ISSN 1560-6325 ISBN 978-3-901989-14-8 €15,–

polylog 16

2007

ZEITSCHRIFT FÜR INTERKULTURELLES PHILOSOPHIEREN

Gerechter Krieg?

MIT BEITRÄGEN VON

MICHAEL WALZER | ABDULLAHI AHMED AN-NA'IM | CHRISTINA BINDER & JUDITH PUTZER | ANAND AMALADASS | ERICH PILZ | FRANZ MARTIN WIMMER | BERTOLD BERNREUTER | U. A.

SONDERDRUCK

11

MICHAEL WALZER

Die Debatte um humanitäre Interventionen

27

ABDULLAHI AHMED AN-NA'IM

Internationale Gesetzlichkeit gegen islamischen und amerikanischen Jihad

39

CHRISTINA BINDER & JUDITH PUTZER

Gerechter Krieg?
Eine völkerrechtliche Standortbestimmung

59

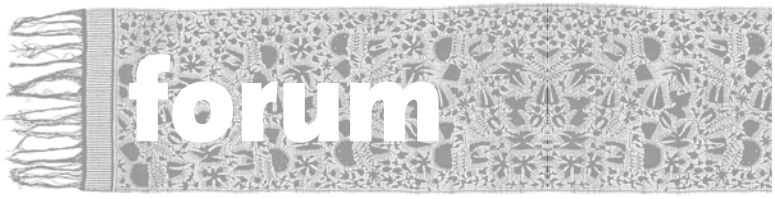
ANAND AMALADASS

Gerechter Krieg? Indische Perspektiven

71

ERICH PILZ

Das Imperium der Qing in der Welt der frühen Neuzeit
Zur Legitimation von Herrschaft durch die Mandschus



97

FRANZ MARTIN WIMMER

Gibt es Maßstäbe für kulturelle Entwicklung aus interkulturellen Begegnungen der Philosophie?

113

BERTOLD BERNREUTER

Zehn Fallstricke
in der Praxis interkultureller Philosophie

128

BÜCHER & MEDIEN

164

IMPRESSUM

165

POLYLOG BESTELLEN

CHRISTINA BINDER, JUDITH PUTZER

Gerechter Krieg?

Eine völkerrechtliche Standortbestimmung

1. EINLEITUNG

Die Doktrin des *bellum iustum* geht auf antike und kanonische Ursprünge zurück.[1] Thomas von Aquin etabliert die folgenden Kriterien für einen »gerechten« Krieg: die Autorität eines souveränen Herrschers (*auctoritas principis*), die rechte Intention (*recta intentio*) und den gerechten Grund (*iusta causa*).[2] Die Rhetorik des gerechten Kriegs war ursprünglich auch mit der Führung religiöser Kriege verwoben, nämlich der Kriegsführung christlicher gegen nichtchristliche Staaten. Das Konzept des gerechten Krieges wurde später von der Naturrechtslehre aufgegriffen[3] und insbesondere von Grotius weiterentwickelt.[4]

Mit Beginn des modernen »westfälischen« Staatensystems erfuhr das Konzept des gerechten Kriegs eine völlige Erosion. Die Positivisten des 17.–19. Jahrhunderts sahen das Recht zum Krieg in uneingeschränkter Weise als Ausfluss der souveränen Staatsgewalt.[5] Das Recht zur Kriegsführung wurde damit als zulässiges Mittel staatlicher Politik anerkannt: insofern stellte sich auch die Frage nach dem »gerechten« Grund nicht mehr. Das Konzept des *bellum iustum* wurde von einem unbedingten *ius ad bellum* abgelöst. Die Ideo-

MMag. Dr. Christina BINDER, E.MA, ist Universitätsassistentin an der Abteilung für Völkerrecht und Internationale Beziehungen der Universität Wien.

Mag. Judith PUTZER ist Mitglied des unabhängigen Bundesasylsenats der Republik Österreich.

1 Nico KRISCH: *Selbstverteidigung und kollektive Sicherheit*, Springer: Berlin/Heidelberg 2001, S. 26.

2 Werner MENG: *»War«*, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.): *Encyclopedia of Public International Law*, Bd. IV, Elsevier: Amsterdam, 2000, S. 1334.

3 N. KRISCH (Fn. 1), S. 26.

4 W. MENG, (Fn. 2), S. 1335.

5 Vgl. detailliert Kirsten SCHMALENBACH: *Recht und Gerechtigkeit im Völkerrecht* in: Juristenzeitung 13/2005, S. 638.

logie des unbeschränkten Rechts auf Kriegsführung prägte das Völkerrecht bis in das 20. Jahrhundert.

Nach wenig erfolgreichen Versuchen zur Eindämmung dieses Rechts (Haager Friedenskonferenzen 1899 und 1907, Bryan-Verträge 1913 und 1914, Völkerbundsatzung 1919) wurde erst mit dem 1928 in Paris unterzeichneten Briand-Kellogg-Pakt ein echter Durchbruch erzielt: die Vertragsparteien verzichteten erstmalig und explizit auf den Krieg als Werkzeug staatlicher Politik. Dies bedeutete die Wende vom *ius ad bellum* zum *ius contra bellum*.[6] Allerdings sah der Briand-Kellogg-Pakt keine effektiven Sanktionen für Rechtsbrecher vor. Zudem verbot er nur »Krieg« und nicht andere Formen der Anwendung von Gewalt, sodass Feindseligkeiten, die vom betreffenden Staat selber nicht als Krieg definiert wurden (Leugnung des *animus belligerendi*) nicht unter das Verbot fielen.

Das Konzept des gerechten Kriegs hat innerhalb des positivrechtlichen Systems der SVN mit dem dort verankerten Gewaltverbot und seinen eng umgrenzten Ausnahmen grundsätzlich keinen Raum.

Erst die Satzung der Vereinten Nationen (SVN) etablierte 1945 ein umfassendes Gewaltverbot mit entsprechenden Sanktionsmöglichkeiten.[7]

Im 20. Jahrhundert wurde die Theorie des gerechten Krieges durch die marxistische Völkerrechtstheorie wiederbelebt und als Rechtfertigung für den anti-imperialistischen Befreiungskrieg herangezogen.[8] Befreiungsbewegungen in der sogenannten Dritten Welt griffen auf diesen Legitimationsstrang im Zuge der Dekolonialisierung zurück.[9]

Das Konzept des gerechten Kriegs hat innerhalb des positivrechtlichen Systems der SVN mit dem dort verankerten Gewaltverbot und seinen eng umgrenzten Ausnahmen grundsätzlich keinen Raum. Gleichzeitig haben schwere Menschenrechtsverletzungen in Verbindung mit einer diesbezüglichen Untätigkeit der Vereinten Nationen (VN) gerade in jüngerer Zeit die Befürworter[10] der Zulässigkeit sogenannter »humanitärer Interventionen« bestärkt. Der bei humanitären Interventionen angestrebte Schutz fundamentaler Menschenrechte könnte als »gerechter Grund« in Verbindung mit der legitimen Intention und der entsprechenden Autorität die *bellum-iustum*-Theorie neu beleben. Führt dies zu einer Renaissance des Konzepts des gerechten Krieges?

2. DIE NORMEN DES POSITIVEN RECHTS

2.1. DIE ZIELE UND GRUNDSÄTZE DER VN:

»Jede positive Rechtsordnung beruht auf bestimmten Wertgrundlagen, welche die Ziele der von ihr normierten Gemeinschaft bestimmen. Während diese Ziele in der Regel aber nur mühsam aus den konkreten Rechtsnormen erschlossen werden können, bezeich-

6 Vgl. Hanspeter NEUHOLD: *Zwischenstaatliche Grundregeln*, in: NEUHOLD/HUMMER/SCHREUER (Hrsg.): *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*, Manz: Wien, 2005, S. 351.

