

STAATLICHE SOUVERÄNITÄT UND HUMANITÄRE INTERVENTION

ANGELIKA NUßBERGER

DIE RECHTFERTIGUNG DES NICHT RECHTFERTIGBAREN

„Kriege sind die Geißel der Menschheit“. „Der Krieg ist der Vater aller Dinge“. „Kriege wird es immer geben“. – Kriege haben viele Namen: Eroberungsfeldzug, Kreuzzug, Dschihad, humanitäre Intervention oder einfach: „Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung“, wie der russische Präsident Boris Jelzin beim Einsatzbefehl für die russischen Truppen zum Angriff auf Tschetschenien und – wortgleich – der georgische Befehlshaber Kurashvili beim Einsatzbefehl für die georgischen Truppen zum Angriff auf Südossetien formulierten. Die Orte, an denen Kriege gewonnen oder verloren wurden, markieren Zeitenwenden: Issos, Waterloo, Königgrätz, Stalingrad. Und was sagt das Völkerrecht dazu? Sind Kriege erlaubt? Nein, grundsätzlich nicht. Aber ... Die Erklärungsversuche, warum es ein „Aber“ geben müsse, sind überaus facettenreich. „Das Völkerrecht skandalisiert die Anwendung von Gewalt und legitimiert sie zugleich“, meint der Politikwissenschaftler Lothar Brock und nennt dies die „grundlegende Ironie des Völkerrechts“.¹

Dies gilt auch für das Völkerrecht der Gegenwart. Auch wenn es Gewaltanwendung im internationalen Bereich grundsätzlich zu minimieren versucht, werden doch immer neue Ansätze gefunden, um militärische Interventionen zu rechtfertigen. Teilweise werden damit – dem Wolf im Schafspelz vergleichbar – machtpolitische Intentionen als völkerrechtspoli-

¹ Lothar Brock, Von der „humanitären Intervention“ zur „Responsibility to Protect“. Kriegserfahrung und Völkerrechtsentwicklung seit dem Ende des Ost-West-Konflikts, in: Fischer-Lescano/Gasser/Marauhn/Ronzitti (Hrsg.), Festschrift für Michael Bothe, Baden-Baden, 2008, S. 19 ff.

tisch korrekt vorgeführt; teilweise wird aber auch versucht, auf echte Dilemmata in der internationalen Politik angemessen zu reagieren. So schreibt der ehemalige Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, in einem Bericht zur Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert:

„[I]f humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that affect every precept of our common humanity?“²

Bereits zuvor – und unter dem Eindruck der unentwerrbar schwierigen Situation im Kosovo, hatte Kofi Annan angeregt, zwei Konzepte von Souveränität zu entwickeln. So sei der staatlichen Souveränität eine individuelle Souveränität der Einzelpersonen gegenüberzustellen. Bei einer Kollision müsse die internationale Staatengemeinschaft abwägen, wie lange sie im Bereich der Menschenrechte untätig bleiben könne, um den Schutz der staatlichen Souveränität zu wahren. In keinem Fall dürften aber massenhafte Menschenrechtsverletzungen hingenommen werden.³ – Dies war der Anstoß zur Erarbeitung des Konzepts der „responsibility to protect“.

Die „responsibility to protect“ ist das – vorerst – letzte Glied in einer Kette von Argumentationen, die Anwendung von kriegerischer Gewalt um eines hehren Zweckes willen zu rechtfertigen. Es wird kontrovers diskutiert, ob der Ansatz innovativ oder doch nur alter Wein in neuen Schläuchen ist. Die Geschichte des Völkerrechts lässt sich auch schreiben als eine Geschichte der – mehr oder weniger vergeblichen – Versuche, Kriege einzulegen und einzudämmen, zugleich aber auch für notwendig und gut zu erklären. Vor diesem Hintergrund ist die „responsibility to protect“ zu sehen, die den Auftakt bildet zur völkerrechtlichen Diskussion über Krieg und Frieden, Gerechtigkeit und Verantwortung im 21. Jahrhundert.

DER „GERECHTE“ KRIEG

Die Vorstellung, es ließen sich gerechte Kriege von ungerechten Kriegen unterscheiden, findet sich bereits bei den Römern. Der Begriff *bellum iustum* (gerechter Krieg) bezeichnet im frühen römischen Recht den Krieg,

² UN-Doc. A/54/2000 (27.03.2000) The Millennium Assembly of the United Nations “We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century. Report of the Secretary-General”, Absatz 217.

der bestimmten rituellen und sakralen Vorschriften entspricht. Danach musste ein Staatspriester als Gesandter des römischen Volkes dem potentiellen Kriegsgegner die Forderung nach Genugtuung überbringen und, falls innerhalb einer bestimmten Frist keine Genugtuung erfolgte, den möglichen Krieg ankündigen. Befürwortete der römische Senat den Krieg, hatte eine feierliche Kriegserklärung zu erfolgen, indem der Priester eine blutige Lanze über die Grenze ins Feindesland schleuderte.⁴ Dieses formalistische Verständnis wird im spätrömischen Recht durch ein ethisches Begründungsmuster verdrängt. Nach Cicero ist ein *bellum iustum* ein Verteidigungskrieg oder ein Krieg zur Vergeltung erlittenen Unrechts.⁵ Entscheidend für die völkerrechtliche Entwicklung ist, dass auch der Krieg als ein dem Recht unterliegendes Phänomen verstanden wird. Das berühmte Dicitum des Geschichtsschreibers Livius gibt davon Zeugnis: „Sunt et belli sicut pacis iura“ (es gibt Gesetze des Kriegs wie des Friedens).⁶

