

IV. UNO und Völkerrecht





Peter Hilpold

Humanitäre Intervention: Neue Perspektiven für ein geächtetes Instrument der Völkerrechtsgeschichte¹?

1. Einführung

Das Institut der humanitären Intervention ist von seiner Funktion und seiner Struktur her in vielerlei Hinsicht verbunden mit jenem der Selbstbestimmung, dem Generalthema dieses Kolloquiums.

Unterscheidet man – wenn auch in starker Vereinfachung – zwei Seiten des Selbstbestimmungsrechts, eine äußere und eine innere, so wird deutlich, daß die Ausübung dieser Formen von Selbstbestimmung sehr rasch die Frage aufwerfen kann, welche Funktion in diesem Zusammenhang dem Institut der humanitären Intervention zukommt. Die äußere Selbstbestimmung ist eng verbunden mit dem Souveränitätsgedanken, mit dem Recht auf Behauptung der Staatlichkeit gegenüber anderen Völkerrechtssubjekten sowie mit dem Gewaltverbot. Grundsätzlich muß ein solches Verständnis des Selbstbestimmungsrechts jedem Anspruch auf Intervention, insbesondere militärischer Art, entgegenstehen.

Die innere oder interne Seite des Selbstbestimmungsrechts wiederum, die das Recht der Bevölkerung eines jeden Staates auf Mitgestaltung der Regierungsform bis hin zu demokratischer Partizipation betont, verlangt u. U. nach einem Korrektiv von außen, wenn dieser Anspruch verletzt wird bzw. wenn Tyrannei und schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen Platz greifen. Das Selbstbestimmungsrecht würde damit losgelöst von seiner servilen Rolle gegenüber der äußeren Souveränität und in den Dienst des Menschenrechtsschutzes, des Individualrechtsschutzes gestellt. Nicht die Interessen der Staatengemeinschaft, die letztlich

¹ Dieser Beitrag beruht auf folgenden Arbeiten *dieses Autors*: *Sezession und humanitäre Intervention – völkerrechtliche Instrumente zur Bewältigung innerstaatlicher Konflikte?*, in: *Zeitschrift für Öffentliches Recht* 54 (4/1999) 529–602; *Humanitarian Intervention: Is There a Need for a Legal Reappraisal?*, in: *EJIL* (3/2001) 437–467; *The continuing modernity of Article 2(4) of the UN Charter*, in: *Wolfgang Inghenbaeff, Roland Staudinger, Kurt Ebert* (Hrsg.), *FS Rudolf Palme* (Innsbruck 2002) 281–295 und *The Duty to Protect and the Reform of the United Nations – A new Step in the Development of International Law?*, in: *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 10 (2006) 35–69.

häufig wieder auf das Interesse der einzelnen Staaten rückgeführt werden, stehen im Mittelpunkt, sondern das kosmopolitische Interesse der Menschheit².

Die damit zusammenhängende Diskussion ist sehr breiter Natur. Sie ist z.T. rechtlicher Natur, sie wird aber auch vielfach rechtsphilosophisch geführt, und die vorgetragenen Lösungsmodelle sind *de lege lata*.

Gleich einführend dazu sollen Äußerungen von einem der führenden US-amerikanischen Völkerrechtler, Professor Michael Reisman, zitiert werden³, der für eine Relativierung des Souveränitätsprinzips, gegen eine zu strenge Auslegung des Gewaltverbots nach Art. 2 Abs. 4 der Satzung der Vereinten Nationen und für die Zulässigkeit der humanitären Intervention eintritt. Zur Frage, inwieweit das Gewaltverbot Selbsthilfe, gemeint sind Interventionen, untersagt, schreibt er⁴:

„Only in the most exceptional cases will the United Nations be capable of functioning as an international enforcer, in the vast majority of cases, the conflicting interests of diverse public order systems will block any action. A rational and contemporary interpretation must conclude that Art. 2(4) suppresses self-help insofar as the organization can assume the role of an enforcer. When it cannot, self-help prerogatives revive.“

Nach Reisman hat also das absolute Gewaltverbot, das laut SVN nur die Ausnahmen nach Kapitel VII (kollektive Sicherheit) und gemäß Art. 51 (Selbstverteidigung) kennt, nur mehr historische Bedeutung. Die aktuellen Bedürfnisse der Staatengemeinschaft seien andere, und deshalb sei auch eine Neuinterpretation der einschlägigen Satzungsbestimmungen gerechtfertigt.

Schon auf den ersten Blick wird deutlich, daß eine solche Position rechtsdogmatisch nicht haltbar ist. In erster Linie verstößt eine solche Auslegung gegen die Wortlautschränke gemäß Wiener Vertragsrechtskonvention, und selbst wenn dies nicht der Fall wäre, können wir aktuelle Bedürfnisse nicht als „Zusammenhang“ sehen, der laut den Auslegungsgrundsätzen in Art. 31 WVK bei der Interpretation einer Norm mit zu berücksichtigen ist.

Bekanntlich können aber neue Bedürfnisse dazu führen, daß eine neue Norm an die Stelle einer älteren tritt, die frühere Norm tritt völkergewohnheitsrechtlich außer Kraft (*desuetudo*). Eine solche Entwicklung ist hier aber nicht ersichtlich. Wie nachfolgend noch zu zeigen sein wird, werden Durchbrechungen des Gewaltverbots stets von internationalem Protest (und u.U. von schärferen Sanktionen) begleitet. Selbst wenn der UN-Sicherheitsrat Maßnahmen der kollektiven Sicherheit ergriffen hat, war er regelmäßig bemüht, den Eindruck zu vermeiden, damit ein generelles Interventionsrecht für humanitäre Belange zu schaffen.

² Vgl. *Fernando R. Tesón*, The Vexing Problem of Authority in Humanitarian Intervention: A Proposal, in: *Wisconsin International Law Journal* 24/3 (2007) 761–772 (761) (Humanitarian Intervention).

³ Vgl. dazu ausführlich *Peter Hilpold*, Sezession und humanitäre Intervention, in: *Zeitschrift für Öffentliches Recht* 54 (1999) 529–602 (576 ff.).

