

Johann Egger/Georg Kabbe (Hg.)

**Aspekte der Rechtsgeschichte und der  
Gesellschaftspolitik  
in Tirol, Österreich und weltweit**

**Festschrift für Kurt Ebert zum 70. Geburtstag**



2012



**Johann Egger/Georg Kabbe (Hg.)**

**Aspekte der Rechtsgeschichte und  
der Gesellschaftspolitik  
in Tirol, Österreich und weltweit**

**Festschrift für Kurt Ebert zum  
70. Geburtstag**

## **Intervention im Syrien - im völkerrechtsgeschichtlichen Kontext**

Die Unfähigkeit der internationalen Gemeinschaft, dem Morden in Syrien ein Ende zu setzen, ruft zu Recht Unverständnis hervor und führt zu massiver Kritik an den Regierungen sowie am geltenden Völkerrechtssystem. Der Fall Syrien wird als Nagelprobe für die Leistungsfähigkeit der modernen internationalen Streitbeilegungsmechanismen gesehen, die sich dort abspielende humanitäre Katastrophe als einzigartig. Tatsächlich offenbart dieser Fall Schwächen der internationalen Ordnung, die nicht allein spezifisch sind für das internationale System der Gegenwart, sondern auch in der weiter zurück liegenden Vergangenheit im Zusammenwirken der Nationen immer wieder zutage getreten sind. Betrachtet man die größeren historischen Zusammenhänge, so können daraus Einblicke für ein besseres Verständnis der gegenwärtigen Problemstellungen in dieser Region gewonnen werden und vielleicht auch ein Anstoß für ihre Lösung.

Immer nachdrücklicher gefordert wird ein militärisches Eingreifen, also eine sog. humanitäre Intervention. Es erscheint interessant festzuhalten, dass dieses Konzept um die Mitte des 19. Jahrhunderts aufgekommen ist, und zwar genau in Bezug auf Maßnahmen in der heutigen Konfliktregion.

Der Nahe Osten war überhaupt der zentrale Ort für die Erprobung dieses Instruments. Der nationale Gedanke hatte am Ende der napoleonischen Kriege und mit den damit einhergehenden Umwälzungen auch das Osmanische Reich erfasst. In einem Vielvölkerstaat, der zwar ein Zusammenleben von Völkern und Religionen ermöglicht hat, von einer Gleichbehandlung der Ethnien und Religionen aber weit entfernt war, musste dieses Prinzip eine ungeheure Sprengkraft entfalten. Dieses zeigte sich zuerst auf dem Peloponnes, wo der Unabhängigkeitskampf der Griechen (1821-1830) auf eine äußerst brutale Gegenwehr stieß. Fürst Metternich überlegte sich ein Eingreifen – allerdings auf der Seite der Hohen Pforte. England und Frankreich verhielten sich zögerlich und wurden maßgeblich durch ihre Bevölkerung zum Handeln gedrängt, die aus den Medien von den Gräueltaten erfuhr. Dies verweist auf eine Konstante, die bei vielen Fällen humanitärer Intervention – auch in der Gegenwart – anzutreffen ist: Der Druck der Zivilgesellschaft ist von entscheidender Bedeutung dafür, Regierungen zum Handeln zu bewegen. Regierungen vertreten im Regelfall prioritär strategisch-politische und wirtschaftliche Interessen. Das Wagnis eines Krieges gehen sie nur ungern zum Zwecke der Verbesserung der Menschenrechtssituation in anderen Ländern ein. Erst dann, wenn der diesbezügliche Druck überwältigend wird, sind sie u.U. bereit, einen solchen Schritt zu setzen. Wann wird das der Fall sein? In erster Linie, wenn die Menschenrechtsverletzungen im Ausland von der eigenen Bevölkerung als Verstoß gegen die interne öffentliche Ordnung empfunden werden. Damit dies der Fall ist, müssen wiederum verschiedenste Voraussetzungen gegeben sein. Der anglo-irische Politiker und Philosoph Edmund Burke (1729-1797) meinte einst sehr treffend, dass die menschliche Empathie – bei all dem Leid, mit welchem man tagtäglich