Für das abendländische Verständnis vom „gerechten Krieg“ prägend sind die Schriften des Augustinus, der an die Lehre Ciceros anknüpft, zugleich aber dem Krieg einen Ort im Gefüge der christlichen Lebensordnung zuweist.⁷ Damit wird der Krieg nicht mehr, wie im Urchristentum, in jedem Fall abgelehnt und das Gebot für Christen, den Kriegsdienst zu verweigern, seiner Grundlage beraubt. Nach Augustinus muss eine Kriegserklärung aber einen gerechten Grund (*iusta causa belli*) haben: „Gerecht sind diejenigen Kriege zu nennen, die ein Unrecht sühnen, etwa wenn ein Volk oder ein Gemeinwesen, das mit Krieg überzogen werden soll, verabsäumt hat, die Missetaten der Seinen zu bestrafen oder das wieder zurückzugeben, was mittels jenes Unrechts geraubt worden ist“.⁸ Entscheidend sei auch die innere Einstellung des Kriegführenden, seine gerechte Absicht (*intentio recta*). Nicht Rachsucht oder Unversöhnlichkeit dürften Motiv sein, sondern vielmehr der Wunsch, den „rechten Frieden“ und damit einen

³ Kofi Annan, Rede zum Jahresbericht, abgedruckt in: Manuel Fröhlich (Hg.), Kofi Annan. Die Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert, Reden und Beiträge 1997-2003, Wiesbaden 2004, S. 258 ff.

⁴ Vgl. dazu Karl-Heinz Ziegler, Völkerrechtsgeschichte, 2. Auflage 2007, S. 41.

⁵ Ziegler (aaO), S. 48.

⁶ Ziegler (aaO), S. 49.

⁷ Wilhelm G. Grewe, Epochen der Völkerrechtsgeschichte, Baden-Baden 1984, S. 133 ff.

⁸ „Iusta bella definiri solent, quae ulciscuntur iniurias, si gens vel civitas quae bello petenda est, vel vindicare neglexerit quae a suis improbe factum est, vel reddere quod per iniurias ablatum est“. (In Pentat. VI, 10).

Zustand der Ruhe, der sich auf eine gerechte Ordnung gründet, wiederherzustellen. Letztlich werde der Krieg auch zum Besten des Gegners geführt, da ihm die Möglichkeit genommen werde, Böses zu tun. Schon während des Krieges müsse der Friede dadurch gestiftet werden, dass, wie Augustinus schreibt, „der Besiegte durch den Sieg vom Sinn des Friedens überzeugt wird“. Den „gerechten Grund“ erkennen, den Krieg mit der „rechten Intention“ führen kann allerdings nur der Kriegsherr. So begeht der einzelne Soldat, wenn er an einem ungerechten Krieg teilnimmt, keine Sünde: „Wenn es also einem Gerechten zustößt, unter einem unwürdigen König zu kriegen, so kann er ohne Verstoß gegen die Gerechtigkeit seinen Befehl ausführen, wenn es feststeht, dass dieser Befehl nicht dem Gesetz Gottes zuwiderläuft; es kann also geschehen, dass der König sich durch seinen ungerechten Befehl schuldig macht, während der den Befehl ausführende Soldat schuldlos bleibt“.⁹

Beispielgebend für die weitere Entwicklung der Diskussion um Krieg und Frieden fasst Thomas von Aquin die Ideen des Augustinus in drei Erfordernissen zusammen, die für die Annahme eines „gerechten Krieges“ erfüllt sein müssen: die Machtbefugnis eines Herrschers, der keinen höheren Richter über sich hat und daher sein Recht selbst suchen muss (*auctoritas principis*), die gerechte Sache, die in der Vergeltung und Bestrafung eines Unrechts liegen muss (*iusta causa*), und die Absicht, das Gute zu fördern und das Böse zu verhindern (*recta intentio*). Damit war dem Kaiser aufgetragen, aufgrund der ihm verliehenen Schwertgewalt die inneren und äußeren Feinde der Christenheit zu bekriegen. Aber die Kirche sah sich ebenfalls berechtigt, „Heilige Kriege“ – auch diese Formulierung findet sich bereits bei Augustinus – zu führen. Der geistige Boden für die Kreuzzüge war bereitet.¹⁰

Es war aber nicht nur die christliche Lehre vom gerechten Krieg, die das Recht von Krieg und Frieden im Mittelalter bestimmte. Einfluss nahm vielmehr auch das ritterlich-feudale Fehdewesen mit seinem Ideal vom ehrenhaften Kampf gleichstehender, sich gegenseitig respektierender Gegner, ein Ideal, das in der Wirklichkeit allerdings kaum Niederschlag fand. So vermochten weder die Regeln des *ius ad bellum*, des Rechts zum Krieg, noch die Regeln des *ius in bello*, das die Art der Kriegsführung bestimmte, die grausamen und blutigen Auseinandersetzungen im Mittelalter zu verhindern.

⁹ Zitiert nach Grewe (aaO), S. 135.

¹⁰ Vgl. dazu im Einzelnen Grewe (aaO), S. 135 ff.

Dies gilt auch für die Eroberungskriege in der Neuen Welt, die Conquista. Sie lassen sich allerdings nicht mit der Vorstellung des Augustinus, Unrecht müsse wieder gutgemacht werden, begründen. Der spanische Völkerrechtler Francisco de Vitoria findet dennoch einen Weg, das Vorgehen der Spanier gegen die Eingeborenen Südamerikas zu rechtfertigen. So schreibt er in seiner berühmten Abhandlung *De Iure Belli Hispanorum in Barbaros* (Über das Recht der Spanier zum Krieg gegen Barbaren): „Wenn sich die Barbaren infolge des Schreckens zusammenrotten, um die Spanier zu verjagen und zu töten, so können sich diese in den Grenzen des Notwendigen verteidigen, aber sie dürfen nicht die anderen Rechte des Krieges gebrauchen, das heißt, wenn der Sieg davongetragen und die Sicherheit hergestellt ist, so haben sie nicht das Recht, die Barbaren zu töten, zu plündern und ihre Städte einzunehmen; denn in diesem Falle sind die Barbaren, wie wir annehmen, unschuldig. Die Spanier dürfen sich verteidigen, aber nur, indem sie den Barbaren so wenig wie möglich zufügen, denn der Krieg ist reine Verteidigung“.¹¹