⁴ Vgl. *Michael Reisman*, Nullity and Revision (New Haven, London 1971) 850.

In rechtspolitischer Hinsicht ist es auch zweifelhaft, ob eine solche Neuinterpretation des Gewaltverbots tatsächlich geboten erscheint, da hier eine erhebliche Mißbrauchsgefahr besteht.

An einer anderen Stelle schreibt Michael Reisman Folgendes:

„The problem can be approached from the standpoint of the contemporary meaning of Art. 2 (4), an apparently blanket proscription of the unilateral use of force which had relevance at least in the paper world of the Charter, when read in conjunction with the implementative programs of Chapter VII of that instrument. Unfortunately, the programs of Charter VII were never realised. Hence, a continuing strict interpretation of Art. 2 (4) would be an invitation to lawbreakers who could anticipate a paralysis in the Security Council's decision dynamics, which is by no means unrealistic. [...]

A more realistic policy formulation would recognize the present inability of the world community to move to the implementation of Chapter VII and would therefore accept the partial suspension of the full thrust of Art. 2 (4).“⁵

Wiederum bleibt Reisman die Angabe einer Rechtsgrundlage für diesen behaupteten Wandel des Völkerrechts schuldig. In rechtspolitischer Hinsicht ist wiederum nicht einsichtig, warum eine Aufweichung des Gewaltverbots eine abschreckende Wirkung gegenüber potentiellen Aggressoren zeitigen sollte. Weit eher würde eine solche Maßnahme der Gewalteskalation Tür und Tor öffnen.

In einem weiteren Beitrag⁶ schreibt Reisman:

„Article 2(4), like so much in the Charter and in contemporary international politics, rests on and must be interpreted in terms of this key postulate of political legitimacy in the 20th century. Each application of Article 2(4) must enhance opportunities for ongoing self-determination. Though all interventions are lamentable, the fact is that some may serve, in terms of aggregate consequences, to increase the probability of the free choice of peoples about their government and political structure.“

„One should not seek point-for-point conformity to a rule without constant regard for the policy or principle that animated its prescription, and with appropriate regard for the factual constellation in the minds of the drafters.“

„Coercion should not be glorified, but it is naive and indeed subversive of public order to insist that it never be used, for coercion is a ubiquitous feature of all social life and a characteristic and indispensable component of law. The critical question in a decentralised system is not whether coercion has been applied, but whether it has been applied in support of or against community order and basic policies, and whether it was applied in ways whose net consequences include increased congruence with community goals and minimum order.“⁷

⁵ Vgl. *Michael Reisman*, Sanctions and Enforcement, in: *Cyril Black, Richard Falk* (Hrsg.), *The Future of the International Legal Order* (1971) III, 273–335 (332).

⁶ Vgl. *Michael Reisman*, Coercion and Self-Determination. Construing Charter Article 2(4), in: *AJIL* (1984) 642–645 (644).

⁷ *Ibid.* 645.

Ein anderer großer US-amerikanischer Völkerrechtler, der eher eine traditionelle Position vertrat, Oscar Schachter, hat auf Reismans Thesen mit gewichtigen Gegenargumenten geantwortet⁸:

– Die Überlegungen Reismans sind einmal auf der sachlichen Ebene nicht zwingend, denn:

Selbst dann, wenn gegen einen Friedensbrecher keine Zwangsmaßnahmen durch den Sicherheitsrat verhängt werden, kann eine Vielzahl anderer Sanktionen aus dem diesbezüglichen reichen Arsenal des Völkerrechts zur Anwendung kommen.

– Sie sind weiters dogmatisch-methodisch nicht haltbar. Dazu führt Oscar Schachter folgendes aus:

„In presenting this far-reaching thesis, Reisman regrettably does not adequately explicate the grounds on which it is based. He does not tell us whether his assertions rest on such empirical findings as the positions taken by governments (in words or conduct) or on the ‚expectations‘ of peoples derived from patterns of conduct or on strongly felt popular demands. [...] The first doubt concerns the assertion that ‚the main purpose‘ of international law is the ‚enhancement‘ of ‚ongoing self-determination‘. This is said to be obvious; no independent support is given for the proposition.“⁹

„[...] from the very inception of the present Charter system, there has been general agreement that the rule against unilateral recourse to force (except in self-defense) is a fundamental tenet of international law. In recent years, it has been widely characterized as *ius cogens*. To argue that it must now be ‚reinterpreted‘ so as to subordinate its prohibition to the right of states to overthrow despotic governments by force is a radical departure from that principle.“¹⁰

Laut Schachter würde damit eine neue Rechtsgrundlage für einen gerechten Krieg geschaffen, ohne daß damit für den Zweck der Friedenssicherung wirklich etwas gewonnen wäre:

„That invasions may at times serve democratic values must be weighed against the dangerous consequences of legitimizing armed attacks against peaceful governments.“¹¹

2. Definitionen

Diese einführende Gegenüberstellung der Positionen von zwei führenden US-amerikanischen Völkerrechtlern der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts sollte aufzeigen, daß über das Institut der humanitären Intervention selbst im System der Vereinten Nationen, das – wie gezeigt – von einem sehr strikten, weitreichen-

⁸ Vgl. *Oscar Schachter*, The legality of pro-democratic invasion, in: *AJIL* (1984) 645–650.

⁹ *Ibid.* 647.

¹⁰ *Ibid.* 648.

¹¹ *Ibid.*

den Gewaltverbot geprägt ist, debattiert wird. Von einer rechtsdogmatischen, „traditionellen“ Warte aus betrachtet, scheinen die Gegner dieses Instituts auf jeden Fall die besseren Argumente zu haben. Für eine Aufweichung des Gewaltverbots dürfte in der Satzung der Vereinten Nationen schwerlich eine Grundlage zu finden sein. Aber auch in rechtspolitischer Hinsicht vermögen die Argumente, die in den 60er und 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts zugunsten der Zulässigkeit einer unilateralen Gewaltanwendung vorgebracht worden sind, nicht zu überzeugen. Das Versagen des Systems der kollektiven Sicherheit rechtfertigt nicht die Preisgabe einer zentralen Errungenschaft der internationalen Nachkriegsordnung. Eine brauchbare Alternative zum Gewaltverbot ist nicht in Sicht, auch wenn das Gesamtsystem, dem das Gewaltverbot teilhaft ist, nicht in der Form funktioniert, wie geplant.