7 Siehe unten Abschnitt 2.2.

8 W. MENG (Fn. 2), S. 1335.

9 Ebda.

10 Vgl. insbes. Fernando R. TESÓN, *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality* (3. Aufl.), Transnational Publishers: Bedfordshire, 2005.

net die UN Charter in ihrer Präambel sowie im Artikel 1 selbst die Ziele, welche die in der UNO verbundenen Staaten als Richtschnur ihres individuellen und kollektiven Handelns anerkannt haben.«[11] Artikel 1 SVN definiert die Sicherung des Weltfriedens als erstes Ziel der VN: »[...] 1. Den Weltfrieden und die internationale Sicherheit aufrechtzuerhalten und zu diesem Zweck: wirksame Kollektivmaßnahmen zu ergreifen, um Bedrohungen des Friedens vorzubeugen und sie zu beseitigen und um Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken, sowie durch friedliche Mittel und in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts die Ordnung und Regelung internationaler Streitfälle oder solcher Situationen zu erzielen, die zu einem Friedensbruch führen könnten.« Neben der Sicherung des Weltfriedens legt die Satzung als zweites Ziel die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Nationen auf Grundlage der Gleichberechtigung und des Selbstbestimmungsrechts der Völker fest (Art 1 Abs 2 SVN); schließlich als drittes Ziel, »internationale Zusammenarbeit zu erzielen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller oder humanitärer Art zu lösen und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für jedermann ohne Unterschied von Rasse, Geschlecht, Sprache oder Religion zu fördern und zu festigen« (Art 1 Abs 3 SVN). Diese Zielbestimmung – Achtung und Wahrung der Menschenrechte – wird durch Artikel 55 und 56 SVN ausformuliert.[12]

Artikel 2 SVN führt die Grundsätze der VN an. Diese Grundsätze können als instrumentell für die Erreichung der in Artikel 1 festgelegten Ziele verstanden werden, auch wenn die Unterscheidung zwischen Artikel 1 und 2 im Einzelfall schwierig ist.[13] Die in Artikel 2 festgelegten Grundsätze umfassen unter anderem das völkerrechtliche Gewaltverbot (Art 2 Abs 4 SVN) und das Verbot der Einmischung der VN in die inneren Angelegenheiten der Staaten (Interventionsverbot, Art 2 Abs 7 SVN).

Die Sicherung des Weltfriedens gilt als Zielbestimmung des völkerrechtlichen Systems und das Gewaltverbot ist ein(es der) Mittel, dieses Ziel zu erreichen.

Das positive Recht beinhaltet somit die folgenden Koordinaten für die Frage nach der Standortbestimmung des »gerechten« Krieges: Die Sicherung des Weltfriedens gilt als Zielbestimmung des völkerrechtlichen Systems und das Gewaltverbot ist ein(es der) Mittel, dieses Ziel zu erreichen. Neben der Sicherung

11 Alfred Verdross / Bruno Simma: *Universelles Völkerrecht* (3. Aufl.) Duncker & Humblot: Berlin 1984, S. 72.

12 Art 55 SVN sieht vor: »Um einen Zustand der Stabilität und der Wohlfahrt herbeizuführen, der für friedliche und freundschaftliche, auf Achtung des Grundsatzes der Gleichberechtigung und des Selbstbestimmungsrechtes der Völker gegründete Beziehungen zwischen des Nationen nötig ist, fördern die Vereinten Nationen: a) bessere Lebensbedingungen, Vollbeschäftigung und Voraussetzungen wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts und Aufstieges; [...] c) allgemeine Achtung und Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für jedermann ohne Unterschied von Rasse, Geschlecht, Sprache oder Religion.«

13 Albrecht Randelzhofer: *General Introduction to Article 2*, in: Bruno Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Beck: München, 2002, S. 64.

des Weltfriedens normiert die SVN auch die Achtung der Menschenrechte als fundamentale Zielbestimmung. Während die »Sicherung des Weltfriedens« mit dem Gewaltverbot (jedenfalls dem ersten Anschein nach) in einem friktionsfreien Verhältnis steht, ist das mögliche Spannungsverhältnis zwischen der »Wahrung und Achtung der Menschenrechte« zum Interventionsverbot augenscheinlich;[14] zwischen der Förderung der Menschenrechte für jedermann und dem völkerrechtlichen Gewaltverbot kann es schließlich zu einem (echten) normativen Konflikt kommen.[15]

Zwischen der Förderung der Menschenrechte für jedermann und dem völkerrechtlichen Gewaltverbot kann es schließlich zu einem (echten) normativen Konflikt kommen.

2.2. DAS GEWALTVERBOT DER SATZUNG DER VEREINTEN NATIONEN

Die Schlüsselnorm des völkerrechtlichen Gewaltverbotes ist Artikel 2 Abs 4 SVN.[16] Er verbietet Gewalt und nicht bloß Krieg.[17] Das Verbot umfasst nicht nur die tatsächliche Anwendung von Gewalt, sondern schließt auch die Gewaltandrohung mit ein.

Die SVN normiert in abschließender Weise als zulässige Ausnahmen vom Gewaltverbot die folgenden drei Konstellationen:

- das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung (Artikel 51 SVN);
- Maßnahmen kollektiver Sicherheit im Rahmen des Kapitel VII SVN (Artikel 39, 42 SVN);
- die – mittlerweile obsoleten[18] – »Feindstaatsklauseln« (Artikel 53, 107 SVN).

DAS RECHT AUF SELBSTVERTEIDIGUNG:

Artikel 51 SVN legt fest: »Keine Bestimmung der vorliegenden Satzung beeinträchtigt das Naturrecht individueller oder kollektiver Selbstverteidigung, wenn ein Angriff mit Waffengewalt gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen erfolgt, bis der Sicherheitsrat die zur Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat. Von den Mitgliedern in Ausübung dieses Rechts der Selbst-

14 Dieses Spannungsverhältnis ist im gegenwärtigen Völkerrecht aber deshalb weitgehend entschärft, weil die Wahrung der Menschenrechte nicht mehr als »innere Angelegenheit« der Staaten qualifiziert wird. Siehe im Einzelnen dazu Abschnitt 2.4.

15 Siehe dazu unten Kapitel 3.

16 Artikel 2 Abs 4 SVN lautet: »Alle Mitglieder enthalten sich in ihren internationalen Beziehungen der Drohung mit Gewalt oder der Gewaltanwendung, die gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit irgendeines Staates gerichtet, oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbar ist.«

17 H. P. Neuhold (Fn. 6), S. 352.

18 Die »Feindstaatsklauseln« als Ausnahmen zum Gewaltverbot wurden vom Internationalen Gerichtshof (IGH) im Atomwaffengutachten 1996 nicht (mehr) angeführt. (IGH, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, 8. Juli 1996, para 38, http://www.icj-cij.org/icjwww/icases/iunan/iunanframe.htm) Vgl. weiters den Bericht des VN- Generalsekretärs »In larger freedom«: »217. Nonetheless, the United Nations now operates in a radically different world from that of 1945, and the Charter should reflect the realities of today. In particular, it is high time to eliminate the anachronistic ›enemy‹ clauses in Articles 53 and 107 of the Charter.« (UNGA, *Report of the Secretary General »In larger freedom: towards development, security and human rights for all«* (2005) UN Doc A/59/2005, para 217.)

verteidigung ergriffene Maßnahmen sind dem Sicherheitsrat sofort zu melden und beeinträchtigen in keiner Weise die in der vorliegenden Satzung vorgesehene Befugnis und Verpflichtung des Sicherheitsrates, zu jeder Zeit die ihm erforderlich scheinenden Maßnahmen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu ergreifen.«

Die SVN gestattet somit ein Recht auf Selbstverteidigung in einem eng umgrenzten Rahmen:[19] Es muss ein aktueller Angriff mit Waffengewalt vorliegen, der Akt der Selbstverteidigung unterliegt dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Er muss bei Erreichung des Zieles und ebenso, sobald der Sicherheitsrat die erforderlichen Maßnahmen trifft, sofort eingestellt werden.

Weiters wird – teilweise darüber hinausgehend – eine völkergewohnheitsrechtliche Verankerung des Rechts auf Selbstverteidigung behauptet, das auch die Verteidigung im Fall eines unmittelbar bevorstehenden Angriffs gestatte. Im Caroline-Fall 1837 hatte der amerikanische Außenminister Webster die Kriterien einer solchen Selbsterverteidigung wie folgt definiert: »the necessity of self-defense is instant, overwhelming, leaving no choice of means, and no moment of deliberation«.[20]

MASSNAHMEN KOLLEKTIVER SICHERHEIT:

Kapitel VII überantwortet dem Sicherheitsrat der VN die zentrale Verantwortung für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens. Ihm wird damit die Kompetenz (bzw das Monopol) übertragen, Maßnahmen kollektiver Sicherheit – einschließlich militärischer Maßnahmen – gegen Friedensbrecher zu ergreifen. Die Voraussetzung dafür ist, dass der Sicherheitsrat eine Situation als »Bedrohung oder Bruch des Friedens oder Angriffshandlung« qualifiziert (Artikel 39 SVN). Ist es dazu gekommen, so kann der Sicherheitsrat neben der Anordnung wirtschaftlicher und sonstiger Maßnahmen (Artikel 41 SVN) auch militärische Operationen beschließen, die zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nötig sind. (Artikel 42 SVN).[21]

Kapitel VII der SVN überantwortet dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die zentrale Verantwortung für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens.

