das Zusehen und für eine militärische Intervention, sondern – wenn überhaupt – für wirtschaftliche Sanktionen. Die Selektivität der Menschenrechtspolitik des Westens lässt sich kaum leugnen.⁵² Erneut zeigen sich Parallelen zu Afghanistan, wo nach dem 11. September der Schutz der Menschen- und insbesondere der Frauenrechte zum Kriegsziel erhoben wurde, während vor dem 11. September die Zerstörung der Buddha-Statuen von Bamiyan größere weltweite Empörung hervorrief als die massiv verletzte Frauenrechte. Gefordert ist also eine kritische Diskussion darüber, was den jeweils konkreten Fall, in dem „wir“ nicht zuschauen können, von anderen Fällen unterscheidet, in denen „wir“ es können. Eine solche kritische Diskussion würde zeigen, dass sich zumindest im Bereich der »humanitären Intervention« eine gewisse Selektivität aus politisch-militärischen Gründen aber auch kaum verhindern lässt. Während die von Australien geführte und von der UNO legitimierte »humanitäre Intervention« in Ost-Timor (INTERFET) zum Beispiel vor einigermaßen überschaubaren politisch-militärischen Risiken stand, wäre eine »humanitäre Intervention« in Tschetschenien vor dem Hintergrund der Gefahr eines Krieges mit atomarer Dimension undenkbar. Warum aber konnten „wir“ in Ruanda – einem unter politisch-militärischen Gesichtspunkten weitaus weniger bedeutenden Gegner als Jugoslawien – zusehen, wie 800.000 Menschen unter den Augen der Blauhelm-Mission UNAMIR und der Weltöffentlichkeit ermordet wurden, bevor der UN-Sicherheitsrat Frankreich und einige afrikanische Staaten zur Intervention ermächtigte?

Argument 3: „Es gibt keine Alternative!“ Dieses Argument wurde im Zusammenhang mit dem Kosovo-Krieg auch von der Bundesregierung und insbesondere von Außenminister *Fischer* vertreten. Gegner militärischer Interventionen wurden öffentlichkeitswirksam aufgefordert, nicht-militärische Konzepte vorzulegen, die schnell, effektiv und effizient einen schweren, ethnisierten Konflikt lösen und massive, systematische Menschenrechtsverletzungen beenden können. Dabei war Befürwortern wie Gegnern der militärischen Intervention klar, dass es ein Konzept, das derartige Maximalforderungen erfüllt, nicht gibt. Zugleich wurde die militärische Intervention aber lediglich mit ihrer angeblichen Alternativlosigkeit begründet, musste sich also nicht den gleichen Kriterien unterwerfen, die an die nicht-militärischen Maßnahmen angelegt werden. Während an die nicht-militärischen Konzepte also das Tauglichkeitskriterium in sehr strikter Form angelegt wurde, galt dies nicht für die

⁵² Vgl. z.B. Florian Pfeil, *Zivilmacht für die Menschenrechte? Menschenrechte in der deutschen Außenpolitik 1990-1998*, Hamburg 2000, S. 82ff.

militärischen Mittel. Dies stellt aber eine Umkehrung der Beweislast dar, wie auch *Harald Wohlrapp* feststellt: „Friede ist der Normalzustand, Krieg muss eigens begründet werden.“⁵³

Henning Voscherau, ehemals Hamburger Bürgermeister, hochrangiges SPD-Mitglied und sicherlich nicht als Radikalpazifist bekannt, schrieb in einem Artikel in der *Frankfurter Rundschau* zur Zeit der Kosovo-Intervention von der „bislang erstaunlich erfolgreiche(n) Strategie, eine Stimmung durchzusetzen, die allein die Bejahung dieser militärischen Angriffe und der damit verbundenen »Schäden« als politisch korrekt zulässt.“⁵⁴

6 Ausblick: Eine universale Verfassungsordnung?

Ohne mich auf diese höchst bedenkliche Umkehr der Beweislast zu sehr einlassen zu wollen, möchte ich in meinem Ausblick doch in aller gebotenen Kürze auf die Kernfrage eingehen, die hinter den drei genannten Argumenten steht: die Frage nach den Alternativen zur militärischen »humanitären Intervention«.