Während nach mittelalterlichem Verständnis nur eine der beiden kriegführenden Parteien „im Recht“ sein und einen gerechten Krieg führen konnte, wurde im Völkerrecht des 16. und 17. Jahrhunderts auch ein „von beiden Seiten gerechter Krieg“ (*bellum iustum ex utraque parte*) für möglich gehalten. Diese Entwicklung spiegelt das Aufbrechen des mittelalterlichen Weltbildes, das auf der Vorstellung, es gäbe nur „eine“ Kirche und „einen“ Glauben, beruht hatte. In Konfessionskriegen sind beide Seiten überzeugt, die Wahrheit, den Glauben und das Recht auf ihrer Seite zu haben. Zunächst wird in der Völkerrechtslehre zugestanden, dass auch derjenige, der sich in einem unüberwindlichen Irrtum (*ignorantia invincibilis*) befinde, einen gerechten Krieg führen könne. Der in England lebende Völkerrechtler Alberico Gentili (1552-1608) entwickelt diese Idee weiter und akzeptiert, dass ein Krieg objektiv auf beiden Seiten gerecht sein könne. Kriege, mit denen Unrecht gesühnt werden solle, vergleicht er mit Strafprozessen, Kriege, die der Durchsetzung eines bestrittenen Rechtsanspruchs dienen, mit Zivilprozessen. Allerdings geht er nicht so weit, Sieg oder Niederlage als Beweis für die Berechtigung der Ansprüche zu interpretieren; nicht notwendig muss es der Stärkere, Siegreiche sein, der auch im „Recht“ ist. In jedem Fall müsse der Sieger einen „gerechten Frieden“ gewähren. Dies bedeutet, dass die vom Sieger geforderten Entschädigungen nicht so beschaffen sein dürfen, dass

¹¹ De Ind. III, 6; Übersetzung zitiert nach Grewe (aaO), S. 243.

Frieden auf Dauer nicht mehr möglich ist: „Der Sieger ist im Unrecht, der einen Frieden anbietet, der kein Friede ist“.¹²

Die Idee vom „gerechten Krieg“ wird mit der Lehre vom beidseitig gerechten Krieg aber weitgehend relativiert und in den folgenden Jahrhunderten immer mehr von der Vorstellung verdrängt, souveräne Staaten hätten ein freies Kriegführungsrecht. Für den im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts dominierenden Völkerrechtspositivismus war die Gerechtigkeit des Krieges grundsätzlich ein juristisch irrelevantes Problem der politischen Ethik, „eine rein persönliche Gewissensfrage“, wie der französische Völkerrechtler Pillet formulierte.¹³ Nichtsdestotrotz ist die Auffassung, gerechte und ungerechte Kriege ließen sich unterscheiden, nie verstummt. So griff etwa die französische Nationalversammlung nach der Revolution darauf zurück und bestimmte in einem Dekret aus dem Jahr 1790, dass nur derjenige Krieg erlaubt sei, der geführt werde, um einen unmittelbar bevorstehenden Angriff abzuwehren, einen Verbündeten zu unterstützen oder ein eigenes Recht zu wahren.¹⁴ Auch die religiös fundierte Annahme, die Gläubigen hätten ein Recht, gegen die Ungläubigen zu kämpfen, ist, der Säkularisierung des Völkerrechts zum Trotz, zumindest in der islamischen Lehre vom Dschihad noch immer präsent.¹⁵ Eine besondere gleichermaßen auf eine bestimmte Weltsicht gegründete Variante fand sich in der sowjetischen Völkerrechtslehre, die als „gerechte Kriege“ Verteidigungs- und nationale Befreiungskriege ansah, in denen die ideologischen Gegner automatisch im Unrecht waren.¹⁶

Die Idee des „gerechten Krieges“ wirkt bis in die Gegenwart fort, auch wenn die Diskussion nicht mehr unter diesem Begriff geführt wird. Der Sache nach sind aber ebenso Kriege, die dem Schutz der Menschenrechte der Bürger anderer Staaten dienen sollen – so genannte „humanitäre Inter-

¹² De iure belli, III, xiii, Übersetzung zitiert nach Grewe (aaO), S. 250; diese Berechtigung dieser Forderung hat nicht zuletzt der Versailler Vertrag deutlich gemacht.

¹³ Pillet, *La Guerre actuelle et le droit des gens*, Paris 1916, S. 17.

¹⁴ Décret du 22 mai 1790. Assemblée nationale. Moniteur universel du 23 mai, article 3.

¹⁵ Vgl. Rudolph Peters, *Jihad in Classical and Modern Islam*, Wien 2005; Fred M. Donner: The Sources of Islamic Conceptions of War. In: John Kelsay und James Turner Johnson (Hg.), *Just War and Jihad: Historical and Theoretical Perspectives on War and Peace in Western and Islamic Traditions*. Greenwood Press, 1991, S. 47.

¹⁶ Vgl. Friedrich Christian Schröder, Die Rechtmäßigkeit des Krieges nach westlicher und sowjetischer Völkerrechtsauffassung, in: R. Maurach/B. Meissner, *Völkerrecht in Ost und West*, 1967, S. 183 ff.

ventionen“ – nichts anderes. Und auch die Berufung auf das Selbstverteidigungsrecht soll den Krieg letztlich zu einem „gerechten Krieg“ machen.

DER „GEBÄNDIGTE“ KRIEG

Sieht man den Krieg wertfrei als eine Art von Duell, so sind den miteinander streitenden Parteien in gleicher Weise Rechte und Pflichten zuzugestehen. Dies ist die Grundlage des *ius in bello*, des Rechts im Krieg, mit dem eine Begrenzung, Mäßigung und Humanisierung des Krieges erreicht werden soll.