Da für die entsprechenden Beschlüsse des Sicherheitsrates die Zustimmung von mindestens neun der 15 Sicherheitsratsmitglieder erforderlich, wobei keines der fünf ständigen Mitglieder ein Veto einlegen darf, war der Sicherheitsrat – insbesondere während des Kal-

19 Vgl. detailliert Peter Hilpold: *Reforming the United Nations: New Proposals in a Long-Lasting Endeavour*, in: Netherlands International Law Review LII/2005, S. 397f.

20 Vgl. dazu den in A. Verdross / B. Simma (Fn. 11), S. 288 enthaltenen Verweis auf den Caroline-Zwischenfall. Vgl. diesbezüglich auch die Schlussfolgerungen des UN High Level Panel »[…] a threatened State, according to long established international law, can take military action as long as the threatened attack is imminent, no other means would deflect it and the action is proportionate.« (UN General Assembly, *Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change »A more secure world: our shared responsibility«* [2004] UN Doc A/59/565, para 188.).

21 Vgl. auch die vom UN High Level Panel erstellten Kriterien, die den Sicherheitsrat bei der Frage, ob die Autorisierung von Gewaltanwendung legitim ist, leiten soll. (Ebda, para 207).

ten Krieges aber auch danach – häufig »blockiert«, entsprechende Beschlüsse zu fassen.

Die folgenden vier Beispiele zeigen, wie die beiden Ausnahmen zum Gewaltverbot – die individuelle und kollektive Selbstverteidigung und die Maßnahmen kollektiver Sicherheit – in der völkerrechtlichen Praxis der letzten zwei Jahrzehnte gehandhabt wurden.

Das System der kollektiven Sicherheit geriet mit Ende des Kalten Krieges Anfang der 1990er Jahre in Bewegung.

2.3. BEISPIELE

IRAK 1991:

Das System der kollektiven Sicherheit geriet mit Ende des Kalten Krieges Anfang der 1990er Jahre in Bewegung. Als Reaktion auf die gewaltsame Annexion Kuwaits durch den Irak ermächtigte der Sicherheitsrat auf Grundlage der Resolution 678 (1990) die dazu bereiten Mitglieder der VN zum Einsatz aller zur Befreiung Kuwaits und zur Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit »in dem Gebiet« erforderlichen Mittel, also auch von Waffengewalt. Am 17. Jänner 1991 begann eine Staatenallianz unter Führung der USA mit umfangreichen militärischen Aktionen gegen den Irak, welche nach sechs Wochen mit der Befreiung Kuwaits endeten (*Operation Desert Storm*). An der Satzungskonformität dieser Operation bestehen keine Zweifel. Sie ist durch einen Beschluss des Sicherheitsrates unter Kapitel VII gedeckt.[22]

AFGHANISTAN 2001:

Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 führten die USA und Großbritannien Militärschläge gegen das Taliban-Regime in Afghanistan bzw. die Terrororganisation Al-Kaida durch (*Operation Enduring Freedom*). Sie beriefen sich dabei auf ihr aus der SVN resultierendes Recht auf Selbstverteidigung. (Der Sicherheitsrat hatte zuvor die Angriffe vom 11. September in zwei aufeinander folgenden Resolutionen als Bedrohung des Weltfriedens qualifiziert und das Recht auf Selbstverteidigung anerkannt.[23])

Dies ist im Hinblick auf den Wortlaut des Artikel 51 SVN in einigen Punkten bemerkenswert: Zunächst qualifiziert der Sicherheitsrat terroristische Anschläge mit gekaperten Zivilflugzeugen durch nichtstaatliche Akteure angesichts ihrer Wirkung als bewaffnete Angriffe (»armed attack«) im Sinn dieser Bestimmung.[24] Weiters erscheint internationaler Terrorismus gleichsam als permanente Bedrohung, die ein – in die Zukunft gerichtetes – Recht auf Selbstverteidigung nach sich zieht, obwohl die konkreten Angriffe (die Anschläge vom 11. September 2001) bereits abgeschlossen waren. Schließlich hielten sich die Zellen der Al-Kaida zwar auf afghanischem Gebiet auf, waren aber weder Organe des

22 Vgl. dazu detailliert Christine GRAY: *International Law and the Use of Force* (2. Aufl.), Oxford University Press: Oxford / New York 2004, S. 252ff.

23 SR-Resolution 1368 (12. September 2001), Präambel; SR-Resolution 1373 (28. September 2001), Präambel.

24 Divergierend zur Frage, ob ein Angriff eines nichtstaatlichen Akteurs als bewaffneter Angriff im Sinne des Artikel 51 qualifiziert zu werden der IGH. Vgl. dazu unten, Fn. 34.

afghanischen Staates, noch unterstanden sie seiner effektiven Kontrolle.[25] Die Zurechnung der Al-Kaida zum afghanischen Staat erscheint somit fraglich. Obwohl die *Operation Enduring Freedom* damit eine Ausweitung des Konzepts der Selbstverteidigung bedeutet,[26] hat die Staatengemeinschaft die Militäroperation akzeptiert.[27]

IRAK 2003:

Die *Operation Iraqi Freedom* unter Führung der USA gegen den Irak 2003 wurde insbesondere damit begründet, dass das Regime Saddam Husseins seine Abrüstungsverpflichtungen nicht erfülle. Dem Irak war in der SR-Resolution 1441 (2002) mit schwer wiegenden Folgen gedroht worden, wenn er den dort normierten Verpflichtungen (u. a: Entwaffnung/Abrüstung/*disarmement*) nicht nachkommen würde (para 13). Der erhebliche Verstoß (*material breach*) gegen diese Verpflichtungen durch den Irak berechtige zur Suspendierung des in der SR-Resolution 687 (1991) verankerten Waffenstillstandes; die in Resolution 678 (1990) erteilte Ermächtigung (zur Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit »in dem Gebiet« mit allen erforderlichen Mitteln) lebe wieder auf.[28]

Nach herrschender Meinung hätte es allerdings einer zusätzlichen Ermächtigung des Sicherheitsrates zur (neuerlichen) Gewaltanwendung bedurft, um ein satzungskonformes Vorgehen im Rahmen des Kapitel VII zu gewährleisten.[29] Denn nur der SR wäre zur Suspendierung des Waffenstillstandes befugt gewesen; die durch Resolution 678 erteilte Ermächtigung zum Gebrauch »aller erforderlichen Mittel« sei mit der Befreiung Kuwaits erloschen gewesen.[30] Die Satzungskonformität der *Operation Iraqi Freedom* ist damit äußerst zweifelhaft und die Entschlossenheit der USA zur Nutzung ihrer Überlegenheit durch Gewaltanwendung auch ohne Zustimmung des Sicherheitsrates erscheint als problematischer Präzedenzfall, der geeignet ist, das System der kollektiven Sicherheit zu schwächen.[31]

Die Satzungskonformität der *Operation Iraqi Freedom* ist damit äußerst zweifelhaft und die Entschlossenheit der USA zur Nutzung ihrer Überlegenheit durch Gewaltanwendung auch ohne Zustimmung des Sicherheitsrates erscheint als problematischer Präzedenzfall, der geeignet ist, das System der kollektiven Sicherheit zu schwächen.

ISRAEL–LIBANON (HISBOLLAH) 2006:

Auch das Vorgehen Israels im Libanon im Sommer 2006 gegen die Hisbollah wirft Fragen der Satzungskonformität auf. Israel hatte in Folge wiederholter Raketenangriffe durch die Hisbollah und anlässlich der Entführung zweier israelischer Soldaten den Libanon zu-

25 Vgl. zu den Kriterien der Zurechnung nichtstaatlicher Akteure zum betreffenden Staat das Urteil des IGH im Nicaragua-Fall, 27.6.1986, in: ICJ Reports 1986, S. 62 ff, para 115 (»effective control«).

26 Vgl. die Analyse von Christopher GREENWOOD: *International Law and the Pre-emptive Use of Force: Afghanistan, Al-Qaida, and Iraq*, in: San Diego International Law Journal 4/2003, S. 7. Greenwood kommt allerdings zu dem Schluss, dass die Militärintervention in Afghanistan satzungskonform war (S. 21ff.).