In diesem einführenden Teil sollte unmittelbar ein Ausschnitt aus dem Kernbereich der einschlägigen Diskussion geboten werden. Wesentliches ist damit schon gesagt. Es ist aber ebenfalls sofort ersichtlich, daß Wesentliches auch noch unangesprochen geblieben ist. Wenn die Diskussion nach Maßgabe der vorherigen Ausführungen schon abgeschlossen wäre, dann wäre das Ergebnis wohl ernüchternd und enttäuschend. Vermag das geltende Recht der Komplexität der Realität gerecht zu werden? Ist es plausibel, daß die Völkerrechtsordnung, die dem Menschenrechtsschutz eine derart zentrale Bedeutung beimißt, die Augen geradezu verschließen heißt, wenn ihr wichtigstes Rechtsgut¹² in unmittelbarer Gefahr ist? Will eine Völkerrechtsordnung, die nach einem schönen Bild eines bekannten zeitgenössischen Völkerrechtlers¹³ auf dem Wege dazu ist, sich mit der Menschenrechtsordnung weitgehend zu vermengen, der Verteidigung der Souveränität absolute Priorität einräumen, auch wenn das Gewissen der Menschheit die Gewährung einer Ausnahme angezeigt erscheinen lassen würde? Diese Frage muß mit Sicherheit verneint werden, was dann aber sofort zur nächsten Frage führt, in welcher Form nämlich diesem Anliegen Rechnung getragen werden kann.

Eine Antwort darauf setzt den Versuch einer Definition der humanitären Intervention voraus. Es wird zu zeigen sein, daß die Lösungsansätze je nach Definition unterschiedlich ausfallen.

Grundsätzlich wird zwischen einem weiten und einem engen Interventionsbegriff unterschieden. Der weite Interventionsbegriff umfaßt Formen der Einflußnahme unterschiedlichster Art, auch politischer und wirtschaftlicher Natur. Diese Interventionen sollen hier nicht weiter behandelt werden. Im Mittelpunkt steht hier somit der enge Interventionsbegriff, der sich auf besonders schwerwiegende Formen der Einflußnahme bezieht, nämlich auf die Anwendung von Waffengewalt zur Durchsetzung humanitärer Anliegen im Ausland.

Dieser Begriff ist wiederum weiter differenzierbar, nämlich in:

- Interventionen zum Schutz bzw. zur Rettung eigener Staatsangehöriger im Ausland.

¹² Vgl. grundlegend dazu *Louis Henkin*, *The age of rights* (New York et al. 1990).

¹³ Vgl. *Theodor Meron*, *The Humanization of International Law* (Leiden, Boston 2006).

- Interventionen bei humanitären Notlagen in so genannten „failed states“.
- Interventionen bei schweren Menschenrechtsverletzungen in ansonsten funktionierenden Staatswesen.

2.1 Interventionen zum Schutz bzw. zur Rettung eigener Staatsangehöriger im Ausland¹⁴

Es ist dies die älteste Form der humanitären Intervention im engeren Sinne. Ihr liegt der Gedanke zugrunde, daß das Staatsvolk einen engen Personalverband und eine Schicksalsgemeinschaft bildet. Sollte ein Mitglied dieser Gemeinschaft im Ausland gefährdet sein, so würde sich dies auch auf die territoriale Integrität des Heimatstaates auswirken. Gleichsam ist die äußere Selbstbestimmung des Heimatstaates aufgrund von Maßnahmen gegen das persönliche Element dieses Landes – und sei es auch nur in seiner atomaren Grundeinheit, der Einzelperson – tangiert. Dem damit zusammenhängenden Schutzanspruch ist – nach dieser Auffassung – die Souveränität des Staates unterzuordnen, dem die Menschenrechtsverletzungen anzulasten sind. Beispielsfälle sind die israelische Befreiungsaktion in Uganda 1976 sowie die US-amerikanische Intervention im Iran im Jahr 1980. Die erstgenannte Aktion ist nur auf gelinde Kritik gestoßen, die zweite dagegen auf breite Verurteilung. Dies mag auch damit zusammenhängen, daß die Beurteilung einer Intervention ganz wesentlich von ihrem Erfolg abhängt. Hier spielt das im Völkerrecht der Vergangenheit so zentrale Effektivitätsprinzip somit noch eine ungemein wichtige Rolle. Es gibt hier eine durchaus breitere Meinung in der Literatur, wonach diese Form der humanitären Intervention, angesichts der Tatsache, daß sie nur einen beschränkten Souveränitätseinschnitt bewirkt¹⁵ und vor allem in Anbetracht des Umstandes, daß sie in der Regel zeitlich eng befristet ist, völkerrechtlich toleriert werden kann. Einhellig ist diese Meinung jedoch nicht, und insbesondere im kontinentaleuropäischen Raum – aber auch weithin in der Dritten Welt – wird sie abgelehnt¹⁶.

2.2 Interventionen bei humanitären Notlagen in sogenannten „failed states“

Der Begriff des „failed state“, des Zusammenbruchs eines organisierten Staatswesens, ist jüngeren Datums (wenngleich das Phänomen selbst freilich auch aus der älteren Völkerrechtsgeschichte bekannt ist) und bezieht sich auf eine Situation, in

¹⁴ Vgl. dazu ausführlich *Natalino Ronzitti*, *Rescuing Nationals Abroad Through Military Coercion and Intervention on Grounds of Humanity* (Dordrecht u. a. 1985).