Grundlegende Regeln zum *ius in bello* werden bereits von Alberico Gentili in seinem Werk „Drei Bücher vom Recht des Krieges“ (1588) ausgearbeitet. Gefordert werden etwa eine Kriegserklärung und ein Moratorium bis zum Beginn der Feindseligkeiten sowie eine Beschränkung der verwendeten Mittel. Beispielsweise ist der heimtückische Mord des Feindes oder die Verwendung von Gift nicht erlaubt. Kriegsgefangene dürfen nicht wie Sträflinge behandelt und insbesondere nicht getötet werden. Auch die „Unschuldigen“ (*innocentes*), wozu Gentili Frauen, Kinder, ältere Menschen, Geistliche, Bauern, Händler und Reisende zählt – der Begriff der Zivilbevölkerung ist noch nicht bekannt –, sind zu schonen. „Oh, halte uns, großer Gott, in Deiner Güte die Barbarei, Wildheit und unversöhnliche Feindschaft ferne! Mögen der Ochse und der Löwe den Hai fressen, und möge der Ochse nicht die Grausamkeit erlernen, sondern der Löwe die Barmherzigkeit! Mögen Deine Christen nicht von den Barbaren barbarische Methoden der Kriegsführung erlernen, sondern die Barbaren menschlichere Mittel von Deinen Gläubigen“!¹⁷

Das Völkerrecht in der Zeit vor 1914, in dem die „Freiheit zum Krieg“ grundsätzlich bejaht wird, steht ganz im Zeichen der Ausarbeitung von „fairen“ Regeln zur Kriegsführung. Man mag es als eine Art der resignativen Selbstbeschränkung des Rechts gegenüber der Politik lesen, wenn der englische Völkerrechtler W.E. Hall 1880 schreibt: „Das Völkerrecht hat keine andere Möglichkeit, als den Krieg – unabhängig von der Gerechtigkeit seines Ursprungs – als ein Verhältnis zu akzeptieren, welches die an ihm beteiligten Personen herstellen können, wenn sie es wollen; es kann sich lediglich mit der Regelung der Wirkung dieses Verhältnisses beschäftigen. Deshalb werden beide Parteien eines jeden Krieges als in einer identischen

¹⁷ De iure belli II, zitiert nach Grewe (aaO), S. 253.

Rechtsstellung befindlich und infolgedessen als mit gleichen Rechten ausgestattet angesehen“.¹⁸

Aber mit diesem Ansatz, so fatal er sein mag, wird doch ein gewisser Fortschritt im Völkerrecht bewirkt, da es gelingt, Grundregeln einer humanen Kriegsführung zu kodifizieren. Manches wurde zwischenzeitlich ergänzt und erweitert; die Grundlagen des so genannten humanitären Völkerrechts wurden im 19. Jahrhundert geschaffen. Ein erster Markstein war die Genfer Konvention über die Verbesserung des Loses der Verwundeten der Heere im Felde von 1864. Wahrhaft bahnbrechend waren die dreizehn Abkommen der Haager Friedenskonferenz von 1907, wobei das bedeutendste das IV. Haager Abkommen war, das die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs betraf. In der Präambel wird von dem Bemühen der Staatsoberhäupter gesprochen, „Mittel zu suchen, um den Frieden zu sichern und bewaffnete Streitigkeiten zwischen den Völkern zu verhüten“. Zugleich wird aber betont, dass es von Wichtigkeit sei, „auch den Fall ins Auge zu fassen, wo ein Ruf zu den Waffen durch Ereignisse herbeigeführt wird, die ihre Fürsorge nicht hat abwenden können“. Die Abfassung des Abkommens sei durch den Wunsch angeregt worden, „die Leiden des Krieges zu mildern, soweit es die militärischen Interessen gestatten“; die Regelungen sollen den Kriegführenden „als allgemeine Richtschnur für ihr Verhalten in den Beziehungen untereinander und mit der Bevölkerung dienen.“ In der dem Abkommen beigefügten Haager Landkriegsordnung finden sich ausführliche Bestimmungen zu Kriegsgefangenen, zu den „Mitteln zur Schädigung des Feindes“, zu den Folgen des Waffenstillstands und zur Ausübung der militärischen Gewalt auf besetztem feindlichen Gebiet. Darin ist etwa ausdrücklich festgelegt, dass die Ehre und die Rechte der Familie, das Leben der Bürger und das Privateigentum sowie die religiösen Überzeugungen und gottesdienstlichen Handlungen zu achten sind.¹⁹ Die Kriegsparteien sowohl des Ersten wie auch des Zweiten Weltkriegs waren in der Mehrzahl an dieses Abkommen gebunden. Hätten sie sich daran gehalten, hätte viel Leid verhindert werden können.

Die Unzulänglichkeiten der Regelungen hat man – jeweils mit Blick auf die Erfahrungen von besonderen Grausamkeiten sowie auch auf den Mis-

¹⁸ W.E. Hall, *Treatise on International Law*, 1880, S. 52.

¹⁹ Vgl. dazu Michael Bothe, *The historical evolution of International Humanitarian Law, International Human Rights Law, Refugee Law and International Criminal Law*, in: H. Fischer et al (Hg.), *Krisensicherung und Humanitärer Schutz – Crisis Management and Humanitarian Protection*, FS für Dieter Fleck, Berlin 2004, S. 37 ff.