27 Vgl. in diesem Sinn C. GRAY, *Use of Force* (Fn. 22), S. 160.

28 Vgl. H. P. NEUHOLD (Fn. 6), S. 360f.

29 Vgl. etwa Mary Ellen O'CONNELL: *Addendum to Armed Force in Iraq: Issues of Legality*, in: American Society of International Law Insights, April 2003, http://www.asil.org/insights/insigh99a1.htm.

30 Vgl. H. P. NEUHOLD (Fn. 6), S. 361.

31 Vgl. ebda.

nächst mit Raketen beschossen und dann den Südlibanon mit Bodentruppen besetzt. Die Satzungskonformität des israelischen Vorgehens in Ausübung des Rechts auf Selbstverteidigung gemäß Artikel 51 SVN ist zweifelhaft. Zunächst erscheint äußerst fraglich, ob die Akte der Hisbollah Libanon zugerechnet werden können.[32] Wenn nicht, so stellt sich die Frage, ob ein Recht auf Selbstverteidigung gegen *non-state-actors* existiert; auch wenn die rezente Staatenpraxis nach September 2001 ein solches Vorgehen zu akzeptieren scheint,[33] wurde es doch vom Internationalen Gerichtshof in zwei Fällen[34] abgelehnt. Zudem kann die Frage aufgeworfen werden, ob das Vorgehen Israels verhältnismäßig war.[35] Obwohl von einigen Staaten (USA, Kanada, Australien, Großbritannien) das Vorgehen Israels als Akt der Selbstverteidigung gebilligt wurde, verurteilte unter anderem VN-Generalsekretär Kofi Annan sowohl die Hisbollah als auch Israel.[36] Die Auseinandersetzung wurde im August 2006 durch den Abschluss eines Waffenstillstandabkommens beendet.[37]

Die Reaktionen des Sicherheitsrates auf schwere Menschenrechtsverletzungen lassen auf eine neue Orientierung der Praxis des Sicherheitsrates im Rahmen des Systems der kollektiven Sicherheit schließen.

Die angeführten Beispiele zeigen, dass die in der Satzung festgelegten Ausnahmen zum Gewaltverbot in der Staatenpraxis (jedenfalls) nach 2001 eine gewisse Ausweitung erfahren haben; gleichzeitig wird deutlich, wie schwer die Staatenpraxis im Rahmen der Bestimmungen der Satzung zu fassen ist.

Seit den 1990er Jahren wird allerdings auch eine – in eine andere Richtung weisende – Ausdehnung der Interpretation der Ausnahmen zum völkerrechtlichen Gewaltverbot deutlich. Die Reaktionen des Sicherheitsrates auf schwere Menschenrechtsverletzungen lassen auf eine neue Orientierung der Praxis des Sicherheitsrates im Rahmen des Systems der kollektiven Sicherheit schließen.

32 Vgl. dazu Jonathan Somer: *Acts of Non-State Armed Groups and the Law Governing Armed Conflict*, in: ASIL Insight, August 2006, http://www.asil.org/insights/2006/08/insights060824.html. Tatsächlich wurde die Hisbollah weder von der libanesischen Regierung kontrolliert (vgl. Maßstab der »effective control« im Nicaragua-Fall), noch hat die libanesische Regierung das Verhalten der Hisbollah als eigenes anerkannt.

33 Vgl. etwa SR-Resolution 1373, die im Abschnitt 2.3 besprochen ist.

34 IGH, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* (Advisory Opinion), 9. Juli 2004, http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/imwp/imwpframe.htm, para 139; IGH, *Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo* (Democratic Republic of the Congo v. Uganda) 19. Dezember 2005, http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/ico/icoframe.htm, paras 145ff.

35 Vgl. dazu Frederic Kirgis: *Some Proportionality Issues Raised by Israel's Use of Armed Force in Lebanon*, in: ASIL Insights, August 2006, http://www.asil.org/insights/2006/08/insights060817.html.

36 Vgl. etwa Bericht im Nachrichtenmagazin Der Spiegel: *Israel schmettert Annans Kritik ab*, 21. Juli 2006, http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,427851,00.html.

37 Der Sicherheitsrat hat – allerdings erst nachdem sich die Parteien auf eine Form des Status Quo geeinigt hatten – die Situation im Libanon als Bedrohung für den internationalen Frieden qualifiziert und die Aufstockung der friedenserhaltenden Truppe UNIFIL auf 15.000 Mann beschlossen (SR-Resolution 1701, 11 August 2006, Präambel, para 11).

2.4. Neuere Praxis des Sicherheitsrates: schwere Menschenrechtsverletzungen als Bedrohung des Weltfriedens[38]

Schwere Menschenrechtsverletzungen, die ein Staat an seiner eigenen Bevölkerung begeht, wurden ursprünglich nicht als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit qualifiziert. Der Schutz der Menschenrechte innerhalb von Staaten stand in einem Spannungsverhältnis zum Interventionsverbot, das ein Eingreifen der VN in innere Angelegenheiten eines Staates verbietet (Art 2 Abs 7 SVN).[39] Das System der kollektiven Sicherheit wurde somit bis auf wenige Ausnahmen nicht aktiviert. Solchen Ausnahmen waren das Vorgehen des Sicherheitsrats gegen die illegale weiße Minderheitenregierung in Südrhodesien 1966 und 1968,[40] und das Apartheid-Regime in Südafrika 1977.[41] Gegen beide Staaten wurden Sanktionen wegen schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen durch systematischen Rassismus verhängt.

Seit Anfang der 1990er Jahre wurde der Sicherheitsrat jedoch zunehmend im Fall schwerer Menschenrechtsverletzungen aktiv. Die (grenzüberschreitenden) Folgen der Menschenrechtsverletzungen an den Kurden im Nordirak (die sich insbesondere in Flüchtlingsströmen manifestierten) wurden als Bedrohung für den Regionalfrieden angesehen: »the consequences of which [the oppression of the Kurds in Northern Iraq] threaten the peace and security in the region«[42]. Allerdings wurde der Sicherheitsrat noch nicht im Rahmen des Kapitel VII aktiv. Der Sicherheitsrat forderte den Irak zwar auf, die Repressionen zu stoppen,[43]betonte aber gleichzeitig das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten des Artikel 2(7) SVN.[44]

Seit Anfang der 1990er Jahre wurde der Sicherheitsrat zunehmend im Fall schwerer Menschenrechtsverletzungen aktiv.

In Somalia wurde im Jahr 1992 eine interne anarchische Situation und humanitäre Krise dann als Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit qualifiziert[45] und auch Maßnahmen im Rahmen des Kapitel

38 Vgl. dazu ausführlich Fred Grünfeld: *Human Rights Violations: A Threat to International Peace and Security*, in: M. Castermans, F. van Hoof und J. Smith (Hrsg), *The Role of the Nation State in the 21st Century*, Kluwer International: Den Haag / London / New York, 1998, S. 427ff.

39 Vgl. in diesem Sinn das UN High Level Panel on Threats, Security and Change: »The Charter of the United Nations is not as clear as it could be when it come to saving lives within countries in situations of mass atrocity. It reaffirm(s) faith in fundamental human rights but does not do much to protect them, and Article 2.7 prohibits intervention ›in matters which are essentially within the jurisdiction of any state.‹ [...]« (UN High Level Panel [Fn.20], para 199). Zu dieser Problematik vgl. bereits Charles E. Ritterband: *Universeller Menschenrechtsschutz und völkerrechtliches Interventionsverbot*, Haupt: Bern/Stuttgart 1982.