¹⁵ Dies hängt auch damit zusammen, daß die moderne Technologie – insbesondere in der Aeronautik – punktuelle Eingriffe erlaubt, auf deren Grundlage Einzelpersonen ohne Rückgriff auf größere Truppenkontingente aus fremdem Territorium gebracht werden können. Vgl. *Thomas Franck, Nigel Rodley*, *After Bangladesh: The Law of Humanitarian Intervention by Military Force*, in: *AJIL* 67 (1973) 275–305 (283).

¹⁶ Vgl. *Ulrich Beyerlin*, *Humanitarian Intervention*, in: *EPIL* II (1995) 926–933.

der die zentrale Staatsgewalt – in der Regel aufgrund von Bürgerkriegen – abhanden kommt. Eine Situation dieser Art war in den vergangenen Jahren verschiedentlich in Staaten der Dritten Welt festzustellen, wo nach einer relativ stabilen Übergangsphase nach der Entkolonialisierung Stammeskämpfe oder andere ethnische Konflikte ausbrachen und schließlich das Staatswesen in den von den früheren Kolonialherren gezeichneten Grenzen auseinanderbrach. In der Folge kann sich aber durchaus auch wieder eine Staatsgewalt innerhalb der ursprünglichen Grenzen etablieren. Beispiele sind Somalia, Ruanda, Liberia, Kongo, aber auch Jugoslawien. In Ermangelung einer zentralen Staatsgewalt ist hier auf der faktischen Ebene die Interventionsschwelle niedriger. In rechtlicher Sicht werden Eingriffe aus humanitären Beweggründen in diesem Zusammenhang auch als weniger schwerwiegend angesehen. Auch der UN-Sicherheitsrat hat sich in diesem Kontext eher geneigt gezeigt, kollektive Maßnahmen zum Zwecke einer humanitären Intervention zu genehmigen¹⁷. Trotz niedrigerer Eingriffsschwelle muß freilich auch in diesem Zusammenhang davon ausgegangen werden, daß das Gewaltverbot weiter aufrecht bleibt.

2.3 Interventionen bei schweren Menschenrechtsverletzungen in ansonsten funktionierenden Staatswesen

Dieser Fall wird gegenwärtig als typische Form humanitärer Intervention angesehen. Im Mittelpunkt steht also der Schutz der Menschenrechte in einem Drittstaat mit militärischen Mitteln, wobei die Staatsangehörigkeit, Ethnie u. ä. der Betroffenen sekundär ist. Unterschieden wird hier weiter zwischen einseitiger (unilateraler) Intervention und kollektiven Maßnahmen. Unilaterale Interventionen können auch von Staatengruppen vorgenommen werden; entscheidend ist, daß hier die Legitimierung durch einen Beschluß des Sicherheitsrates fehlt. Bei kollektiven Maßnahmen ist hingegen genau dieses Element vorhanden und sohin auch eine Völkerrechtskonformität gegeben (wenngleich diesbezüglich in der Vergangenheit insoweit Zweifel bestanden, als die Frage aufgeworfen worden ist, ob der Sicherheitsrat institutionell überhaupt befugt ist, solche Maßnahmen anzuordnen).

3. Die einseitige humanitäre Intervention – unter besonderer Berücksichtigung historischer Erfahrungen

Fälle einseitiger humanitärer Intervention reichen weit in die Völkerrechtsgeschichte zurück. Schon Hugo Grotius hat darauf Bezug genommen¹⁸. Das Menschenrechtsschutzanliegen bezog sich dabei lange Zeit primär auf religiöse Min-

¹⁷ Vgl. nur Res. 794 (v. 3. 12. 1992) in Bezug auf Somalia.

¹⁸ Vgl. *Hugo Grotius*, *De Jure Belli Ac Pacis Libri Tres* (1625) Lib. II, Cap. XXV, Para. VIII.

derheiten, wobei von prägender rechtlicher Bedeutung die vom Wiener Kongreß 1815 etablierte Ordnung war¹⁹. Einzelne Anwendungsfälle waren die Interventionen Großbritanniens, Frankreichs und Rußlands in Griechenland (1827–1830), nachdem mehrere Massaker an den griechischen Christen verübt worden waren; die Intervention Frankreichs in Syrien (1860–1861) nach der Ermordung tausender syrischer Christen durch die muslimische Bevölkerung; die Intervention Rußlands in Bosnien, Herzegowina und Bulgarien (1877–1878) und jene der Vereinigten Staaten in Kuba (1898), nachdem die spanischen Besatzer versucht hatten, auf grausame Weise Aufstände der Bevölkerung niederzuschlagen und ca. 200 000 Kubaner in spanischen Konzentrationslagern verstarben²⁰.

Diese Vorfälle wurden in der zeitgenössischen wissenschaftlichen Literatur detailliert in Hinblick auf die Frage ihrer Zulässigkeit geprüft. Auch in späterer Zeit wurden diese Interventionen rückblickend dahingehend geprüft, ob sich daraus ein völkergewohnheitsrechtliches Prinzip ableiten lasse, das immer noch – neben dem allgemeinen Gewaltverbot – fortbestehe. Diese Diskussion ist jedoch problematisch: In einer Zeit, in welcher kein allgemeines Gewaltverbot galt und somit ein generelles *jus ad bellum* zur Anwendung kam, konnte sich auch keine rechtfertigende Ausnahme herausbilden. Aus der Perspektive der Selbstbestimmungsdiskussion betrachtet: Schutz erfuhr im 19. Jahrhundert nur das äußere Selbstbestimmungsrecht, eine interne Dimension wurde zum damaligen Zeitpunkt noch nicht anerkannt. Dennoch ist die einschlägige Diskussion des 19. Jahrhunderts auch für die Gegenwart nicht uninteressant, basiert sie doch auf Argumenten, auf die auch noch in unseren Tagen immer wieder zurückgegriffen wird und die dann doch wieder in die Nähe des internen Selbstbestimmungskonzepts rückt. So erscheint uns das, was Fiore 1885 zum Konzept der humanitären Intervention schrieb, bemerkenswert vertraut:

„The violation of international law can also be a consequence of events occurring inside a State, and which results in the direct violation of international law. Let us assume, for instance, that a prince, in order to put down a revolution, violates all the generally recognized laws of war, has prisoners executed, authorises destruction, looting, arson, and encourages his supporters to commit those odious actions that it is the faction that [seized power] which engages in similar crimes. Inaction and indifference of other States would constitute an egocentric policy contrary to the rights of all; for whoever violates international law to the disadvantage of anybody, violates it not only to the detriment of the person directly affected, but as against all civilized States.“²¹

¹⁹ Vgl. dazu und zum Nachfolgenden *Peter Hilpold*, The continuing modernity of Article 2(4) of the UN Charter, in: *Wolfgang Inghenaeff et al.* (Hrsg.), Festschrift Rudolf Palme (Innsbruck 2002) 281–295.