Die kurzfristigen Alternativen sind überwiegend altbekannt und *generell* zunächst ebenso wenig perfekt wie die militärische Intervention, weshalb ich sie hier nur kurz erwähnen möchte: es handelt sich um die klassische Diplomatie und um die positiven und negativen Wirtschaftssanktionen.⁵⁵ Ergänzt werden sie um einen relativ neuen Typus der Sanktionen, der im angloamerikanischen Sprachraum unter dem Begriff „Smart Sanctions“⁵⁶ diskutiert wird. Hierzu gehören finanzielle Sanktionen, wie das gezielte Einfrieren von Konten, aber auch ganz persönliche Sanktionen gegen Angehörige der politischen und militärischen Elite eines menschenverachtenden Regimes, z.B. das Verbot der Erteilung von Einreisevisa für Angehörige dieser Eliten und ihre Familien. Konsequentermaßen handelt es sich hierbei um eine interessante Idee – denn die wenigsten Diktatoren wollen für sich und ihre Familien auf die Villa in Südfrankreich, die Yacht in der Karibik, den Studienplatz in Harvard, Yale oder Oxford oder die medizinische Behandlung in Privatkliniken der Schweiz oder Englands ver-

⁵³ Harald Wohlrapp, *Krieg für Menschenrechte?* In: *Deutsche Zeitschrift für Philosophie* 48 [2000], Heft 1, S. 109. So auch Peter Mayer, a.a.O., S. 292.

⁵⁴ Henning Voscherau, *Wer entscheidet künftig über den »gerechten Krieg«?* In: *Frankfurter Rundschau*, 14.5.1999.

⁵⁵ Zur Diskussion über Wirtschaftssanktionen vgl. Gary Clyde Hufbauer/Jeffrey J. Schott/Kimberly Ann Elliot, *Economic Sanctions Reconsidered*, 2. Aufl., Washington 1990; Hanns W. Maull, *Wirtschaftssanktionen als Instrument der Außenpolitik*, in: *Jahrbuch für Politik* 1991/1992, Baden-Baden 1992, S. 341-367; Thomas Forsberg, *Zuckerbrot statt Peitsche? Zu den Wirkungsmöglichkeiten ‚positiver ökonomischer Sanktionen‘*, in: *Die Friedens-Warte* 72 [1997], Nr. 4, S. 337-350. Zur Kritik an negativen Wirtschaftssanktionen am Beispiel des Irak vgl. Hans-Christof von Sponeck, *Politisch wirkungslos und menschlich eine Katastrophe. Elf Jahre Wirtschaftssanktionen gegen den Irak*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 46 (2001), Nr. 11, S. 1353-1358.

⁵⁶ Vgl. George A. Lopez/David Cortright, *Financial Sanctions: The Key to a ‘Smart’ Sanctions Strategy*, in: *Die Friedens-Warte* 72 [1997], Nr. 4, S. 327-336.

zichten. Dies haben die Fälle des chilenischen Generals Pinochet und des ehemaligen kongolesischen Präsidenten Mobutu gezeigt. Alle diese kurzfristigen Alternativen zu einer »humanitären Intervention« haben selbstverständlich ihre Mängel. Sowohl das völkerrechtliche Notwendigkeitsprinzip und die Formulierung des Art. 42 SVN wie die ethischen – und letztlich auch politisch-militärischen – Bedingungen der Tauglichkeit und der (begründeten!) Alternativlosigkeit militärischer Mittel verlangen für diese Alternativen dennoch *grundsätzlich* den Vortritt vor der militärischen Intervention, da sie die milderen Mittel darstellen. Ausnahmen hiervon sind im konkreten Einzelfall natürlich möglich, stehen aber unter strengem Begründungsvorbehalt.