sbrauch – auszugleichen versucht und so nach den Weltkriegen weitere Abkommen zum humanitären Völkerrecht abgeschlossen: insbesondere das „Protokoll über das Verbot der Verwendung von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Kriege“ im Jahr 1925 und die vier so genannten Genfer Rotkreuz-Abkommen im Jahr 1949, die die Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken, die Behandlung der Kriegsgefangenen und den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten betreffen. All diese Regelungen gelten nur in „klassischen“ Kriegen, die Staaten gegen Staaten führen, nicht aber in Bürgerkriegen. Dabei ist es gerade diese Art von Konflikten, die in den letzten Jahrzehnten überproportional zugenommen und zu besonderem Leid der Zivilbevölkerung geführt hat, man denke nur an die Grausamkeiten im ehemaligen Jugoslawien oder auch im Tschetschenien-Krieg. Bereits im Jahr 1977 hatte man zwei Zusatzprotokolle ausgearbeitet, von denen das zweite Regelungen für den Schutz der Opfer nicht-internationaler bewaffneter Konflikte enthält. Allerdings haben es viele Staaten noch nicht ratifiziert. Um Unrecht dennoch auch in internen Konflikten einer rechtlichen Bewertung unterwerfen zu können, greift man auf eine allen Genfer Abkommen gemeinsame Bestimmung zurück, die, wenn auch nur mit allgemeinen Worten, die in jedem Fall zur Anwendung kommenden Standards festsetzt. Geboten ist unter allen Umständen eine Behandlung mit „Menschlichkeit“ „ohne jede auf Rasse, Farbe, Religion oder Glauben, Geschlecht, Geburt oder Vermögen oder auf irgendeinem anderen ähnlichen Unterscheidungsmerkmal beruhende Benachteiligung“. Völkerrechtlich verboten sind alle Kriegsgräuere wie Folterungen, Geiselnahmen, Beeinträchtigungen der persönlichen Würde sowie Verurteilungen und Hinrichtungen ohne faires Verfahren. Dass die Wirklichkeit anders aussieht, demonstrieren die täglichen Zeitungsberichte aus Krisenregionen wie Darfur oder Zimbabwe.

DER „GEÄCHTETE“ KRIEG

Recht zu schaffen, das missachtet wird, kann nicht genügen. Trotz des nach dem Ersten Weltkrieg in den Briand-Kellogg-Pakt im Jahr 1928 aufgenommenen Verbots des Angriffskriegs, trotz der Formulierung der Regeln einer „zivilisierten“ Kriegführung in der Haager Landkriegsordnung tobte in den Jahren von 1939 bis 1945 weltweit ein Krieg in einer bis dahin unvorstellbaren Grausamkeit und Brutalität. Die Präambel zur UN-Charta liest sich vor diesem Hintergrund wie ein trotziges „Jetzt-erst-recht“, wenn

es heißt, man wolle die Kräfte vereinen, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren. Waffengewalt wird nicht ausgeschlossen, aber sie soll „nur noch im gemeinsamen Interesse angewendet“ werden. Von Idealen wie der Vorstellung, „gerechte“ und „ungerechte“ Kriege seien unterscheidbar, nimmt die Charta ebenso Abstand wie von der pazifistischen Vorstellung, dass, wenn nur alle keinen Krieg wollen, auch kein Krieg ausbrechen werde. Vielmehr formalisiert man das *ius ad bellum*, unterwirft es einem einfachen Abstimmungsmechanismus und setzt einen mit militärischer Durchschlagskraft ausgestatteten Wächter über Krieg und Frieden ein. Der aus einem Grundsatz und zwei Ausnahmen bestehende Grundgedanke des Systems ist frappierend einfach: Gewalt zwischen Staaten ist verboten,²⁰ es sei denn, ein Staat kann sich – dies ist die erste Ausnahme – auf sein Selbstverteidigungsrecht berufen²¹ oder der Militärschlag ist – so die zweite Ausnahme – vom Sicherheitsrat sanktioniert.²² Das Selbstverteidigungsrecht ist dabei nur im Falle eines „bewaffneten Angriffs“ zulässig, während der Sicherheitsrat bereits im Vorfeld, bei einer „Bedrohung oder einem Bruch des Friedens oder einer Angriffshandlung“, eingreifen kann. – Wann immer Soldaten auf Soldaten zielen, gilt es daher im Grunde nur zwei Fragen zu prüfen, um festzustellen, wer im Recht ist: Verteidigen die Soldaten ihren Staat gegen einen bewaffneten Angriff eines anderen Staates? Oder beruht ihr Handeln auf einer Resolution des Sicherheitsrates? Wenn ja, ist die Gewaltanwendung völkerrechtlich gerechtfertigt, wenn nein, ist sie völkerrechtswidrig.

²⁰ Art. 2 Abs. 4 UN-Charta: „Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt“.

²¹ Art. 51 UN-Charta: „Diese Charta beeinträchtigt im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen keineswegs das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat. Maßnahmen, die ein Mitglied in Ausübung dieses Selbstverteidigungsrechts trifft, sind dem Sicherheitsrat sofort anzuzeigen; sie berühren in keiner Weise dessen auf dieser Charta beruhende Befugnis und Pflicht, jederzeit die Maßnahmen zu treffen, die er zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit für erforderlich hält“.

²² Art. 39 UN-Charta: „Der Sicherheitsrat stellt fest, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt; er gibt Empfehlungen ab oder beschließt, welche Maßnahmen auf Grund der Artikel 41 und 42 zu treffen sind, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen“.

Nur, so einfach, wie es zu sein scheint, ist das in der UN-Charta niedergelegte System nicht. Denn: Kann es sein, dass ein Staat warten muss, bis er bereits von einem – unter Umständen vernichtenden – Schlag getroffen wird, oder darf er auch in Selbstverteidigung handeln, wenn ein Angriff unmittelbar bevorsteht, wenn, wie im Sechs-Tage-Krieg in Israel die Kampfflugzeuge der Gegner abflugbereit und aufgetankt bereitstehen? Kann, wenn der Sicherheitsrat durch das Veto eines – möglicherweise in seinen eigenen Interessen tangierten – Mitglieds handlungsunfähig ist, tatenlos zugesehen werden, wie sich eine Bedrohung des Friedens zu einem bewaffneten Konflikt entwickelt? Hat ein Staat, der in eine Schießerei an der Grenze verwickelt worden ist, das Recht, mit seiner gesamten militärischen Macht zurückzuschlagen?