²⁰ Vgl. *Mohammed Taghi Karoubi*, Unilateral Use of Armed Force and the Challenge of Humanitarian Intervention in International Law, in: *Asian Yearbook of International Law* 10 (2005) 95–124.

²¹ Vgl. *Pasquale Fiore*, *Nouveau Droit International Public* (Antoine transl. 1885) zitiert nach *Jean-Pierre L. Fonteyne*, *The Customary International Law Doctrine of Humanitarian*

Diese Formulierung läßt das erga-omnes-Konzept anklingen, lange bevor es vom IGH 1970 im Barcelona-Traction offiziell eingeführt worden ist. Dieses Konzept weist enge Beziehungen zum Institut der humanitären Intervention auf: Menschenrechtsverletzungen in einem Land verletzen ein Rechtsgut, an welchem jeder Staat der Erde teilhat und die jeden Staat somit berechtigen, zu ihrem Schutz tätig zu werden.

Bekanntlich wurde das Recht, zum Krieg zu schreiten, im 20. Jahrhundert sukzessive eingeschränkt (Drago-Porter-Konvention 1907: Verzicht auf Waffengewalt bei der Eintreibung von Vertragsschulden; Bryan-Verträge 1913/1914, bilaterale Verträge der USA: Verzicht auf Kriegserklärung bzw. andere Feindseligkeiten bevor ein Bericht einer Vergleichskommission vorgelegt wurde; Völkerbund: temporaler Verzicht auf Gewaltanwendung für drei Monate; Briand-Kellog-Vertrag 1928: genereller Kriegsverzicht); ein Prozeß der mit Art. 2 Abs. 4 Satzung der Vereinten Nationen und dem darin verankerten generellen Gewaltverbot in den internationalen Beziehungen seinen Höhepunkt erreichte.

Wie eingangs gezeigt, wurde die Diskussion über die Zulässigkeit von Maßnahmen einseitiger humanitärer Intervention auch nach 1945 fortgeführt, wenngleich Versuche einer Relativierung von Art. 2 Abs. 4 im Endergebnis wenig überzeugend erscheinen.

Die Nachkriegszeit kennt zahlreiche Fälle humanitärer Intervention: Die Intervention Indiens in Ostpakistan 1971, jene Vietnams in Kambodscha 1978/1979, die Intervention Tansanias in Uganda im Jahr 1979, jene Frankreichs in Zentralafrika 1979, der USA in Grenada 1983 bzw. in Panama 1989/1990 und jene der NATO-Staaten im Kosovo 1999. Alle diese Interventionen wurden von der Staatengemeinschaft verurteilt, manche mehr (bspw. jene in Kambodscha), manche weniger (bspw. jene in Uganda). Auf dieser Basis konnte sich keine völkergewohnheitsrechtliche Regel herausbilden, auf deren Grundlage Interventionen dieser Art nun zulässig sein sollten. Dem einzelnen Staat (und auch einer Gruppe von Staaten) steht es nicht zu, zum Zwecke des Schutzes grundlegender Menschenrechte den Panzer der Souveränität mit Waffengewalt zu durchbrechen. In vielen Fällen, in welchen Akte humanitärer Intervention gesetzt worden sind, konnte der Ausbruch einer schweren humanitären Katastrophe, zumindest aber ihre weitere Eskalation verhindert werden. Die Staatengemeinschaft sah deshalb oft von weiteren Sanktionen gegen den Rechtsverletzer ab. Sie handelte aber nicht immer gerecht. Ein besonders eklatantes Beispiel ist jenes betreffend die Intervention Vietnams in Kambodscha: Obwohl diese Maßnahme möglicherweise hunderten von Menschen das Leben gerettet hat, reagierte die Staatengemeinschaft sehr kritisch auf diese Intervention. Vietnam wurden in der Folge über viele Jahre hin die Vorteile einer intensiveren internationalen Kooperation verweigert.

Intervention: Its Current Validity under the U.N. Charter, in: California Western International Law Journal 4 (1974) 203–270 (221).

4. Kollektive militärische Zwangsmaßnahmen

Hinsichtlich kollektiver militärischer Zwangsmaßnahmen bietet sich ein anderes Bild: Da dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung und Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zusteht²², kann er gegebenenfalls auch Zwangsmaßnahmen beschließen.

Voraussetzung für eine solche Maßnahme nach Kapitel VII ist die Feststellung einer Friedensbedrohung, eines Friedensbruchs oder einer Angriffshandlung²³.