40 SR-Resolution 232, 16. Dezember 1966; SR-Resolution 253, 29. Mai 1968.

41 SR-Resolution 418, 4. November 1977.

42 SR-Resolution 688, 5. April 1991, para 1.

43 SR-Resolution 688, 5. April 1991.

44 SR-Resolution 688, Präambel.

45 Vgl. SR-Resolution 794, 3. Dezember 1992: »the magnitude of the human tragedy caused by the conflict in Somalia, further exacerbated by obstacles created to the distribution of humanitarian assistance, constitutes a threat to international peace and Security.« (Präambel)

VII beschlossen.[46] Die *enforcement force* UNITAF wurde mit robustem Mandat versehen, um im Rahmen der *Operation Restore Hope* die Bedingungen für Hilfeleistungen wieder herzustellen. Während des Jugoslawienkrieges – und zwar betreffend die Situation in Bosnien und Herzegowina – wurde die Anwendung von Gewalt (einschließlich Luftangriffe) durch den Sicherheitsrat autorisiert, um humanitäre Hilfslieferungen zu schützen und schwere Menschenrechtsverletzungen zu stoppen.[47] Der Völkermord bzw. die humanitäre Situation in Ruanda wurden als Friedensbedrohung für die Region qualifiziert.[48] Schließlich wurden die schweren Menschenrechtsverletzungen in Darfur (Sudan) vom Sicherheitsrat aufgegriffen, die Situation wiederholt als Bedrohung für den internationalen Frieden und die Sicherheit qualifiziert[49] und unter anderem die Überweisung der Situation an den Internationalen Strafgerichtshof beschlossen.[50] (Kritisiert wurde allerdings, dass der Sicherheitsrat zu lange gewartet habe, bis er den Einsatz einer friedenserhaltenden Truppe beschloss, und die Entsendung zudem an die Zustimmung der Regierung des Sudan knüpfte, was eine Entsendung bis dato [Jänner 2007] verhinderte.[51])

Zunächst wurden die grenzüberschreitenden Folgen einer dramatischen humanitären Situation – etwa die Auslösung von Flüchtlingsströmen – als Bedrohung für den Frieden, nämlich den Frieden der Region, qualifiziert; in der Folge wird die (unerträgliche) humanitäre Situation selbst zur Friedensbedrohung.

Eine Untersuchung der Praxis des Sicherheitsrats zeigt eine Entwicklung des Texts der Resolutionen: Zunächst wurden die grenzüberschreitenden Folgen einer dramatischen humanitären Situation – etwa die Auslösung von Flüchtlingsströmen – als Bedrohung für den Frieden, nämlich den Frieden der Region, qualifiziert;[52] in der Folge wird die (unerträgliche) humanitäre Situation selbst zur Friedensbedrohung.[53]

In jüngster Zeit wurde das Vorgehen des Sicherheitsrates im Fall schwerster Menschenrechtsverletzungen im Gesamtrahmen der VN nicht nur gut geheißen, es wurde sogar in Richtung einer besonderen Verantwortlichkeit argumentiert: Das vom Generalsekretär der VN eingesetzte *High Level Panel on Threats, Challenges and Change* sieht eine »emerging responsibility to protect« der internationalen Gemeinschaft im Fall schwerster Menschenrechtsverletzungen, die es bejaht.[54] Die entsprechenden Maßnahmen wären vom Sicherheitsrat im Rahmen des Kapitels VII zu

46 SR-Resolution 794, 3. Dezember 1992, para 10.

47 SR-Resolution 836, 4. Juni 1993.

48 SR-Resolution 918, 17. Mai 1994; SR-Resolution 929, 22. Juni 1994.

49 Vgl. etwa SR-Resolution 1564, 18. September 2004.

50 SR-Resolution 1593, 31. März 2005.

51 Benedikt Kommenda: *»Betrüblich für die Glaubwürdigkeit der UNO«*, Interview mit Hanspeter Neuhold *über Fortschritte und Rückschläge im Völkerrecht*, in: Die Presse, 29. Jänner 2007, S. 7.

52 SR-Resolution 688, 5. April 1991, Präambel.

53 Vgl. F. Grünfeld (Fn. 38), S. 435f, der auf Basis einer Analyse des Textes der SR-Resolutionen zu Rwanda und Ost-Zaire folgende Entwicklung feststellt: Der Sicherheitsrat sieht zunächst die Menschenrechtsverletzungen als Auslöser für Konflikte, um dann die Konflikte als Friedensbedrohung zu qualifizieren (SR-Resolution 918, Rwanda). In einem nächsten Schritt werden die Menschenrechtsverletzungen *per se* als Friedensbedrohung qualifiziert (SR-Resolution 1078, Ost-Zaire).

54 Vgl. UN High level Panel on Threats (Fn. 20), para. 203.

beschließen, wobei auch die Gewaltanwendung als *last resort* (ultima ratio) möglich sei. Auch der VN-Generalsekretär Kofi Annan begrüßte die (subsidiäre) Verantwortlichkeit der internationalen Gemeinschaft im Fall schwerster Menschenrechtsverletzungen.[55]

Die VN-Menschenrechtsorgane sprechen wohlweislich von einer »*responsibility* to protect«; von einer (rechtlichen) *Verpflichtung* zum Schutz (»duty to protect«) ist keine Rede. Tatsächlich zeigt die Praxis, dass – neben schweren Menschenrechtsverletzungen – noch weitere Faktoren erforderlich sind, damit die politisch Verantwortlichen aktiv werden: beispielsweise enorme Flüchtlingsströme (Irak oder das ehemalige Jugoslawien) oder das Phänomen des sogenannten »failed state«, das gänzliche Fehlen staatlicher Strukturen wie in Somalia.[56] Zudem besteht immer die Möglichkeit, dass Maßnahmen im Rahmen des Systems der kollektiven Sicherheit durch das Veto eines der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates blockiert werden.

Der Sicherheitsrat kann somit schwerste Menschenrechtsverletzungen als Friedensbedrohung qualifizieren und entsprechende Maßnahmen im Rahmen des Systems der kollektiven Sicherheit (einschließlich Waffengewalt) beschließen. Welche (rechtlichen?) Möglichkeiten bestehen aber, wenn das System der kollektiven Sicherheit nicht greift?

55 Bericht des VN-Generalsekretärs (Fn. 18), para 135.

56 Manfred Nowak: *Einführung in das Internationale Menschenrechtssystem*, NWV: Wien/Graz 2002, S. 326.

3. Die humanitäre Intervention

3.1. Einführung/ Allgemeines

Das klassische Konzept der humanitären Intervention geht in die Antike zurück.[57] Unter humanitärer Intervention versteht man die Anwendung von Waffengewalt durch einen Staat oder eine Gruppe von Staaten gegenüber einem anderen Staat, um das Leben oder die Freiheit (oder sonst Kernbereiche der Menschenrechte) der Angehörigen des anderen Staates zu schützen, wenn dieser Staat nicht willens oder nicht fähig ist, selber diesen Schutzpflichten nachzukommen (bzw. wenn dieser Staat selbst der Urheber der Menschenrechtsverletzungen ist).[58] Die Autorinnen dieses Beitrags verstehen unter der humanitären Intervention im engeren Sinn eine Intervention, die ohne Autorisierung durch den Sicherheitsrat im Rahmen des Kapitel VII SVN erfolgt.

Diese Definition impliziert, dass Fälle humanitärer Interventionen im engeren Sinn grundsätzlich nicht unter die satzungsmäßigen Ausnahmen zum völkerrechtlichen Gewaltverbot fallen. Sie sind weder als Fälle der Selbstverteidigung durch Artikel 51 SVN gedeckt noch als Maßnahmen kollektiver Sicher-

57 Ulrich Beyerlin: *»Humanitarian Intervention«*, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.) Encyclopedia of Public International Law, Bd II, Elesivier: Amsterdam, 1995, S. 926.

58 »The ›classical‹ concept of humanitarian intervention [...] encompasses any use of armed force by a state against another State for the purpose of protection the life and liberty of the citizens of the latter state unwilling or unable to do so itself.« (Ebda).

Der Sicherheitsrat kann somit schwerste Menschenrechtsverletzungen als Friedensbedrohung qualifizieren und entsprechende Maßnahmen im Rahmen des Systems der kollektiven Sicherheit (einschließlich Waffengewalt) beschließen.

heit durch eine Resolution des Sicherheitsrates im Rahmen des Kapitel VII autorisiert. Dies bedeutet weiter, dass die humanitäre Intervention eigentlich einen Verstoß gegen das Gewaltverbot der SVN (Artikel 2[4] SVN) darstellt. Angesichts dieses Umstandes wurde (in der Lehre) häufig argumentiert, dass dieser Normbruch erforderlich ist, um einer höherwertigen (nämlich über den Normen des positiven Rechts angesiedelten) moralischen Pflicht nachzukommen: dem Schutz fundamentaler Menschenrechte, wenn die rechtlich vorgesehenen Mechanismen (traditionelles Menschenrechtsschutzsystem; Maßnahmen im Rahmen des Kapitel VII SVN seit den 1990er Jahren) nicht ausreichen.[59] Tatsächlich zeigt die Praxis nach 1945, dass Staaten in einer Reihe von Fällen unter Verletzung des Gewaltverbotes humanitäre Interventionen durchgeführt haben.

Die humanitäre Intervention bedeutet eigentlich einen Verstoß gegen das Gewaltverbot der SVN.