Seit mehr als sechzig Jahren hat sich das Völkerrecht mit derartigen Fragen auseinandergesetzt und mittlerweile – manchmal theoretisch-abstrakt, manchmal aber auch zur Rechtfertigung eines bestimmten Verhaltens in einem bestimmten Konflikt – eine nuancen- und facettenreiche Doktrin zur Rechtfertigung des Einsatzes von Gewalt entwickelt.²³ Immer wieder wird versucht, die in der Charta vorgegebene Grundstruktur aufzubrechen und neben den beiden explizit vorgesehenen Ausnahmen zum Gewaltverbot – der Intervention mit einem Mandat des Sicherheitsrats und der Selbstverteidigung – weitere Ausnahmen zu definieren und etwa militärische Angriffe auch bei einem allgemeinen Notstand oder zum Schutz der eigenen Staatsangehörigen im Ausland zuzulassen. Zugleich wird das Konzept der Selbstverteidigung so sehr gedehnt, dass es auch – wie im Irak-Krieg – Präventivschläge gegen Massenvernichtungswaffen umfassen oder – wie im Afghanistan-Krieg – noch Jahre nach einem Angriff militärische Maßnahmen rechtfertigen soll. Trotz aller Unzulänglichkeiten mag man das System eines in gewisser Weise formalisierten Krieges im Rückblick als positive Entwicklung ansehen. Zumindest ist allgemein anerkannt, dass Krieg zu ächten ist. Und, auch wenn die Ausnahmen überaus weit interpretiert werden, so vermögen sie dennoch dem Kriegführungsrecht Grenzen zu ziehen. Eine „liberté à la guerre“, eine Freiheit, wie sie im 19. Jahrhundert postuliert wurde, ist Vergangenheit.

²³ Vgl. dazu die beiden aktuellen Monographien Christine Gray, *International Law and the Use of Force*, Oxford University Press, 3. Auflage 2008; Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*, Cambridge University Press, 3. Auflage 2001.

DIE HUMANITÄRE INTERVENTION

Das System des „geächteten Krieges“ ist pragmatisch, balanciert Machtpolitik und konkrete Eigeninteressen und baut darauf, dass eine akzeptable Lösung gefunden wird, wenn die Mächtigen und Einflussreichen gezwungen sind, vor der Weltöffentlichkeit ihr „Ja“ oder „Nein“ zu einem kollektiven Eingreifen zu rechtfertigen. Die Geschichte der Vereinten Nationen aber dokumentiert, dass Eigeninteressen im Zweifel über Kollektivinteressen gestellt werden und die Bereitschaft zum Konsens minimal ist. Über weite Strecken ist die Geschichte der Vereinten Nationen die Geschichte des Kalten Krieges, die Auseinandersetzung zwischen sich ideologisch unversöhnlich gegenüberstehenden Blöcken. 105mal hat die Sowjetunion in den Jahren von 1946 bis 1970 von ihrem Vetorecht Gebrauch gemacht und Entscheidungen blockiert. Danach wendete sich das Bild; zwischen 1970 und 1990 waren es die U.S.A., die 68mal ein Veto einlegten, während die Sowjetunion auf dieses Instrument nur mehr 10mal zurückgriff. Erst nach dem Ende des Kalten Krieges, als Denker wie Fukuyama sogar vom „Ende der Geschichte“ ausgingen, war die vom Sicherheitsrat geführte Weltgemeinschaft für kurze Zeit in der Lage, sich von ideologisch verhärteten Positionen zu lösen und sich um eine Beilegung von Konflikten auf der Grundlage der Regeln der Vereinten Nationen zu bemühen. Doch dieser Frühling dauerte nur kurze Zeit; bereits bei der Kosovo-Krise waren die Positionen wieder unversöhnlich. Und so gab es auch in dieser Zeit wieder Fälle, in denen niemand bereit war zu handeln, und die sich so tief in das Gewissen der Menschheit eingegraben haben: Ruanda, Darfur.

Vor diesem Hintergrund wurde das System zur Eindämmung von Gewalt im internationalen Bereich von internationalen Akteuren und Völkerrechtswissenschaftlern als unzulänglich empfunden.²⁴ Mit dem Instrument der „humanitären Intervention“ versuchte man, wiederum materielle Elemente in die Diskussion um Krieg und Frieden einzubringen. Das UN-

²⁴ Vgl. etwa zur Auseinandersetzung mit der „humanitären Intervention“ im Kosovo-Krieg Stellungnahmen, die den Einsatz zwar für völkerrechtswidrig halten, dennoch aber eine Weiterentwicklung des Völkerrechts in dieser Richtung befürworten: Bruno Simma, NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects, in: *European Journal of International Law* (10) 1999, S. 1 ff.; Antonio Cassese, Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community? In: *European Journal of International Law* (10) 1999, S. 23 ff.

System sollte aber nicht in Frage gestellt, nur die bestehenden Defizite ausgeglichen werden. Auf der Grundlage der UN-Charta ist es aber schwierig, Argumente für die Rechtmäßigkeit einer humanitären Intervention zu finden, wenn kein Mandat des Sicherheitsrats vorliegt.

Ein möglicher Begründungsansatz für das Recht auf eine humanitäre Intervention ist, das in der Charta der Vereinten Nationen enthaltene Gewaltverbot nicht umfassend, sondern eingeschränkt zu interpretieren. Wörtlich heißt es, dass „jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt“ zu unterlassen ist. Eine humanitäre Intervention, so lässt sich argumentieren, sei aber „selbstlos“, diene dem Schutz der Menschenrechte und sei damit gerade nicht verboten. Dies ist eine juristische Spitzfindigkeit, mit der im Grunde das in der Charta angelegte Kriegsverhütungsrecht untergraben wird. Zumeist wird die Zulässigkeit der humanitären Intervention daher auf ein neues Völkergewohnheitsrecht gestützt, das sich – entgegen dem expliziten Wortlaut der UN-Charta – gebildet habe, wobei als Bezugspunkt insbesondere der NATO-Einsatz im Kosovo genommen wird.²⁵ Dies ist allerdings aus mehreren Gründen nicht haltbar. Zum einen hat eine Reihe von Staaten – am lautesten und deutlichsten Russland – den Kosovo-Einsatz für rechtswidrig erklärt. Auch die in der Gruppe 77 zusammengeschlossenen Entwicklungsländer haben ausdrücklich betont, dass sie eine humanitäre Intervention ablehnen. Damit fehlt es an einer „*opinio iuris*“ für die Herausbildung neuen Völkergewohnheitsrechts; die „westliche Welt“ kann nicht für alle sprechen. Zudem ist die humanitäre Intervention im Kosovo bisher ein Einzelfall geblieben und daher auch eine entsprechende Staatenpraxis nicht nachweisbar.²⁶ Die auf dasselbe Argumentationsmuster gestützte Argumentation Russlands im Krieg gegen Georgien ist weltweit auf Ablehnung gestoßen. Selbst die Befürworter der humanitären Intervention sehen die Gefahr, dass sie zu einer „Art Blanko-Vollmacht für einen menschenrechtlichen Imperialismus“ (Herdegen) werden könne.²⁷ Diese Gefahr ist mehr als real.