Ob auch Menschenrechtsverletzungen als Bedrohung (oder gar Bruch) des internationalen Friedens qualifiziert werden können, war lange Zeit strittig. In Frage kommen hierbei auf jeden Fall nur schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen, wobei der Sicherheitsrat häufig den Eindruck zu vermitteln bestrebt war, daß es nicht die Menschenrechtsverletzung selbst sei, die ihn zum Erlaß von Zwangsmaßnahmen bewog, sondern die damit verbundenen grenzüberschreitenden Konsequenzen, insbesondere die Fluchtbewegungen. Ein typischer Fall war Res. 688/1991 v. 5. 4. 1991, mit welcher die Intervention im ersten Irak-Krieg gerechtfertigt wurde. Hier wurde auf die Massenfluchtbewegung Bezug genommen. Im Rahmen der Res. 794 v. 3. 12. 1992, mit welcher der Sicherheitsrat Maßnahmen in Somalia beschloß, wurde explizit auf die durch den Bürgerkrieg bewirkte humanitäre Katastrophe verwiesen, wobei dem Hinweis auf die grenzüberschreitenden Auswirkungen nur mehr Hilfscharakter zukam. Gleichzeitig wurde aber auch die Einzigartigkeit dieser Situation betont, wodurch eine Verallgemeinerungsfähigkeit dieser Maßnahmen ausgeschlossen werden sollte. Mit Res. 940 v. 31. 7. 1994 schließlich beschloß der Sicherheitsrat militärische Zwangsmaßnahmen gegen die Machthaber auf Haiti, wobei auf die schweren Menschenrechtsverletzungen in diesem Land Bezug genommen worden ist – allerdings auch auf die Einladung durch die rechtmäßige Regierung. Letztlich muß man zum Ergebnis kommen, daß der Sicherheitsrat über einen sehr weit reichenden Beurteilungsspielraum verfügt. Andererseits ist aber auch festzuhalten, daß der Sicherheitsrat bislang sehr behutsam mit dieser Kompetenz umgegangen ist. Befürchtungen, wonach der Sicherheitsrat zu einer Art „Weltpolizei“ mutieren würde, und in dessen Folge das interne Selbstbestimmungsrecht zu Lasten des äußeren Selbstbestimmungsrechts die Oberhand gewinnen würde, haben sich bislang nicht bewahrheitet. Spiegelverkehrt wurden aber auch die Hoffnungen nicht Wirklichkeit, die mit dem Ende des Ost-West-Konflikts aufgekommen sind. Der Sicherheitsrat ist in vielen Fällen inaktiv geblieben bzw. er hat zu spät agiert, wenn eine Intervention aus humanitären Gründen dringend nötig gewesen wäre. Beispiele sind Ruanda oder gegenwärtig Sudan/Darfur.

²² Vgl. Art. 24 SVN.

²³ Vgl. Art. 39 SVN: „The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security.“

5. Eine Zeitenwende?

Die umfassende weltweite Stärkung des Menschenrechtsschutzes, die allgemein gefühlte Notwendigkeit, wirksamer gegen humanitäre Katastrophen einzuschreiten und der Eindruck, daß auch das System der Vereinten Nationen einem tiefgreifenden Wandel unterliege, haben ein Gefühl der Zeitenwende aufkommen lassen. Der Eindruck entstand, die Vereinten Nationen müßten wirksamer auf diese Anliegen reagieren, und es entstand vielfach auch das Gefühl, die Bereitschaft dazu sei gegeben.

Folgende Statements wurden diesbezüglich von UN-Generalsekretären abgegeben:

Javier Pérez de Cuéllar: „We are clearly witnessing what is probably an irresistible shift in public attitudes towards the belief that defence of the oppressed in the name of morality should probably prevail over frontiers and legal documents.“²⁴

Javier Pérez de Cuéllar: „It is now increasingly felt that the principle of non-interference with the essential domestic jurisdiction of states cannot be regarded as a protective barrier which human rights could be massively or systematically violated with impunity.“²⁵

Kofi Annan: „State sovereignty, in its most basic sense, is being redefined by the forces of globalisation and international cooperation. The state is now widely understood to be the servant of its people, and not vice versa. At the same time, individual sovereignty – and by this I mean the human rights and fundamental freedoms of each and every individual as enshrined in our Charter – has been enhanced by a renewed consciousness of the right of every individual to control his or her own destiny.“²⁶

Nun galt es, diese hehren Grundsätze mit Leben zu erfüllen.

Im Lichte der Erfahrungen rund um die Kosovo-Intervention, die als illegal, wenngleich legitim qualifiziert worden war²⁷, wurden politische Kräfte aktiv, die diesen Zwiespalt überwinden wollten²⁸. Die kanadische Regierung setzte eine

²⁴ Vgl. Report of the Secretary-General, in: UN Yearbook 1991, Abs. 11, zitiert nach Advisory Council on International Affairs, Advisory Committee on Issues of Public International Law, Humanitarian Intervention, Report Nr. 13 (Den Haag, April 2000).

²⁵ Vgl. Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, UN Document, A/46/1, 1991.

²⁶ Vgl. United Nations Press Release SG/SM/7136, GA/9596.

²⁷ Vgl. *Bruno Simma*, NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects, in: EJIL 10 (1999) 1–22. Vgl. auch House of Commons, „Foreign Affairs Select Committee Report on Kosovo“ (2000): „[...] we conclude that NATO’s military action, of dubious legality in the current state of international law, was justified on moral grounds.“ Ibid. Abs. 183.

Zum Zusammenspiel von Recht und Moral in diesem Kontext vgl. *Th. Franck*, Legality and Legitimacy in Humanitarian Intervention, in: *Terry Nardin, Melissa S. Williams* (Hrsg.), *Humanitarian Intervention* (New York, London 2006) 143–157.

²⁸ Vgl. *Gareth Evans*, From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect, in: *Wisconsin International Law Journal* 24/3 (2006) 703–722 (707) (Responsibility to Protect). Vgl. zuvor schon den von UN-Generalsekretär Kofi Annan entwickelten Ansatz zur Relati-

internationale Kommission ein, die die entsprechenden Grundsätze ausarbeiten sollte, die International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). Der betreffende Endbericht, „The Responsibility to Protect“, wurde im Jahr 2001 dem UN-Generalsekretär vorgelegt²⁹. Dieser sollte die Schutzverantwortung (die „responsibility to protect“), eine Fortentwicklung des Rechts auf humanitäre Intervention, konkretisieren. U. a. sollten die Voraussetzungen für die Anordnung kollektiver Zwangsmaßnahmen durch den UN-Sicherheitsrat näher präzisiert werden. Die einzelnen Bedingungen (just cause, right intention, last resort, proportional measure, reasonable prospect) bilden einen Rahmen, der sicherstellen soll, daß der Sicherheitsrat bei Vorliegen der Voraussetzungen tatsächlich handelt, und daß er andererseits aber auch nur unter diesen Voraussetzungen militärische Interventionen anordnet. Für unilaterale Interventionen sollte kein Raum geschaffen werden.