3.2. FÄLLE

INDIEN–PAKISTAN:

Ein »früher Fall«[60] einer humanitären Intervention war der Einmarsch indischer Truppen im damaligen Ostpakistan (heutiges Bangladesh) im Jahr 1971. Indien unterstützte die Sezession Ostpakistans, während Pakistan in gewaltsamer Weise die Unabhängigkeit zu verhindern suchte. Etwa acht Millionen Flüchtlinge waren auf indisches Territorium geflüchtet, um den drakonischen Sanktionen des pakistanischen Militärs zu entkommen. Obwohl Indien sein Eingreifen mit der Untätigkeit der internationalen Gemeinschaft angesichts schwerster Menschenrechtsverletzungen und einer extremen humanitären Krise begründete,[61] gibt es dennoch (auch) Gründe für die Annahme, dass die Intervention Indiens jedenfalls nicht aus rein humanitären Gründen erfolgt ist; Indien hatte ein eindeutiges geo- bzw. machtpolitisches Interesse an der Sezession Bangladeshs.[62]

TANSANIA–UGANDA:

Im Frühjahr 1979 fiel die tansanische Armee, unterstützt durch ugandische Exilmilizen, in Uganda ein; Präsident Idi Amin Dada flüchtete ins Ausland. Seiner achtjährigen Militärdiktatur, die insbesondere zwischen 1973 und 1978 von massiven Menschenrechtsverletzungen gekennzeichnet war,[63] wurde damit ein Ende gesetzt. Obwohl diese Intervention ein gutes Beispiel einer »erfolgreichen« humanitären Intervention darstellen könnte, hatte sich Tansania auf sein Recht auf Selbstverteidigung nach Artikel 51 SVN berufen – der Intervention war der Einmarsch ugandischer Truppen in Tansania vorangegangen – und nicht die massiven Menschenrechtsverletzungen in Uganda ins Treffen geführt.[64]

59 Vgl. etwa F. R. Tesón, Fn. 10.

60 Vgl. Thomas Franck: *Recourse to Force*, Cambridge Univ. Press: New York 2002, S. 139ff.

61 VN Generalversammlung (XXVI), 2003rd Plenary Meeting, 7. Dezember 1971, at 15, para 165.

62 T. Franck, Force, Fn. 60, S. 142.

63 Internationale Menschenrechtsorganisationen gingen von mindestens 100.000 Toten unter Verantwortung Idi Amins aus und forderten Maßnahmen der VN. (M. Nowak [Fn. 56], S. 351.)

64 M. Nowak: *Menschenrechte*, Fn. 56, S. 352; T. Franck, *Force*, Fn. 60, S.145.

VIETNAM–KAMBODSCHA:

Vietnam versuchte seinen Einmarsch in Kambodscha 1978–79, durch den das Regime der Roten Khmer (Pol Pot) gestürzt wurde, unter anderem mit humanitären Beweggründen zu begründen. Die Tatsache, dass die vietnamesischen Truppen noch Jahre nach dem Sturz des Regimes das kambodschanische Territorium okkupiert hielten, lassen jedoch in diesem Fall auf das jedenfalls auch vorliegende massive geopolitische Interesse des intervenierenden Staates schließen. Auch die Reaktion der internationalen Gemeinschaft reflektiert das Vorliegen geopolitischer Interessen in diesem Fall. Etliche westliche Demokratien qualifizierten den Einmarsch als Bruch des Völkerrechts, als Akt der Aggression.[65] Auch die VN Generalversammlung verurteilte den Einmarsch wiederholt.[66] Die USA vertraten einen relativen Standpunkt und hoben hervor, dass in einem Fall wie dem vorliegenden moralische Verpflichtungen angesichts brutalster Menschenrechtsverletzungen gegen rechtliche Verbindlichkeiten abgewogen werden müssten.[67]

IRAK 1991:

Nach der brutalen Niederschlagung des Schiiten-Aufstandes im Süden des Iraks bzw des Kurdenaufstandes im irakischen Norden durch das Regime Saddam Husseins 1991 griffen Frankreich, Großbritannien und die USA zum Schutz der Bevölkerung ein, indem sie das Gebiet nördlich des 36. Breitengrades, das Kurdengebiet, als Sicherheitszone etablierten (*no-fly zones*), [68] die sie auch mit Waffengewalt verteidigten.[69] Dieser Einsatz von Waffengewalt beruhte nicht auf einer Sicherheitsratsresolution, auch wenn sich die USA, Frankreich und Großbritannien argumentativ auf die Resolution 688 stützten. (Der Sicherheitsrat hatte in der Resolution 688 zwar die Repression des Regimes Saddam Husseins gegenüber Teilen der Bevölkerung verurteilt, aber keine weiteren Maßnahmen autorisiet.[70]) Die Staatengemeinschaft reagierte, obwohl es sich dabei um den Einsatz nicht durch den Sicherheitsrat autorisierter und gegen die SVN verstoßender Gewalt handelte, größtenteils mit Stillschweigen; Russland und China protestierten.[71]

Die USA vertraten einen relativen Standpunkt und hoben hervor, dass in einem Fall wie dem vorliegenden moralische Verpflichtungen angesichts brutalster Menschenrechtsverletzungen gegen rechtliche Verbindlichkeiten abgewogen werden müssten.

LIBERIA – SIERRA LEONE:

Der friedenssichernde Einsatz der afrikanischen Regionalorganisation ECOWAS in Liberia (1990–1997) und Sierra Leone (1997) stellte die Reaktion einer Regionalorganisation auf schwere innere Unruhen und Menschenrechtsverstöße dar. Er wurde von der

65 Nämlich Portugal und UK; s. SCOR (XXXIV), 2110th Meeting, 13 January 1979, S. 6–7, paras. 65–67. (Vgl. T. Franck [Fn. 60], S. 148.)

66 Vgl. etwa GV-Resolution 34/22, 14. November 1979.

67 SCOR (Fn. 65), S. 7, para 72.

68 T. Franck, *Force*, Fn. 60, S. 153.

69 Im Jahr 1996 stoppten die USA mit Waffengewalt den Vormarsch irakischer Truppen ins Kurdengebiet.

70 Vgl. oben Abschnitt 2.4.

71 T. Franck (Fn. 60), S. 154; C. Gray (Fn. 22), S. 265.

Staatengemeinschaft gebilligt und vom Sicherheitsrat sogar *ex post facto* approbiert.[72]

NATO–KOSOVO:

Das jüngste Beispiel einer humanitären Intervention, das massiv diskutiert wurde, ist der Nato-Einsatz im Kosovo im Jahr 1999. Der Konflikt um die Provinz Kosovo reicht in die 1980er Jahre zurück. 1989 widerrief die serbische Zentralregierung den Autonomiestatus der Provinz. Zwischen 1990 und 1997 nahmen diskriminierende Politik und Verletzung von Menschenrechten gegenüber Kosovo-Albanern zu. Im gleichen Zeitraum formierte sich der – zunehmend auch bewaffnete – Widerstand der Kosovo-Albaner gegen die serbische Zentralregierung. Ende 1997–1998 wurden serbische Streitkräfte in der Provinz eingesetzt; gleichzeitig gewann die Kosovo-Befreiungsarmee (UCK) an Stärke und Effektivität.[73] Die Gewalt erreichte im Frühling/Sommer 1998 ihren Höhepunkt. Es kam zu groß angelegten Militäroperationen gegen die UCK, in deren Zug albanische Dörfer zerstört wurden, ethnische Säuberungen begannen und mehr als 250.000 Menschen vertrieben wurden.[74]

Der Konflikt um die Provinz Kosovo reicht in die 1980er Jahre zurück.

Die Sicherheitsratsresolution 1160 (1998)[75] verhängte ein Waffenembargo über Jugoslawien und forderte Autonomie und Selbstverwaltung für die Provinz Kosovo. Die Sicherheitsratsresolution 1199 (1998)[76] bezeichnete die Situation als Bedrohung für den Frieden und die Sicherheit in der Region im Sinn von Kapitel VII SVN. Sie verlangte weiters einen Waffenstillstand sowie den Rückzug jener jugoslawischen Truppen, die für Repressionen und Gewalttaten gegen Zivilpersonen verantwortlich waren. Serbien kam dieser Aufforderung nicht nach, lehnte auch den Vorschlag einer verfassungsrechtlichen Autonomie für den Kosovo ab, ebenso wie die Stationierung von 30.000 Nato-Soldaten im Kosovo, die auf der Konferenz von *Rambouillet* im Februar 1999 diskutiert wurden. Im März 1999 eskaliert die Situation weiter. Vor diesem Hintergrund begannen am 24. März 1999 Nato- Luftschläge gegen strategische Ziele, mit der Absicht, den serbischen Präsidenten Milosevic zu Verhandlungen zu bewegen. Als unmittelbare Reaktion des Milosevic-Regimes auf die Situation begannen allerdings – in diesem Ausmaß nicht erwartet – »ethnische Säuberungen« im gesamten Gebiet des Kosovo. Über 90 Prozent der Kosovo-Albaner wurden vertrieben. Dennoch wurde in den westlichen Staaten die Intervention weiterhin befürwortet. Die Bombardierungen wurden verstärkt und auf den infrastrukturellen Sektor ausgeweitet.