²⁵ Befürwortend etwa Matthias Herdegen, *Völkerrecht*, 8. Auflage München 2009, S. 245 ff.

²⁶ Vgl. Neuhold, *Human Rights and the Use of Force*, in Breitenmoser/Ehrenzeller/Sassòli/Stoffel/Wagner Pfeifer (Hrsg.), *Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat, Liber amicorum Luzius Wildhaber*, S. 484.

²⁷ Herdegen (aaO), S. 247.

Nichtsdestotrotz hat das Europäische Parlament in einer Entscheidung aus dem Jahr 1994 die humanitäre Intervention unter engen Voraussetzungen für zulässig erklärt.²⁸ So müsse es sich zum einen um eine „außerordentliche und äußerst ernsthafte humanitäre Notsituation in einem Staat handeln, dessen Machthaber auf andere Weise als mit militärischen Mitteln nicht zur Vernunft zu bringen sind“. Zudem müssten alle anderen Lösungsversuche ausgeschöpft und erfolglos geblieben sein und insbesondere der UN-Apparat nicht in der Lage sein, rechtzeitig zu reagieren. Schließlich dürfe die Interventionsmacht kein besonderes Eigeninteresse haben; die Gewaltanwendung müsse angemessen und zeitlich begrenzt sein. Damit aber wendet sich das Europäische Parlament von dem in der Charta der Vereinten Nationen enthaltenen Verständnis des Kriegsführungsrechts ab und propagiert erneut den „gerechten Krieg“. Das Nicht-Eingreifen der UNO, die Hilfe bei schwersten Menschenrechtsverletzungen, das fehlende Eigeninteresse sind letztlich nichts anderes als moderne Surrogate dessen, was Augustinus und Thomas von Aquin als „auctoritas principii“, „causa iusta“ und „recta intentio“ bezeichnet hatten.

DIE „RESPONSIBILITY TO PROTECT“

Die Kosovo-Krise Ende der 90er Jahre hatte gezeigt, dass die Idee der humanitären Intervention weltweit nur bedingt Zustimmung findet. Angeregt durch Kofi Annan wurde so ein neues Begründungsmuster für ein Eingreifen in Konflikte um der Gerechtigkeit willen – konkret zum Schutz vor schwersten Menschenrechtsverletzungen – entwickelt.

Die grundlegenden Elemente des neuen Ansatzes wurden von der „International Commission on Intervention and State Sovereignty“ (ICISS) im September 2001 in einem Bericht unter dem Titel „The Responsibility to Protect“ vorgestellt.²⁹ Nächster Schritt der Ausarbeitung war der Bericht „A more secure world: Our shared responsibility“,³⁰ der von dem „High-level Panel on Threats, Challenges and Change“ ausgearbeitet wurde. Auf dem Weltgipfel 2005 in New York wurde das Konzept diskutiert und in die Reso-

²⁸ ABl. 1994, Nr. C 128, S. 225.

²⁹ <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf> (letzter Zugriff 10.07.2009).

³⁰ UN-Dok. A/59/565, <http://www.un.org/secureworld/report.pdf> (letzter Zugriff 10.07.2009).

lution der UN-Generalversammlung über das Ergebnis des Weltgipfels aufgenommen.³¹ Die Annahme der Resolution erfolgte zwar einstimmig, allerdings wurden darin nur allgemeine Grundsätze festgehalten und die eigentlich strittigen Punkte ausgeklammert.³²

Damit lassen sich nach dem gegenwärtigen Stand der Entwicklung des Völkerrechts zwei unterschiedliche Ausprägungen der „responsibility to protect“ absichten: der inoffizielle, aber umfassende Ansatz, mit dem die humanitäre Intervention weiter entwickelt und eine militärische Nothilfekompetenz postuliert wird einerseits und der offizielle, aber beschränkte Ansatz, der eine Verantwortung der Weltgemeinschaft für die Verhütung schlimmster Menschenrechtsverbrechen festlegt, die dafür nach der UN-Charta notwendigen Voraussetzungen aber nicht aufweicht. So heißt es in der relevanten Resolution:

„The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity“.

Neu an diesem Konzept ist die Vorstellung, dass Souveränität nicht mehr nur als Recht eines Staates, nach innen und nach außen unabhängig zu handeln, sondern auch als Verantwortung den eigenen Bürgern gegenüber verstanden wird.³³ Jeder Staat wird als verpflichtet gesehen, die Sicherheit und die grundlegenden Menschenrechte seiner Bürger zu schützen. Vermag er dies nicht, so „verspielt“ er seine Souveränität und die internationale Gemeinschaft hat subsidiär einzugreifen. Nach diesem Verständnis wird das in der UN-Charta normierte völkerrechtliche Interventionsverbot bei Eingriffen zum Schutz von Menschenrechten nicht verletzt, vielmehr

³¹ UN-Dok. A/RES/60/1.

³² Vgl. Abschnitt 138 und 139 der Resolution.

³³ ICISS-Bericht, Abschnitt 2.13.

wird die Reichweite dieses Verbots neu – und enger – definiert. Kommt ein Staat seiner sich aus dem Souveränitätsprinzip ergebenden Verantwortung nicht nach, kann er das Recht auf Nichteinmischung als Ausfluss der Souveränität nicht mehr geltend machen. Damit wird zur Begründung der „responsibility to protect“ an einem der grundlegendsten Konzepte des Völkerrechts angesetzt.