UN-Generalsekretär Kofi Annan setzte daraufhin im September 2003 eine Expertenkommission („High-Level-Panel“; HLP) ein, die im Dezember 2004 einen Bericht vorlegte. Dieser baute auf dem ICISS-Bericht auf. Die entscheidende Passage im HLP-Bericht lautet folgendermaßen:

„The principle of non-intervention in internal affairs cannot be used to protect genocidal acts or other atrocities, such as large-scale violations of international humanitarian law or large-scale ethnic cleansing, which can properly be considered a threat to international security and as such provoke action by the Security Council.“³⁰

Kurze Zeit später, am 25. März 2005, legte der UN-Generalsekretär einen eigenen Bericht mit dem Titel „In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All“, der wiederum auf dem HLP-Bericht aufbaut, durchaus aber auch andere Nuancen aufweist. Die im vorliegenden Zusammenhang relevante Passage ist etwas vorsichtiger formuliert als die vorgenannte und lautet folgendermaßen:

„Was Völkermord, ethnische Säuberungen und andere derartige Verbrechen gegen die Menschlichkeit betrifft, sind diese nicht auch Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, bei denen sich die Menschheit um Schutz an den Sicherheitsrat wenden können sollte?“³¹

Die Bestimmtheit, mit welcher eine unabhängige Expertenkommission Forderungen aufstellen konnte (HLP-Bericht), weicht einer vorsichtigen Formulierung, wie sie sich eines UN-Generalsekretärs in einem so heiklen Bereich geziemt. Die Substanz ist dieselbe.

Die entscheidende Frage war jedoch, was würde von all diesen Entwürfen letztlich in das Abschlußdokument der UN-Generalversammlung eingehen, mit wel-

cherung des Souveränitätskonzepts über das Konstrukt der „zwei Souveränitäten“. Vgl. *Kofi Annan*, Two Concepts of Sovereignty, Address to the 54th Session of the General Assembly, abgedruckt in: *The Question of Intervention: Statements of the Secretary-General* (1999) 39.

²⁹ Vgl. *Evans*, Responsibility to Protect 712.

³⁰ HLP Bericht, Abs. 200.

³¹ Vgl. A/59/2005 (v. 21. März 2005) Abs. 125.

cher ein wichtiger Meilenstein zur Reform des UN-Systems gesetzt werden sollte. Dieses Dokument vom 24. Oktober 2005 war insgesamt enttäuschend. Insbesondere hatte die Zivilgesellschaft große Hoffnungen an diesen Reformprozeß geknüpft. Im Bereich der kollektiven Sicherheit konnte hingegen überraschend viel von den ursprünglichen Ergebnissen in das Abschlusdokument gerettet werden. Zwar verweist die GV für den Fall schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen primär auf diplomatische, humanitäre und andere friedvolle Maßnahmen gemäß Kapitel VI und VIII der Charta. Maßnahmen nach Kapitel VII finden jedoch, vorsichtig abgewogen, ebenfalls Erwähnung. Die Zuständigkeit des Sicherheitsrats, im Falle von schweren Menschenrechtsverletzungen Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII zu beschließen, findet damit offizielle Bestätigung in einem einstimmig angenommenen Dokument der Generalversammlung. Explizit anerkannt wird auch das Konzept der Schutzverantwortung („responsibility to protect“), wenngleich in einer sehr vorsichtigen und verklausulierten Form:

„138. Jeder einzelne Staat hat die Verantwortung für den Schutz seiner Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Zu dieser Verantwortung gehört es, solche Verbrechen, einschließlich der Anstiftung dazu, mittels angemessener und notwendiger Maßnahmen zu verhüten. Wir akzeptieren diese Verantwortung und werden im Einklang damit handeln. Die internationale Gemeinschaft sollte gegebenenfalls die Staaten ermutigen und ihnen dabei behilflich sein, diese Verantwortung wahrzunehmen, und die Vereinten Nationen bei der Schaffung einer Frühwarnkapazität unterstützen.

139. Die internationale Gemeinschaft hat durch die Vereinten Nationen auch die Pflicht, geeignete diplomatische, humanitäre und andere friedliche Mittel nach den Kapiteln VI und VIII der Charta einzusetzen, um beim Schutz der Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit behilflich zu sein. In diesem Zusammenhang sind wir bereit, im Einzelfall und in Zusammenarbeit mit den zuständigen Regionalorganisationen rechtzeitig und entschieden kollektive Maßnahmen über den Sicherheitsrat im Einklang mit der Charta, namentlich Kapitel VII, zu ergreifen, falls friedliche Mittel sich als unzureichend erweisen und die nationalen Behörden offenkundig dabei versagen, ihre Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. Wir betonen die Notwendigkeit, daß die Generalversammlung die Verantwortung für den Schutz von Bevölkerungsgruppen vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit und die sich daraus ergebenden Auswirkungen eingedenk der Grundsätze der Charta und des Völkerrechts weiter prüft. Wir beabsichtigen außerdem, uns erforderlichenfalls und soweit angezeigt dazu zu verpflichten, den Staaten beim Aufbau von Kapazitäten zum Schutz ihrer Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit behilflich zu sein und besonders belasteten Staaten beizustehen, bevor Krisen und Konflikte ausbrechen.“

Die explizite Anerkennung des Umstandes, daß dem Sicherheitsrat ein Interventionsrecht in humanitären Angelegenheiten zusteht, stellt sicherlich eine große Errungenschaft dar – auch und gerade für eine idealistisch gesinnte Gemeinde von Exponenten aus Politik, Internationalen Organisationen und Zivilgesellschaft, die diesen Reformprozeß der letzten Jahre maßgeblich getragen hat³².

³² Auf faktischer Ebene wird damit freilich nur eine Praxis bestätigt, die schon länger Platz gegriffen hat.

