

Die Diskussion um
„humanitäre
Interventionen“ muss
vorangetrieben werden

Vom Staatsrecht zum Menschenrecht

Hartmut Kühne

Als „humanitäre Intervention“ rechtfertigte die NATO im Frühjahr 1999 ihren Einsatz im Kosovo. Sie diente als Begründung für das Vorgehen der Allianz, und nur so konnte die NATO erreichen, dass die vertriebenen Kosovo-Albaner in ihre Heimat zurückkehren konnten. Dem Völkermörder Milošević gebot die NATO Einhalt. Doch auch über ein Jahr nach dem Ende des Kosovo-Konflikts leben die verschiedenen Ethnien weiterhin verfeindet nebeneinander, nur mühsam von den Truppen der KFOR daran gehindert, sich gegenseitig zu bekämpfen. Ein dauerhafter Friede ist, auch nach dem Machtwechsel in Belgrad, nicht in Sicht.

Die politische Bilanz des Kosovo-Konflikts ist also zwiespältig. Daneben hatte der Krieg noch – weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit – Folgen für das Völkerrecht. Anhand des Kosovo-Einsatzes lässt sich beispielhaft veranschaulichen, wie sich die Grundlagen des Völkerrechts in den letzten Jahren verändert haben – mit weitgehend ungewissem Ausgang. Erstmals wurde ein Krieg allein mit dem Schutz der Menschenrechte gerechtfertigt.

Bundeskanzler Schröder sprach von einem „Gründungsakt für ein Europa der Menschen und der Menschenrechte“. Die Bundesregierung und auch die anderen NATO-Staaten wollten auch deutlich machen, dass die Menschenrechte eine immer wichtigere Kategorie des Völkerrechts werden. Bislang kannte die internationale Rechtsordnung jedoch eine andere Basis – nämlich die souveränen Staa-

ten. Der Einzelne, der Mensch, spielte kaum eine Rolle.

Auf den Staaten allein baute das Völkerrecht auf, sie waren die Subjekte, also die Berechtigten und Verpflichteten, dieser Rechtsordnung. Doch souveräne Staaten in der Form, wie sie zu der Zeit bestanden, als sich die heutige Völkerrechtsordnung entwickelte, gibt es heute nicht mehr. Die Staaten sind nämlich miteinander verflochten. Internationale Vereinbarungen schränken ihre Souveränität ein. Die Welt befindet sich auf dem Weg fort von den allmächtigen, im Grundsatz isolierten, Staaten hin zu einem zusammenwachsenden Globus mit relativierten Grenzen. Und das Völkerrecht hängt mittendrin, gewissermaßen zwischen zwei Stühlen.

Grundsatz der Souveränität

Beim NATO-Einsatz im Kosovo wird diese Entwicklung anhand der Rechtsfigur der „humanitären Intervention“ anschaulich. Was sind genau die Auswirkungen auf die Völkerrechtsordnung? Zunächst einmal stellt die „humanitäre Intervention“ eine Grundlage des Völkerrechts in Frage: die Souveränität der Staaten. Der Grundsatz der Souveränität der Staaten ist eine Regel aus der Zeit des Westfälischen Friedens. Sie besagt: Kein Land darf sich in die Angelegenheiten eines anderen einmischen. Genau mit dieser Regel können im Grundsatz Konflikte zwischen Staaten verhindert werden. Denn Kriege können eingedämmt werden, weil jeder Übergriff über die Gren-

zen eines Staates die Verletzung der Souveränität eines anderen Staates bedeutet. Eine grobe Regel gewiss, platt und simpel, doch auch eine Grundregel des Völkerrechts, die jeden zwischenstaatlichen Krieg verbietet.

Andererseits erwies sich Staatensouveränität immer mehr als ein gewaltiger Bumerang. So argumentierte Slobodan Milošević, die Vorgänge im Kosovo seien nur Sache Jugoslawiens. Genau dagegen hat sich die NATO aufgelehnt. Die Staatensouveränität sollte nicht mehr als Freifahrtschein für Menschenrechtsverletzungen missbraucht werden. Doch was tritt an ihre Stelle?

Völkerrecht hinkt hinterher

Nach neuen, sich erst entwickelnden Regeln des Völkerrechts gelten die Menschen viel, die Staaten aber wenig. Der Schutz der Menschenrechte stellt ein internationales Anliegen, ihre Verletzung keine „innere Angelegenheit“ mehr da. Wer die Menschenrechte verletzt, verletzt das Völkerrecht. Früher galt gerade die Souveränität eines Staates als Schutzgut des Völkerrechts. Jetzt muss derjenige, der die Menschenrechte verletzt, mit internationalen Sanktionen rechnen, egal ob damit die Souveränität seines Staates berührt wird oder nicht.