Dennoch sind die Unterschiede zur Diskussion um die humanitäre Intervention nicht so groß, wie es scheinen möchte. Ein Novum ist, dass nicht mehr nur ein Recht, sondern eine Pflicht zum Eingreifen gefordert wird.³⁴ Konsequenz wäre, dass die internationale Gemeinschaft oder auch einzelne Staaten – sieht man auch sie eigenständig in der Pflicht – im Zweifelsfall nachweisen müssten, dass ihr Nicht-Eingreifen gerechtfertigt wäre.³⁵ Dies würde eine Beweislastumkehrung bedeuten, auch wenn noch schwer vorstellbar ist, in welcher Weise diese Verantwortung geltend gemacht werden könnte.

Neu ist auch, dass die „responsibility to protect“ mit dem Dreischritt „responsibility to prevent“, „responsibility to react“ und „responsibility to rebuild“ in einen größeren Kontext der Konfliktverhinderung gestellt wird – dies ist grundsätzlich zu begrüßen, wäre aber auch nach dem geltenden UN-Recht über die Feststellung einer „Bedrohung des Friedens“ zu verwirklichen, wenn rechtzeitig prophylaktisch und auch in Nach-Konflikt-Situationen die erforderlichen Maßnahmen getroffen werden.

Im Übrigen entsprechen die Voraussetzungen der „responsibility to protect“, so wie sie in dem ICISS-Bericht definiert werden, im Wesentlichen der humanitären Intervention.³⁶ So ist der Anwendungsbereich in Form einer militärischen Intervention eröffnet, wenn ein gerechter Grund („just cause“) für eine Intervention gegeben ist, insbesondere bei massenhaftem Verlust von Menschenleben und massenhaften ethnischen Säuberungen – dabei gilt es sich an der Genfer Völkermordkonvention von 1948 zu orientieren. Außerdem muss mit redlicher Absicht interveniert werden und das humanitäre Motiv des Menschenrechtsschutzes im Vordergrund stehen („right intention“). Eine militärische Intervention darf auch erst durchge-

³⁴ Vgl. Rede von Kofi Annan anlässlich des G77-Treffens in Havanna im September 2006-SG/SM/10636 vom 15.09.2006: www.un.org/News/Press/docs/2006/sgsm10636.doc.htm (letzter Zugriff 10.07.2009); Probst, *Die Humanitäre Interventionspflicht*, Münster 2006.

³⁵ Christopher Verlage, *Responsibility to Protect*, Tübingen 2009, S. 189.

³⁶ Verlage (aaO), S. 195.

führt werden, wenn alle präventiven Mittel und nicht-militärischen Zwangsmittel erfolglos geblieben sind. Zudem muss die Intensität der Intervention in einem angemessenen Verhältnis zur Schwere der zu bekämpfenden Menschenrechtsverletzungen stehen („proportional means“). Auch darf die Intervention nicht von Beginn an als offenkundig aussichtslos erscheinen („reasonable prospects“). Zuletzt wird in dem Kriterienkatalog des ICISS-Berichts gefordert, dass die Intervention von der richtigen Instanz autorisiert wird („right authority“). Dabei wird auf den Sicherheitsrat verwiesen; ist er blockiert, käme eine *Uniting-for-Peace* Resolution der UN-Generalversammlung in Betracht, um politischen Druck auf den Sicherheitsrat auszuüben. Die entscheidende – offene – Frage aber ist, ob auch ohne seine Autorisierung eingegriffen werden dürfte. Hier sieht der ICISS-Bericht vor, dass auch Regionalorganisationen unter Kapitel VIII der UN-Charta tätig werden können, wenn die Aktion nachträglich durch den Sicherheitsrat autorisiert wird. Der High-Level-Panel und das Dokument des Weltgipfels 2005 dagegen betonen die exklusive Verantwortung des Sicherheitsrats. An diesem entscheidenden Punkt scheiden sich so weiterhin die Geister.

Das neue Konzept der „responsibility to protect“ hat so zwar neue Aspekte in die Diskussion eingebracht – insbesondere den Gedanken der Verantwortung der Staatengemeinschaft und die Vorstellung einer zum Schutz verpflichtenden Souveränität; das Grunddilemma zwischen dem moralischen Anspruch, mit allen, auch militärischen Mitteln, zu helfen und zu schützen, wo dies möglich ist, und der Erkenntnis, dass in der Völkerrechtsgeschichte „gerechte“ Kriege noch nie gerecht waren und ebenso viel Leid verursacht haben wie alle anderen Kriege, wird einer Lösung aber nicht näher gebracht. Der unter dem UN-System reglementierte und auf Selbstverteidigung und kollektives, durch den Sicherheitsrat autorisiertes Handeln beschränkte Krieg scheint im Vergleich zu dem Modell des „*bellum iustum*“ vorzugswürdig zu sein. Krieg ist nicht gerecht. Und er wird auch dann nicht gerecht, wenn man ihn nicht mehr beim Namen nennt, sondern euphemistisch von einer „responsibility to protect“ spricht.

Nach Immanuel Kant ist der „ewige Friede“ keine „leere Idee“. Vielmehr bestehe eine „gegründete Hoffnung“ auf eine „ins Unendliche fortschreitende Annäherung“. Aus der Perspektive des 21. Jahrhunderts erscheint diese im Jahr 1795 ausgesprochene Vision als zu optimistisch. Dem Krieg lassen sich keine Fesseln anlegen, er lässt sich nicht bändigen

und auch der Versuch, ihn einem Abstimmungsprozess zu unterwerfen, ist in der Praxis nur bedingt erfolgreich. Es wird weiterhin die zentrale Aufgabe des Völkerrechts bleiben, ein nicht nur in der Theorie überzeugendes, sondern auch ein die Wirklichkeit veränderndes Konzept zu schaffen, so dass, wie es im Buch Jesaja heißt, die Schwerter zu Pflugscharen und die Spieße zu Sicheln werden. Neue Denkansätze zur Begründung des Einsatzes von Gewalt vermögen dazu nicht beizutragen.