Interessanter als diese – zugegeben melancholisch stimmenden – kurzfristigen Alternativen erscheinen die mittel- und langfristigen Möglichkeiten, die in der Kontinuität der Entwicklungen des 20. Jahrhunderts stehen. Nachdem die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts die Herausbildung des universalen Gewaltverbots gebracht und die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts die (gewiss noch nicht abgeschlossene) Universalisierung der Menschenrechte auf Kosten der staatlichen Souveränität vorangetrieben hat, muss es nun um die Verbindung dieser beiden Normen mit anderen Elementen in einer Rechtsordnung gehen, die man in Anlehnung an *Immanuel Kant* als „kosmopolitisches Recht“ bezeichnen kann.⁵⁷ Unter kosmopolitischem Recht versteht man jenes sich mehr und mehr entwickelnde Recht, das die staatliche Souveränität zunehmend einschränkt und einem gemeinsamen Rahmen unterwirft. Damit transzendiert das kosmopolitische Recht die partikularistischen Ansprüche einzelner Staaten und stellt auf das Wohl der universalen Gemeinschaft ab.⁵⁸ Das Gewaltverbot und die Menschenrechte gehören ebenso in diesen Bereich wie das humanitäre Kriegsrecht der Genfer Konventionen, das fortschreitende Völkerstrafrecht und das Umweltvölkerrecht.⁵⁹ Damit umfasst das kosmopolitische Recht jene Bereiche, die nicht von einzelnen Staaten geschützt werden können (wie das Klima) oder sinnvollerweise nicht der alleinigen Verantwortung einzelner Staaten überlassen werden sollten (wie die Menschenrechte).⁶⁰

Tatsächlich entwickelt sich beginnend mit dem Gewaltverbot und noch lange nicht dem Ende zustrebend bereits so etwas wie eine universale Verfassungsordnung. Dabei geht es keinesfalls um einen „Welt-Staat“ mit „Welt-Regierung“, sondern um globale „governance

⁵⁷ Immanuel Kant, *Zum ewigen Frieden* (1795), Stuttgart 1984, S. 11.

⁵⁸ David Held, *Democracy and the Global Order*, a.a.O., S. 228.

⁵⁹ David Held/Anthony McGrew/David Goldblatt/Jonathan Perraton, *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, Cambridge 1999, S. 71.

⁶⁰ Zum Verhältnis zwischen Menschenrechten und kosmopolitischer Demokratie vgl. David Beetham, *Human Rights as a Model for Cosmopolitan Democracy*, in: Daniele Archibugi/David Held/Martin Köhler (Hrsg.), *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*, Cambridge 1998, S. 58-71.

without government.⁶¹ Ein solches „Regieren jenseits des Nationalstaats“ basiert im wesentlichen auf internationalen und transnationalen Institutionen.⁶² Hierbei kann und muss die UNO eine wichtige Rolle spielen, allerdings nur unter der Prämisse einer gelungenen umfassenden Reform der Weltorganisation: „While the global-democratic revolution cannot do without the West and the UN, neither can it rely on them at all unconditionally. We need these power networks, but we need to tame them, too, to make their messy leadership structures and bureaucracies a great deal more accountable and responsive to the needs of society world-wide.“⁶³

Eine universale, sekundärstaatliche⁶⁴ Verfassungsordnung, die den (primären) Nationalstaaten einen Rahmen gibt – das mag nach utopischer Träumerei klingen. Unrealistisch erscheint es aber nicht, wenn man bedenkt, wie weit fortgeschritten dieser Welt-Ordnungsprozess schon ist. Die Menschenrechte sind hierfür ein Beispiel, das Völkerstrafrecht ein weiteres, möglicherweise noch interessanteres: Die UN-Tribunale zu Jugoslawien und Rwanda und der entstehende Internationale Strafgerichtshof machen die Regierungen und politisch-militärischen Eliten ganz persönlich haftbar für von ihnen begangene oder verantwortete Menschenrechtsverletzungen – eine Idee, die noch in jüngster Vergangenheit absolut unvorstellbar erschien. Das Weltrechtsprinzip, nach dem Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen an jedem Ort der Welt angeklagt und gerichtlich verhandelt werden können, ist in Kraft, wie wir am Fall von General Pinochet verfolgen konnten.