Der friedenssichernden und konflikt-hedenden Funktion des Grundsatzes der Staatensouveränität wird keine große Bedeutung mehr zugemessen. Die humanitäre Intervention sichert zwar die Menschenrechte weit besser als die vorherige Rechtslage, aber sie wirkt nicht per se Konflikt verhindernd. Ihr Ziel ist allein die Sicherung der Menschenrechte. Werden sie verletzt, so ist die Intervention erlaubt.

Trotz dieser Bedenken hat die humanitäre Intervention gleichwohl ihre Berechtigung. Sie schließt Lücken im Völkerrecht und macht mit der Blindheit des Völkerrechts gegenüber den Menschen-

rechten Schluss. Sie muss aber so ausgestattet werden, dass zweierlei erreicht wird: Möglichst viel von der alten Konflikt hemmenden Wirkung der Staatensouveränität soll erhalten, zugleich der Schutz der Menschenrechte gewährleistet werden. Dafür muss festgelegt werden, wie gravierend eine Menschenrechtsverletzung sein muss, um eine Intervention zu rechtfertigen. Sicher kann nicht jede Abweichung von dem im Westen geltenden Schutzstandard eine „humanitäre Intervention“ begründen. Die Menschenrechtslage bei uns muss eine Messlatte, kann aber kein vollständiger Maßstab für andere Kulturen sein. Und weiter müssen Regeln gefunden werden, wie weit diese Intervention gehen darf, insbesondere ob sie militärische Zwangsmittel umfassen kann.

Bei allen diesen Fragen steht die Völkerrechtslehre noch am Anfang. Sie hinkt hinterher: Immer rascher wächst bei Menschenrechtsverletzungen der öffentliche Druck zur Ergreifung von Gegenmaßnahmen. Die Bilder von Gräueltaten werden weltweit durch die Fernseher verbreitet, das Entsetzen überträgt sich in Druck auf die politisch Verantwortlichen in den westlichen Hauptstädten, gegen die massive Verletzung der Menschenrechte vorzugehen. So entsteht die Motivation zur Ergreifung „humanitärer Interventionen“.

Doch die Völkerrechtswissenschaft sucht erst noch nach neuen Antworten auf diese neuen Anforderungen und muss die Voraussetzungen einer „humanitären Intervention“ definieren. Ist die Diskussion unter den Experten und Wissenschaftlern schon verhalten, so herrscht in der breiteren Öffentlichkeit sogar völliges Schweigen. Niemand denkt laut darüber nach, nach welchen Kriterien in Zukunft Interventionen möglich sein sollen, wie die Völkerrechtsordnung auf die geringere Bedeutung der Staaten in den internationalen Beziehungen reagieren soll.

Zu der überfälligen Diskussion müssen auch die Fragen gehören, wer befugt ist, die Menschenrechtsverletzungen zu ahnden und welche Maßnahmen ergriffen werden können.

Welche Institution ist also legitimiert, den Grundsatz der Staatensouveränität zu durchbrechen? Diese Frage bleibt selbst für die vergleichsweise weit integrierte Europäische Union unbeantwortet, wie der Umgang mit der österreichischen Regierung gezeigt hat. Die vierzehn Mitgliedstaaten, von denen die Blockade Österreichs ausging, verwiesen darauf, dass es in der EU keine „Innenpolitik“ mehr gebe, somit alles alle etwas angehe. Deshalb soll der völkerrechtliche Gedanke der Staatensouveränität in der Union erst recht nicht mehr gelten. Nach dem Amsterdamer Vertrag beruht die Union „auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit“. Auch hier ist also wie im Völkerrecht eine Gewichtsverschiebung zu erkennen: Nicht mehr nur die Mitgliedstaaten und der durch sie geschaffene Binnenmarkt zählen, sondern ebenso der Mensch und seine Grundrechte.

Entscheidungsträger

Doch wer soll darüber entscheiden, wann die EU-Partner Maßnahmen gegen einen Mitgliedstaat ergreifen können? Am ehesten wäre dazu der Rat berufen, und der EU-Vertrag sieht für ihn auch Handlungsmittel in Artikel 7 vor, doch diese Norm setzt Einstimmigkeit voraus. Deshalb kam sie gegenüber Österreich nicht zum Einsatz. Andere Instrumente enthält der Vertrag nicht. So haben die vierzehn EU-Partner außerhalb des Vertrages gehandelt, als sie die Maßnahmen gegen Österreich beschlossen.