konfrontiert sei -notgedrungenmaßen selektiv sein müsse und sich folglich ein Handeln auf solche Fälle beschränken müsse, zu welchen eine besondere Nähe bestehe. Diese Nähe kann über eine Vielzahl an Elementen begründet werden, wobei sich in erster Linie die geographische Perspektive aufdrängt. Menschenrechtsverletzungen in unmittelbarer geographischer Nähe werden vorrangig den Nachbarstaat zum Handeln bewegen. Dies war schon für England in Bezug auf die Gräueltaten während der Französischen Revolution der Fall, welche Edmund Burke angesprochen hatte und die zu verschiedenen Interventionen der Briten führten. Dieser Grundsatz sollte aber auch nachfolgend immer wieder seine Gültigkeit unter Beweis stellen, so in Bezug auf die US-amerikanische Intervention in Kuba 1898 oder – lenkt man das Augenmerk auf die jüngere Vergangenheit – was die Intervention Tansanias in Uganda 1978/1979 oder jene Vietnams in Kambodscha 1978/1979 anbelangt.

Bereits Edmund Burke hat aber deutlich gemacht, dass diese „vicinity“ weit über das geographische Element hinausreicht, wenn er diese mit „mental affinities and elective affections“ umschreibt.

Wie sehr dieser Aspekt ins Gewicht fallen kann, zeigt gerade die Intervention Frankreichs und Englands in den 1820er Jahren zugunsten Griechenlands. Ausschlaggebend war hier sicherlich nicht der geographische Aspekt, sondern die kulturelle Wahlverwandtschaft. So war die politische Führungsschicht Europas vorwiegend klassisch gebildet. Die Mäskaker an der griechischen Bevölkerung, die Bedrohung für das Fortbestehen der griechischen Kulturelemente auf dem Peloponnes, wurde weithin als Angriff auf die Grundfeste der europäischen Zivilisation empfunden.

Die Lostrennung Griechenlands gelang im Wesentlichen durch die militärische Unterstützung Englands. Zurück blieb eine profunde Feindschaft zwischen Griechenland mit dem Osmanischen Reich (und später der Türkei), die in der Folge auch immer wieder militärisch entbrannte, so 1920-1922 anlässlich der – letztlich in einem Debakel endenden - griechischen Invasion in Anatolien und 1974 anlässlich des Zypern-Konflikts. Die gegenwärtige schwere Wirtschafts- und Finanzkrise in Griechenland ist auch Folge des fortdauernden Wettrüstens mit der Türkei.

Nähe kann über große Distanzen hinweg auch durch moderne Kommunikationsinstrumente vermittelt werden. Es ist zu wesentlichen Stücken der raschen Verbreitung des Fernmeldewesens zuzuschreiben, dass auch in weiter Ferne verübte Gräueltaten als nahe und unmittelbar empfunden wurden. Unrechtsbewusstsein setzt Bewusstsein von Recht logisch voraus. Die europaweite Herausbildung eines (nationalen) Grundrechtsschutzes war deshalb eine wichtige Vorbedingung damit Unterdrückung und Entrechtung an den Grenzen Europas eine Empörung in den großen Hauptstädten hervorrufen konnte, die schließlich die Regierungen zum Handeln bewog.

All diese Faktoren wirkten anlässlich der Libanon-Intervention 1860/1861, die wiederum hauptsächlich von Frankreich und England getragen wurde, zusammen. Vielfach wird diese Intervention als erste „echte“ humanitäre Intervention im eigentlichen Sinne bezeichnet.