Das Konzept der Schutzverantwortung reicht aber weit darüber hinaus. Gegenwärtig wird weltweit mit Spannung geschaut, ob und in welcher Form es der Staatengemeinschaft gelingt, daraus ein wirksames präventives Instrument zu formen, das eine Notwendigkeit zur humanitären Intervention gar nicht erst entstehen läßt³³.

6. Schlußbemerkungen

Das Institut der humanitären Intervention hat – so wie es insbesondere im 19. Jahrhundert Anwendung gefunden hat – keine Wiederauferstehung in der Zeit nach 1989 erfahren. Zu groß war die Mißbrauchsgefahr, zu wertvoll waren die Er rungenschaften, die mit dem absoluten Gewaltverbot verbunden sind. Das System der kollektiven Zwangsmaßnahmen, das eigentlich die natürliche Ergänzung zum Gewaltverbot gemäß Art. 2 Abs. 4 Satzung der Vereinten Nationen darstellen sollte, hat zwar seine ihm zgedachte Rolle nicht erfüllen können. Im Lichte der Ergebnisse des letzten UN-Reformprozesses dürfte aber in Hinkunft die Notwendigkeit einer komplizierten Rechtfertigung entfallen, wenn Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII aus humanitären Erwägungen gesetzt werden.

Darüber hinaus verbleibt eine große Lücke³⁴, die gegenwärtig nur partiell gefüllt werden kann. Was soll geschehen, wenn im Sicherheitsrat keine Einigung über eine Intervention zu erreichen ist, ein Interventionsbedarf aber augenscheinlich ist? Nach wie vor können Einzelstaaten oder Gruppen von Staaten das Risiko auf sich nehmen, dennoch zu intervenieren. Sie begehen damit einen Bruch des Völkerrechts, unterliegen aber möglicherweise keinen weiteren (bzw. keinen besonders schwerwiegenden) Sanktionen, wenn die Staatengemeinschaft nachher zum Ergebnis gelangen sollte, daß diese Maßnahme gerechtfertigt war. Andererseits bietet aber auch eine überzeugende sachliche Rechtfertigung für eine Intervention keine Garantie, daß Sanktionen gegen den Interventen tatsächlich unterbleiben. Eine gewisse Milderung der Problematik unzureichenden Interventions-

³³ Mit der neu gegründeten Zeitschrift „Global Responsibility to Protect“ (Martinus Nijhoff Publishers) ist im Jahr 2009 eine Plattform gegründet worden, die einen breit angelegten Austausch von diesbezüglichen Ideen ermöglicht. Vgl. bspw. den Beitrag von *Ramesh Thakur* und *Thomas G. Weiss*, R2P: From Idea to Norm – and Action?, in: *Global Responsibility to Protect 2009*, 22–53.

³⁴ Auf rechtsphilosophischer Ebene gibt es freilich zahlreiche Versuche, mit innovativen Vorschlägen diese Lücke zu schließen. Für einen interessanten, auf absehbare Zeit aber wohl kaum realisierbaren Vorschlag vgl. bspw. *Fernando Tesón*, *Humanitarian Intervention* 763: „The Security Council is dysfunctional with respect of humanitarian intervention – dysfunctional for the purpose of protecting human freedom. A council of democratic states, while at first blush a better alternative, is also undesirable, and, paradoxically, it may be worse than what we presently have. I will propose here, as an ideal solution, a new body, the Court of Human Security. Composed of life-tenured independent judges, this body would be entitled to oversee not only humanitarian interventions, but also the whole range of responses, forcible and non-forcible, to humanitarian crises.“

willens der Staatengemeinschaft ist auch durch die Einführung bzw. Stärkung der internationalen Strafgerichtsbarkeit erzielt worden. Verbrechen gegen die Menschlichkeit werden letztlich nicht von Institutionen, sondern von Menschen ausgeführt und angeordnet. Die Unmöglichkeit, sich nachträglich hinter der Institution zu verstecken, entfaltet – wie die jüngsten Entwicklungen zeigen – eine beeindruckende Abschreckungswirkung³⁵.

Insgesamt deutet all dies auf eine nicht unerhebliche Relativierung der Souveränität und auch auf eine Neufassung des Konzepts des Selbstbestimmungsrechts hin. Das, was wir als äußere Selbstbestimmung definiert haben, verliert an Stärke und an seiner Stelle gewinnt die interne Selbstbestimmung bzw. letztlich das Individuum an Kraft. Der Staat und die Staatengemeinschaft, einst Bezugspunkte und Stützpfeiler des traditionellen Selbstbestimmungsrechts, werden zu Instrumenten zur Förderung der Selbstbestimmung des Individuums.

Summary

In a colloquium dedicated to the right to self-determination it seems not only justified but outright necessary to treat also the so-called right to humanitarian intervention. In fact, self-determination is a multi-faceted subject. Recourse to it is not only made to defend the territorial sovereignty of states but also with the opposite purpose, in particular if grave human rights violations take place. In this context, humanitarian intervention can become instrumental for the implementation of a right to self-determination that puts the interests of the individual before those of the state. In this contribution it is pointed out, however, that measures of humanitarian intervention must be deliberated by the Security Council in order to correspond to international law while unilateral interventions, be they carried out by single states or groups of states, are illegal. The prohibition of the use of force has been attributed such prominence that it did not seem appropriate to allow for a more far-reaching exception.

This situation is, on the whole, surely unsatisfactory and therefore it has happened repeatedly in the past that single states or groups of states have intervened when no other solution seemed to be at hand, accepting by this way the risk of condemnation and sanctions by the community of states. Even the recent attempt to reform UN law has not really changed this situation. While it is true that a “responsibility to protect” has been introduced it does not seem that this concept can be implemented unilaterally. For the time being it will therefore be necessary to take recourse to any available instrument so that internal self-determination can be strengthened preventing a deterioration of the human rights situation and excluding by this way any need for a more far-reaching intervention.

³⁵ Vgl. dazu das Interview mit *Luis Moreno-Ocampo*, in *Newsweek* (v. 17. 12. 2007) 74.