Während bislang – wie im Falle des Kosovo – auf langjährige Teilnahmslosigkeit gegenüber Menschenrechtsverletzungen und friedlichem Widerstand gelegentlich der militärische Aktionismus »humanitärer Interventionen« folgte, wäre im Rahmen einer solchen universalen Verfassungsordnung ein auf drei Säulen basierendes Menschenrechtsschutzsystem möglich, das alle möglichen und notwendigen Maßnahmen zugunsten der Menschenrechte vereint.⁶⁵

1. präventiver Menschenrechtsschutz: In diesen Bereich gehört z.B. die politische und finanzielle Stärkung der UNO, ihre Demokratisierung und Entbürokratisierung, die Weiterentwicklung der völkerrechtlichen Menschenrechtsinstrumente

⁶¹ James Rosenau/Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.), *Governance without Government: Order and Change in world Politics*, Cambridge 1992.

⁶² Vgl. hierzu Michael Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt/M. 1998, S. 171ff.

⁶³ Martin Shaw, *Theory of the Global State. Globality as an Unfinished Revolution*, Cambridge 2000, S. 267.

⁶⁴ Vgl. Otfried Höffe, *Die Vereinten Nationen im Lichte Kants*, in: ders. (Hrsg.), *Immanuel Kant: Zum ewigen Frieden*, Berlin 1995, S. 247.

und die konsequente Nutzung des Instruments der UN-Blauhelm-Missionen zur präventiven Konfliktbearbeitung; daneben endlich die Verwirklichung einer gerechteren Weltwirtschaftsordnung und eine verbesserte Entwicklungszusammenarbeit. Entwicklungspolitik ist aktive Menschenrechtspolitik – und nebenbei auch noch Terrorismusbekämpfung.

2. polizeilich-völkerstrafrechtlicher Menschenrechtsschutz: Zentral für diese Säule ist die zügige Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs, die Ausweitung seiner Kompetenzen, und die konsequente Anwendung des Weltrechtsprinzips. Außerdem gehört in diesen Bereich die Ausweitung der internationalen polizeilichen und forensischen Zusammenarbeit bei der Verfolgung und Aufklärung massiver und systematischer Menschenrechtsverletzungen.
3. politischer und militärischer Menschenrechtsschutz: politisch gehört hierher die Weiterentwicklung und Anwendung nicht-militärischer Sanktionen. Militärisch wäre hier in einem ersten Schritt die Einrichtung einer effektiven, direkt der UNO unterstellten internationalen Streitmacht (im Sinne von Art. 43 SVN) geboten, die – sofern die genannten völkerrechtlichen und ethischen Voraussetzungen erfüllt sind – als absolute *ultima ratio* militärisch zur Beendigung schwerster Menschenrechtsverletzungen eingesetzt werden könnte. Eine Verlagerung der militärischen Kompetenzen von der Weltorganisation UNO auf das regionale Militärbündnis des Westens, die NATO, wie sie sich im Falle des Kosovo-Krieges gezeigt hat, erscheint als der falsche Weg. Langfristig sollten deshalb die finanziellen, politischen und militärischen Voraussetzungen für ein faktisches Gewaltmonopol der Vereinten Nationen verwirklicht werden.

Wir können nicht erwarten, dass die UNO alle Weltprobleme löst, solange sie ein völlig unzureichendes Budget hat. Wir können auch nicht erwarten, dass die UNO alle Konflikte in der Welt auch nur angehen kann, solange sie um jeden Blauhelm betteln muss. Die UNO kann immer nur so stark sein, wie die Staaten sie haben wollen. Hier liegen die Schlüssel für die Lösung der besprochenen Probleme.

⁶⁵ Vgl. zu allgemeinen kosmopolitischen Zielen David Held, *Democracy and the Global Order*, a.a.O., S. 278ff.

Florian Pfeil, M.A., geb. 1973; Studium der Politikwissenschaft und des öffentlichen Rechts an der Universität Trier. 1999-2001 wissenschaftlicher Mitarbeiter und Assistent der Geschäftsführung im Fach Politikwissenschaft der Universität Trier. Lehrveranstaltungen in den Teilbereichen Internationale Beziehungen sowie Politische Theorie und Ideengeschichte. Seit 2001 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre/Westliche Regierungssysteme der Universität Trier. Koordinator der Arbeitsgemeinschaft Menschenrechte Trier. Publikation u.a.: Zivilmacht für die Menschenrechte? Menschenrechte in der deutschen Außenpolitik 1990-1998, Hamburg 2000.