Im Jahr 1860 drang die Kunde von Gräueltaten unvorstellbaren Ausmaßes, verübt an der christlich-maronitischen Bevölkerung des Libanon (und im heutigen Syrien) nach Europa und ließ den Ruf nach einer militärischen Intervention laut werden. Die europäischen

Mächte, gefangen in wechselseitigen Eifersüchteleien, reagierten spät. Die Hohe Pforte beendete schließlich das Blutvergießen und die Vertreibungen und ersetzte (und bestrafte) die unfähigen und korrupten Statthalter vor Ort. Diese Vorgangsweise erinnert an die Schutzverantwortung (Responsibility to Protect) der Gegenwart, in deren Rahmen zuerst der Heimatstaat für die Beendigung von Menschenrechtsverletzungen zu sorgen hat und erst in der Folge die Verantwortung dafür auf die Staatengemeinschaft fällt. Der türkische Sultan ist allerdings erst aktiv geworden, als die europäischen Flottenverbände schon unterwegs waren und somit eine zwangsweise Durchsetzung von Recht und Ordnung durch eine externe Gewalt drohte.

Mord und Vertreibung hatten zuvor unsägliches Leid über die Bevölkerung gebracht. Nun aber wurde dem Libanon ein Verfassungssystem aufoktroiert, das im Grundsatz noch heute die Koexistenz der Religionen bestimmt.

Napoleon III. rühmte sich, völlig uneigennützig interveniert zu haben. Dies stimmte nur zum Teil: Der französische Einfluss auf den Libanon wurde dadurch zweifelsohne gestärkt und Napoleon III. war auch viel daran gelegen, von innenpolitischen Problemen abzulenken (insbesondere von der Verärgerung der Katholiken über die Bedrängung des Kirchenstaates in Italien).

Das Nebeneinander von eigennütigen und uneigennütigen Motiven ist eine Konstante bei Interventionsentscheidungen und stellt regelmäßig einen willkommenen Anlass dar, humanitäre Interventionen zu verurteilen. Letzten Endes kann ein Urteil über eine Intervention somit nur Ergebnis einer Gewichtung einer Vielzahl an Faktoren sein. Kein Urteil dieser Art kann für sich den Anspruch der absoluten Objektivität erheben. Der subjektive Wertungsanteil wird stets bedeutend bleiben. In der überwiegenden Zahl der Fälle hat sich eine Mehrheitsmeinung herausgebildet. Und dennoch ist das Urteil wohl in keinem Fall einstimmig. Dies zeigt bspw. die Intervention der USA auf Kuba 1898. Die despotische spanische Kolonialverwaltung hatte mit drakonischen Strafen gegenüber kubanischen Aufständischen (und insbesondere mit der Internierung der Landbevölkerung unter untragbaren Zuständen) eine humanitäre Katastrophe heraufbeschworen. Die amerikanische Regierung hat die Entscheidung zur Intervention nur widerwillig und insbesondere auf Druck der öffentlichen Meinung getroffen. Diese Intervention hat zweifelsohne unzähligen Menschen das Leben gerettet. Und dennoch: Sie hat auch die letzten Reste des spanischen Kolonialreiches weitgehend zerschlagen und den Aufstieg der USA zur Imperialmacht definitiv bestätigt. Dieser Umstand bot den Kritikern der amerikanischen Intervention einen dankbaren Anlass für eine Verurteilung dieser Maßnahme.

Mit dem Inkrafttreten der Satzung der Vereinten Nationen schien ein völlig neuer Rahmen für die Beurteilung der humanitären Intervention geschaffen worden zu sein. Immerhin galt nun ein absolutes Gewaltverbot gemäß Art. 2 Abs. 4 der Satzung. Trotzdem: In der Praxis änderte sich weniger als ein oberflächlicher Blick auf das UN-System vermitteln mag. Auch zuvor wurden unilaterale Interventionen mit Argwohn betrachtet, auch wenn ein Gewaltverbot im eigentlichen Sinne nicht bestanden hat. Die von der Staatengemeinschaft tolerierten Interventionen – gerade im Nahen Osten – waren kollektive Interventionen. Im „Europäischen Konzert“ hatte jeweils eine Akkordierung der Interessen stattgefunden und dieser Prozess war nicht minder schwerfällig als jener im späteren UN-Sicherheitsrat. Der Sicherheitsrat weist sicherlich einen weit größeren Grad an formeller

und materieller Institutionalisierung auf; die Parallelen zum Europäischen Konzert sind in dieser Frage aber dennoch unverkennbar.