Genau das stieß auf Unverständnis zunächst der österreichischen Bevölkerung, darüber hinaus aber auch in anderen EU-

Staaten. Die vierzehn Mitgliedstaaten wurden nicht als legitimiert angesehen, die bilateralen Beziehungen einfach auf Eis zu legen. Auch haben sie noch keine Kriterien entwickelt, wann ein Vorgehen gegen einen anderen Mitgliedstaat erlaubt sein soll. Es bleibt unklar, welche Rechtsverletzungen oder eben nur Verstöße gegen politische Anstandsregeln ausreichen, um ein Vorgehen gegen einen einzelnen Mitgliedstaat zu rechtfertigen, und welche „Strafen“ ergriffen werden können.

Strafgerichtshof als neues Organ

Auch auf internationaler Ebene ist unklar, welche Institution befugt sein soll, Menschenrechtsverletzungen zu ahnden. In einem begrenzten Gebiet bildet sich allerdings ein Organ heraus, das die Ahndung von Menschenrechtsverletzungen in besonders groben Fällen übernehmen soll: Die Schaffung eines Internationalen Strafgerichtshofs ist vielleicht das deutlichste Signal, dass dem Völkerrecht Menschenrechtsverletzungen nicht mehr gleichgültig sind. Das Statut für ein solches Gericht mit Sitz in Den Haag wurde im Sommer 1998 im Rom von 114 Staaten gezeichnet.

Das neue Tribunal soll folgende Verbrechen verfolgen: Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Aggression (*crimes of aggression*). Zwei Vorbilder hat es schon (nimmt man Tokio und Nürnberg aus), nämlich die vom Sicherheitsrat eingerichteten Gerichtshöfe für Verbrechen, die in Ruanda und im ehemaligen Jugoslawien begangen wurden. Im Gegensatz zu diesen Tribunalen soll der Internationale Gerichtshof aber auf Dauer und durch einen völkerrechtlichen Vertrag eingerichtet werden. Das Statut tritt erst in Kraft, wenn sechzig Staaten den Vertrag auch ratifiziert haben, bislang haben dies aber nur vierzehn getan. Doch Experten sind zuversichtlich, dass diese Zahl in den

nächsten Jahren erreicht werden kann und der Gerichtshof dann seine Arbeit aufnimmt.

Ganz deutlich steht das Individuum, Straftäter und Opfer nämlich, im Mittelpunkt der Arbeit des neuen Internationalen Strafgerichtshofs. Das Tribunal wird damit geradezu zu einem Symbol für eine Entwicklung, nach der das Individuum eine stärkere Rolle im Völkerrecht einnimmt. Es können sogar auch Staatsangehörige von Staaten, die dem Statut des Gerichtshofs nicht beigetreten sind, verurteilt werden, wenn sie ihre Tat auf dem Territorium eines Staates begangen haben, der Mitglied ist. Genau das ist den USA ein Dorn im Auge, die sich deshalb seit Jahren gegen den Strafgerichtshof wenden und die Entwicklung des Statuts behindern. Sie wollen auf keinen Fall Mitglied des Statuts werden. Doch selbst für die Großmacht USA gilt, dass die Souveränität ihres Staates deutlich begrenzt ist. Denn auch US-Bürger können vor dem Tribunal angeklagt werden, selbst wenn die USA nicht Mitglied des Gründungsvertrags werden. Der Mensch, hier als Täter, zählt, und eben nicht die Macht oder der Vertragsstatus seines Landes.

Sicherheitsrat als Weltpolizist

Neben dem zukünftigen Strafgerichtshof gibt es noch ein weiteres Organ, das befugt wäre, schwere Menschenrechtsverletzungen zu verfolgen: Der Sicherheitsrat kann neben einem Angriffskrieg auch schwere Menschenrechtsverletzungen als Rechtsbrüche nach Kapitel VII der UN-Charta ansehen und Maßnahmen gegen den Rechtsbrecher ergreifen. Mit dem Sicherheitsrat hat die UN-Charta eine Art Weltpolizisten geschaffen, der gegen einen Friedensstörer vorgehen kann, und das auch mit Gewaltmitteln.

Diesen Grundsätzen haben sich UNO-Mitglieder durch ihren Beitritt zur Weltorganisation verpflichtet. Insgesamt erichteten die Staaten mit den Vereinten

Nationen ein System kollektiver Sicherheit, das den Frieden umfassend erhalten soll. Frieden soll also durch Recht, nicht durch das Recht des Stärkeren gesichert werden. Diese Sicherung des Friedens ist in die Hände der Weltorganisation, besonders des Sicherheitsrates, gelegt. Soweit die schöne, gute Theorie.

Alle wissen, dass sie in der Praxis nie funktioniert hat. Der Weltpolizist hatte immer schon eine Schießhemmung. Die meiste Zeit war und ist er blockiert und handlungsunfähig. Die ständigen Mitglieder (die USA, Russland, China, Frankreich und Großbritannien) können mit ihrem Veto jede Entscheidung verhindern. Von diesem Recht machen sie fleißig Gebrauch, nicht nur wenn sie selbst betroffen sind, sondern auch schon dann, wenn die Interessen von Staaten, die ihnen nahe stehen, im Spiel sind.