Knapp drei Monate nach Beginn der Luftschläge akzeptierte Jugoslawien einen internationalen Friedensplan, die Nato beendete am 10. Juni 1999 ihren Einsatz. Die Sicherheitsratsresolution 1244 (1999) etablierte für den Kosovo eine Zivilverwaltung durch die VN (UNMIK) und stellte internationale Sicherheitskräfte unter Nato-Führung auf (KFOR).[77]

72 Ebda., S. 162. Vgl. detailliert Christine Gray, (Fn. 22), S. 299ff mit weiteren Beispielen.

73 Vgl. M. Nowak (Fn. 56), S. 353ff.

74 Ebda, S. 353.

75 SR-Resolution 1160, 31. März 1998.

76 SR-Resolution 1199, 23. September 1998.

77 SR-Resolution 1244, 12. Juni 1999.

Eine Rückschau auf diese Ereignisse zeigt, dass der Sicherheitsrat der VN hier angesichts schwerer und gravierender Menschenrechtsverletzungen die Situation zwar zunächst als Bedrohung des Friedens in der Region qualifiziert hat;[78] danach konnte im Sicherheitsrat insbesondere aufgrund des Widerstands Russlands keine Einigung auf den Einsatz von Waffengewalt gegen Serbien erzielt werden. Diese Lücke wurde durch die Nato gefüllt. Das Vorgehen der Nato wurde vom Sicherheitsrat gerade nicht als Verstoß gegen das Gewaltverbot qualifiziert;[79] im Gegenteil baute der Sicherheitsrat mit Resolution 1244 auf der von der Nato geschaffenen Situation auf. – Ist darin der Ansatz eines sich etablierenden völkergewohnheitsrechtlichen Rechts auf humanitäre Intervention im Fall schwerster Menschenrechtsverletzungen zu erblicken, wenn der Sicherheitsrat blockiert ist?[80]

Dies ist aus der Sicht der Autorinnen zu verneinen. Rechtliche wie praktische Gründe sprechen gegen ein solches Recht auf humanitäre Intervention. Gegen eine Entwicklung zu Völkergewohnheitsrecht spricht zunächst, dass Russland und einige andere Staaten den Nato-Einsatz kritisierten und auch eine Sicherheitsratsresolution einbrachten, um ihn zu verurteilen.[81] Weiters – so *Zemanek*[82] – ist die mangelnde Tauglichkeit des Nato-Einsatzes, die Menschenrechtsverletzungen seitens des jugoslawischen Regimes zu stoppen, ein Argument gegen die Kosovo-Intervention als Präzedenzfall für sich entwickelndes Völkergewohnheitsrecht. Gerade die Nato-Intervention führte zu einer Eskalation der Situation, mit der nicht gerechnet worden war (nämlich der Zunahme jener Menschenrechtsverletzungen an ethnischen Albanern, die durch die Intervention hintangehalten werden sollten).[83] Weiters ist die Verhältnismäßigkeit (Zweck-Mittel-Relation) des Nato-Einsatzes fraglich: die Nato hatte sich gegen den Einsatz von Bodentruppen entschieden, um eigene Verluste gering zu halten; andererseits fügten die Luftangriffe der serbischen Bevölkerung Schaden zu.[84] Schließlich führte der Nato-Einsatz nicht zu einer nachhaltigen Stabilisierung in der Provinz; auch unter der von den VN eingesetzten Übergangsregierung konnten ethnische Spannungen und Gewalttaten

Rechtliche wie praktische Gründe sprechen gegen ein solches Recht auf humanitäre Intervention.

78 Vgl. SR-Resolution 1199, 23. September 1998 und SR-Resolution 1203, 24. Oktober 1998.

79 Ein Resolutionsentwurf (UN Doc S/1999/328), unterstützt von Belarus, Indien und Russland, verurteilte die Nato-Intervention. Der Entwurf wurde allerdings mit einer Mehrheit von 12:3 (China, Namibia, Russland) abgelehnt.

80 In diesem Sinn vor allem T. Franck (Fn. 60), S. 162. Vgl. weiters 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. 26f).

81 Vgl. Fn. 79.

82 Karl Zemanek: *New Trends in the Enforcement of erga omnes obligations*, in: J.A. Frowein und R. Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck Yearbook of the United Nations Law*, Kluwer Law International: Den Haag / New York, 2000, S. 41.

83 Vgl. in diesem Sinn Christoph Schreuer: *Is there a Legal Basis for the NATO Intervention in Kosovo?*, in: International Law FORUM 1/1999, S. 153.

84 Vgl. diesbezüglich K. Zemanek (Fn. 82), S. 41f.

nicht verhindert werden. (Zuletzt kam es im Jahr 2004 zu massiven inter-ethnischen Spannungen, die sich in Übergriffen von Seiten der albanischen Mehrheitsbevölkerung gegenüber verschiedenen Minderheiten äußerten.) Zweifel an der (nachhaltigen) Effektivität des Nato-Einsatzes im Kosovo sind daher jedenfalls berechtigt. *Cassese* bewertet die Nato-Aktion im Kosovo zwar als moralisch gerechtfertigt, aber letztlich als Bruch des Völkerrechts.[85]

Unhinterfragbar bleibt die ethisch/moralische Notwendigkeit, im Fall schwerster Menschenrechtsverletzungen nicht untätig zu bleiben, wenn alle anderen Versuche (wie Maßnahmen der kollektiven Sicherheit) fehlgeschlagen haben, bestehen.

Eine solche völkergewohnheitsrechtliche Entwicklung in Richtung eines »Rechts auf humanitäre Intervention« würde zudem auch ein Abrücken vom Gewaltmonopol des Sicherheitsrates implizieren: mit allen daraus resultierenden Möglichkeiten des Missbrauchs.[86] Diese Missbrauchsgefahr belegen insbesondere frühere Fälle der humanitären Intervention. Staaten haben sich oft, wie oben gezeigt[87], auf die humanitäre Intervention berufen, um militärische Gewalt im Eigeninteresse hinter menschenrechtlichen Argumenten zu verstecken.

Gleichzeitig bleibt unhinterfragbar die ethisch/moralische Notwendigkeit, im Fall schwerster Menschenrechtsverletzungen nicht untätig zu bleiben, wenn alle anderen Versuche (wie Maßnahmen der kollektiven Sicherheit) fehlgeschlagen haben, bestehen. Es ist daher sinnvoll und geboten, für (zukünftige) Fälle schwerster Menschenrechtsverletzungen, in denen das System der kollektiven Sicherheit nicht greift, einen rechtlichen Rahmen zu etablieren, der das »Recht der humanitären Intervention« regelt, auch wenn die humanitäre Intervention als solche nicht legal ist. Ein solcher rechtlicher Rahmen erleichtert die Abwägung der moralischen Argumente, die für eine Intervention sprechen (schwerste Menschenrechtsverletzungen) gegen jene Gründe, die einer Intervention entgegen stehen (Missbrauchsgefahr, Eskalation der Situation, Tauglichkeit des Mittels, Kollateralschaden, Aushöhlung des Systems der kollektiven Sicherheit).

3.3. RECHTLICHER RAHMEN DER HUMANITÄREN INTERVENTION

3.3.1. Sowohl von wissenschaftlicher als auch von Regierungsseite (idF: die niederländische Regierung) wurden rechtliche Kriterien zur humanitären Intervention erarbeitet.

Diese Kriterienkataloge stellen im Wesentlichen darauf ab, (1) welche Staaten an der humanitären Intervention beteiligt sind (beteiligt sein dürfen), (2) wann, wie und unter welchen Umständen sie stattfindet, und (3) wann die humanitäre Intervention zu beenden ist. Die Grundlage aller Argumente betreffend die Legitimität (wenngleich nicht Legalität!) einer humanitären Intervention

85 »[…] from an *ethical* viewpoint resort to armed force was justified. Nevertheless, as a legal scholar, I cannot avoid observing in the same breath that this moral action is *contrary to international law*.« (A. Cassese [Fn. 80], S. 25). Vgl. auch T. Franck (Fn. 60), S. 172.