Seit 1945 ist immer wieder Kritik am Sicherheitsrat geübt worden, da dieser selbst bei offenkundigen, schwer wiegenden Menschenrechtsverletzungen untätig geblieben ist. Dadurch ist eine Lücke im UN-System offenbar geworden: Zwischen dem staatlichen Gewaltverbot auf der einen Seite (durchbrochen allein durch das Recht auf Selbstverteidigung) und dem Gewaltmonopol des Sicherheitsrats klaffte auf der praktischen Ebene eine breite Lücke, eben weil der Sicherheitsrat oft, allzu oft, untätig blieb. Regelmäßig wird dieses Versagen auf den Ost-West-Konflikt zurückgeführt. Übersehen wird dabei, dass es keinen Interventionsautomatismus gibt. Selbst wenn der Sicherheitsrat zum Ergebnis gelangen sollte, dass eine Intervention notwendig und sinnvoll wäre, müssen sich erst Staaten finden, die bereit sind, die dafür notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Und hier zeigt sich eine weitere Parallele in der Problematik humanitärer Interventionen, so wie sie sich dieser Tage in Syrien äußert und jener des 19. und des beginnenden 20. Jahrhunderts. Diese Periode der Vergangenheit mag in die Geschichtsbücher als Zeitalter der humanitären Intervention eingegangen sein. Tatsächlich gab es aber zahlreiche Fälle, in denen schwerste Menschenrechtsverletzungen bis hin zum Völkermord ohne Antwort der Staatengemeinschaft geblieben sind. Der eklatanteste Fall ist sicher jener der Armenier, zu deren Gunsten sich die europäischen Mächte auf dem Berliner Kongress 1878 ein Interventionsrecht ausbedungen hatten. Nur wenige Jahre später, 1893-1897, wurden die Armenier aber Opfer systematischer Massaker mit über 100.000 Toten. Die europäischen Mächte, im Banne der aufstrebenden Macht Deutschland, die mit dem Osmanischen Reich verbündet war, beließen es aber bei – weitgehend wirkungslosen – Protesten. Und es kam noch schlimmer: Zwischen 1915-1917 (bzw. bis 1923) wurden die Armenier Opfer einer Völkermordaktion mit ca. 1.500.000 Toten. Dies war der erste Völkermord, den man im juristischen Sinne unter diesen Begriff subsumieren kann. Und es sollte nicht der letzte bleiben. Vieles deutet darauf hin, dass sich Adolf Hitler durch dieses ungeheure Verbrechen zum Holocaust (mit)inspirieren ließ. Weshalb unterblieb eine Intervention zugunsten der Armenier im ausgehenden 19. und im beginnenden 20. Jahrhundert? Viele Gründe können dafür angeführt werden – das erwähnte, unrühmliche Bündnis mit Deutschland bzw. dessen zynische Waffenbrüderschaft im Ersten Weltkrieg haben wesentlich dazu beigetragen. Ganz in den Vordergrund zu rücken ist aber auch die fehlende „Nähe“ im Sinne von Edmund Burke. Dies galt sowohl in geographischer Hinsicht: Das armenische Siedlungsgebiet wäre für westliche europäische Interventionstruppen nur schwer – über weite Distanzen auf unwegsamem Gelände - zu erreichen gewesen. Und es fehlte auch die Nähe in geistig-emotionaler Hinsicht. Zu wenig war über diese Vorfälle bekannt. Die armenische Exilgemeinde versuchte vergeblich diesem Mangel entgegen zu wirken. Auf der Ebene der Regierungen der Entente wusste man weit mehr, doch bestand keinerlei Interesse diese Informationen publik zu machen, eben weil man den Druck der Bevölkerung fürchtete, eine neue Frontlinie zu eröffnen, die politisch-militärisch nicht opportun schien.