Letztlich wurde der Frieden zwischen den beiden Blöcken bis 1989 nicht durch die Weltorganisation gesichert, sondern durch ein Mächtegleichgewicht klassischer Art, wie es die Geschichte auch vor der Schaffung eines globalen Systems kollektiver Sicherheit schon oft gesehen hatte. NATO und Warschauer Pakt standen sich waffenstarr gegenüber und sicherten durch gegenseitige Abschreckung den Frieden, außerhalb des UNO-Systems und am Sicherheitsrat vorbei.

Das UNO-System erlebte freilich nach 1989 eine gewisse Renaissance. Die Blockade zwischen den Mitgliedern des Sicherheitsrats konnte öfter überwunden werden. In Somalia, im Golfkrieg und sogar auch in Bezug auf den Konflikt im ehemaligen Jugoslawien erwies sich der Sicherheitsrat als durchaus handlungsfähig, wenn auch in begrenztem Ausmaß.

Ende der „Renaissance“

Doch der Kosovo-Konflikt setzte dieser „Renaissance“ ein Ende. Ein Handeln der NATO war nur möglich, weil sie sich über den Sicherheitsrat hinwegsetzte. Der Si-

cherheitsrat wollte dem Völkermord an den Kosovo-Albanern keinen Einhalt gebieten, weil Russland seine schützende Hand über Milošević breitete. Die NATO handelte ohne Einverständnis des Sicherheitsrats und konnte nur so Milošević zum Einlenken bewegen.

Was tritt nun an die Stelle des Sicherheitsrats? Es sind wieder Machtblöcke oder einzelne Staaten. Grundsätzlich kann sich jede Nation auf die Figur der „humanitären Intervention“ berufen. Einzelne Staaten werden so zu Hilfspolizisten des Sicherheitsrats, der seiner Aufgabe zur Sicherung des Friedens nicht nachkommt, zum Beispiel eben den Völkermord im Kosovo nicht verhinderte. Sicher besteht die große Gefahr, dass die „humanitäre Intervention“ als Vorwand für bloße Machtpolitik missbraucht wird.

Lösungsansatz

Ein Lösungsansatz könnte sein, die „humanitäre Intervention“ nicht einzelnen Staaten, sondern nur Staatengemeinschaften, so der OSZE oder der NATO, einzuräumen. Die Missbrauchsgefahr wird nämlich gemindert, wenn die „humanitäre Intervention“ nur Staatengemeinschaften zugebilligt wird, weil mehrere Staaten eher auf ein völkerrechtskonformes Verhalten achten werden als ein einzelner Staat. Gerade regionale Organisationen im Sinne von Kapitel VIII UN-Charta könnten „humanitäre Interventionen“ durchführen.

In diesem Kapitel VIII erwähnt die UN-Charta gesondert Staatengemeinschaften unterhalb der Ebene der Vereinten Nationen, damit diese regionalen Organisationen die UNO bei ihren Auf-

gaben unterstützen. Gerade wenn der Sicherheitsrat als Kontrollorgan ausfällt, sollen sie in die Bresche springen.

Als weitere Messlatte für die Reichweite einer „humanitären Intervention“ kommt Artikel 51 UN-Charta in Betracht, der jedem Staat das Recht zur Selbstverteidigung für den Fall einräumt, dass er angegriffen wird. Der Gebrauch des Selbstverteidigungsrechts ist an strenge Voraussetzungen gebunden, mit gutem Grund, denn er unterhöhlt den Monopolanspruch des Sicherheitsrates auf Wiederherstellung eines völkerrechtskonformen Zustands. Die Selbstverteidigung gegen einen Angriff kann deshalb immer nur eine Ausnahme sein, wenn der Sicherheitsrat handlungsunfähig ist. Gleiches muss nun auch für die „humanitäre Intervention“ gelten.

Die UN-Charta mit ihrem strikten Gewaltverbot und dem Veto-Recht im Sicherheitsrat gibt oft keine ausreichenden Mittel und Antworten auf massive Menschenrechtsverletzungen. Deshalb besteht die Gefahr, dass die Forderung aufkommt, sie ganz zu missachten oder gar auf den Müllhaufen der Geschichte zu werfen.

Der Erodierung entgegenwirken

Um einer solchen Erodierung des internationalen Rechts vorzubeugen, ist die Zulassung einer eng begrenzten „humanitären Intervention“ geboten. Nach dem Kosovo-Konflikt ist die Diskussion um die „humanitäre Intervention“ allzu rasch eingeschlafen. Sie muss aber weiter vorangetrieben werden – unter Wissenschaftlern und auch in der breiteren Öffentlichkeit.