Und während des Zweiten Weltkrieges wiederholte sich ein ähnliches Szenario: Über den Holocaust war zwar mehr bekannt, aber die volle Dimension dieses Verbrechens wurde erst nach dem Krieg deutlich.

Die Informationssperre in Syrien bei der Unterdrückung der Aufstände ruft Reminiszenzen zu diesen Ereignissen der Vergangenheit hervor. Und dennoch sind schwere Menschenrechtsverletzungen, „Massaker“, um einen traditionellen Ausdruck zu verwenden, heute weit schwerer zu verheimlichen als in der Vergangenheit, insbesondere in einem Staat wie Syrien, der – anders als Nordkorea – seine Bevölkerung in der Vergangenheit zumindest ansatzweise an den Errungenschaften modernster Technologie teilhaft werden hat lassen. Die Informationen, die über diese Gewalttaten nach außen dringen, sind spärlich. Sie reichen aber aus, die Weltöffentlichkeit gegen Syrien aufzubringen und die traditionellen Alliierten (Russland und China) in Verlegenheit zu versetzen. Und es zeigt sich eine weitere Parallele zur Vergangenheit: Wiederum sind es kollektive Mechanismen, die der Staatengemeinschaft den Weg zur legitimen Intervention öffnen. Der Weg über den Sicherheitsrat ist durch das Veto von Russland und China versperrt, aber als Alternative bieten sich regionale Strukturen, hier die Arabische Liga, an. Ihre Interventionsbefürwortung hat im Bürgerkrieg in Libyen den Weg für eine diesbezügliche Entscheidung des Sicherheitsrats frei gemacht. In Bezug auf Syrien wird von der Arabischen Liga ebenfalls ein maßgeblicher Problemlösungsbeitrag erwartet.

Im Idealfall werden diese Kräfte eine Konfliktlösung ermöglichen, die erneut die subtilen Wirkmechanismen des Völkerrechts offenbaren, wobei dem Druck der durch die öffentliche Meinung mobilisierten Staatengemeinschaft eine Wirkung zukommt, welcher derart unter Acht und Bann stehende Regierungen häufig nicht widerstehen können.

Sollten diese Kräfte nicht, oder nicht ausreichend, zur Geltung kommen, so läge eine letzte Alternative im unilateralen Vorgehen, unter Inkaufnahme einer Völkerrechtsverletzung. Hier kommt dann möglicherweise ein Schiller-Zitat zum Tragen, das Josef Isensee schon 1995 im vergleichbaren Kontext ins Feld geführt hat: „...und wenn es glückt, so ist es auch verzieh“ (Wallenstein).

Sieht man sich die Komplexität des Syrien-Falls an, so wäre aber eine akkordierte, kollektive, multilaterale Lösung einem Versuch „auf gut Glück“ allemal vorzuziehen. Gelingt eine solche Lösung nicht, dann wäre dies der traurige Beleg dafür, dass die Staatengemeinschaft seit dem 19. Jahrhundert wenig dazu gelernt hat. Eine Argumentation, die an Überzeugungskraft auch dadurch zu gewinnen vermag, als sie sich auf den gleichen geographischen Raum bezieht.

### **Literatur:**

Brenan Simms/D.J.B. Trim (Hrsg.), *Humanitarian Intervention – A History*, Cambridge University Press 2011

Gary J. Bass, *Freedom’s Battle*, Vintage Books, New York 2008

Hilpold, P., *The duty to protect and the Reform of the United Nations - a new step in the development of International Law?*“, in: *10 Max Planck Yearbook of United Nations Law* 2006, S. 35-6

Hilpold, P., *Intervening in the Name of Humanity: R2P and the Power of Ideas*, in: *JCLS* 2012 (im Erscheinen)

Hilpold, P., *Die Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P): Ein Paradigmenwechsel in der Entwicklung des Internationalen Rechts?*, Martinus Nijhoff: Boston Leiden 2012 (im Erscheinen)