86 Vgl. etwa Bruno Simma, der vor einer Präzedenzwirkung des Falles warnt, obwohl er den Einsatz eines illegalen Mittels (Waffengewalt) als *ultima ratio* gerechtfertigt sieht. (Bruno Simma: *NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects*, in: European Journal of International Law 10/1999, S. 22.)

87 Vgl. Abschnitt 3.2.

liegt darin, dass sowohl ihr Zweck (Beendigung schwerer Menschenrechtsverletzungen) als auch die Mittel (Verhältnismäßigkeit) angemessen sein müssen. Aus den beiden Katalogen lassen sich im Wesentlichen folgende Kriterien ableiten:[88]

WELCHE STAATEN?

Die Staaten, die sich an der humanitären Intervention beteiligen, sollten ein legitimes Interesse am Schutz von Menschenrechten haben. Sie sollten nicht selbst in schwere Menschenrechtsverletzungen involviert und auch Vertragsparteien der entsprechenden regionalen und universellen Menschenrechtskonventionen sein.

Aus operativen Gründen bietet sich ein Eingreifen von Staaten aus der Region an, da diese logistisch dazu am besten in der Lage sind. Gleichzeitig bedeutet die geografische Nähe immer auch die Gefahr, dass Eigeninteressen bei den entsprechenden Staaten im Spiel sind. Dabei scheint die Missbrauchsgefahr geringer, wenn die Intervention durch eine Gruppe von Staaten oder eine Regionalorganisation geführt wird. Bei einem entsprechenden institutionellen/organisatorischen Rahmen ist die Einhaltung des humanitären Zwecks der Intervention grundsätzlich wohl besser gewährleistet, als wenn nur einzelne Staaten diese durchführen. (Dabei wird jedoch auch auf die Stellung bzw. Dominanz der einzelnen Staaten innerhalb der jeweiligen Organisation abzustellen sein.)

ZEITPUNKT/VORAUSSETZUNGEN?

Die systematische Verletzung fundamentaler Menschenrechte im Sinne eines Verlusts hunderter Menschenleben ist Voraussetzung für eine Intervention. Dabei sind quantitative (*large scale*) wie qualitative (Verletzung fundamentaler Menschenrechte) Bewertungskriterien heranzuziehen. Die in den Statuten der Internationalen Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda (ICTY, ICTR) und des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC) genannten Tatbestände, die individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit begründen, nämlich Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen, können als Vorlage dienen. Zudem muss die Regierung des betreffenden Staates entweder unfähig oder nicht Willens sein, die Opfer adäquat zu schützen. Das heißt, entweder werden die Verbrechen von der Zentralregierung selbst begangen, oder Letztere ist nicht willens oder aufgrund des Zusammenbruchs staatlicher Gewalt nicht in der Lage, diese zu verhindern.[89] Der Einsatz

Die Staaten, die sich an der humanitären Intervention beteiligen, sollten ein legitimes Interesse am Schutz von Menschenrechten haben.

88 Vgl. Advisory Council on International Affairs, Advisory Committee on Issues of Public International Law, *Humanitarian Intervention,* Den Haag: Advisory Council on International Affairs, 2000; vgl. weiters A. Cassese (Fn. 80), S. 27. In der Folge wird insbesondere auf den von der niederländischen Regierung erarbeiteten Kriterienkatalog abgestellt.

89 Wenn diese Verbrechen gegen die Menschlichkeit das Resultat von Anarchie sind, muss bewiesen werden, dass die Regierung »utterly unable« ist, sie zu beenden und zugleich Internationalen Organisationen und Staaten Zutritt zum Territorium Zwecks Beendigung derartiger Verbrechen verweigert. Wenn die Verbrechen von der Zentralregierung ausgehen, muss eine permanente Verweigerung der Zusam-

von (militärischer) Gewalt muss die einzige Möglichkeit sein und zum primären Ziel haben, die Menschenrechtsverletzungen zu beenden. Auch wenn Sicherheits- und andere Interessen eine Rolle spielen können, müssen diese dem humanitären Ziel klar untergeordnet sein. Internationales *Monitoring* der Intervention sollte ermöglicht werden. Weiters sollte der intervenierende Staat – in Abwägung zur Dringlichkeit der Situation – alle zur Verfügung stehenden Mittel der Streitbeilegung ausgeschöpft haben. Neben Verhandlungen und Einwirken auf den Staat umfasst dies auch die Befassung (*submission of a draft resolution*) des Sicherheitsrates, bzw. wenn dieser aufgrund des Vetos blockiert ist und es die Dringlichkeit der Situation gestattet, jene der Generalversammlung (etwa basierend auf der *Uniting for Peace Resolution*).

Die Intervention sollte zur Schwere der Situation in vernünftigem Verhältnis stehen.

WELCHE BEDINGUNGEN SIND WÄHREND DER INTERVENTION ZU ERFÜLLEN?

Die Intervention sollte zur Schwere der Situation in vernünftigem Verhältnis stehen. Je gravierender die humanitäre Lage, je massiver die Menschenrechtsverletzungen, desto intensiver darf der Einsatz von Waffengewalt sein. Weiters sind die anwendbaren Bestimmungen des humanitären Rechts voll einzuhalten. Die Genfer Konventionen aus 1949 sind – als Völkergewohnheitsrecht – jedenfalls zu beachten, ebenso wie allfällige andere anwendbare Standards humanitären Rechts wie die Zusatzprotokolle zu den Genfer Konventionen einzuhalten sind. Besonderes Augenmerk ist auf den Schutz der Zivilbevölkerung zu legen. Auch die Implikationen der Intervention für den internationalen Frieden und Sicherheit sind zu beurteilen. Keinesfalls darf die Intervention eine größere Gefahr für den Frieden darstellen, als dies die Menschenrechtsverletzungen selbst waren. Die Intervention muss auf das strikt Notwendige begrenzt werden. Dem Sicherheitsrat ist während der Intervention zu berichten (über Ausmaß, Fortschritt und Dauer).

WANN SOLLTE DIE INTERVENTION BEENDET WERDEN?

Die Intervention ist zu beenden, sobald der von der Intervention betroffene Staat willens und fähig ist, die Menschenrechtsverletzungen zu beenden; bzw wenn der Sicherheitsrat oder eine Regionalorganisation mit Autorisierung durch den Sicherheitsrat die entsprechenden Maßnahmen ergreift. Weiters ist die Intervention zu beenden, wenn ihr Ziel – die Beendigung schwerer Menschenrechtsverletzungen – erfüllt ist.

3.3.2. Dieser Kriterienkatalog spiegelt nicht geltendes Recht – er bezieht sich auf Umstände, die nicht als Bestanteil des Völkerrechts (weder des Völkervertrags- noch Völkergewohnheitsrechts) gelten. Gleichzeitig zeigt dieser Kriterienkatalog, dass – auch wenn sich die humanitäre Intervention außerhalb des Rahmens der SVN bewegt – Rechtskriterien sehr wohl auch in diesem rechtlichen »Grau-

menarbeit mit den VN oder anderen internationalen Organisationen vorliegen oder der Staat sich systematisch weigern, Empfehlungen oder Entscheidungen solcher internationaler Organisationen umzusetzen.

bereich« eine Rolle spielen. Rechtliche Kriterien kommen sowohl bei der Beurteilung, ob die Voraussetzungen für die Intervention vorliegen (Vorliegen schwerere Menschenrechtsverletzungen), als solche während der Intervention (Verhältnismäßigkeit, Anwendung humanitären Rechts) zur Anwendung.

Zusammenfassend ergibt sich aus diesen Kriterien:

1. Das »ius ad interventionem« wird ausschließlich durch das Vorliegen schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen aktiviert.
2. Die Intervention muss ein notwendiges und taugliches Mittel zur Erreichung des Zweckes: der Beendigung der in Frage stehenden Menschenrechtsverletzungen, darstellen.
3. Die zur Erreichung dieses Zieles angewendeten Mittel müssen »verhältnismäßig« zur Erreichung des Zieles sein. Dabei gilt, dass die Beachtung des humanitären Völkerrechts (insbesondere des Schutzes der Zivilbevölkerung) jedenfalls erfolgen muss. Die Unterschreitung der durch das humanitäre Völkerrecht festgelegten (absoluten) Mindeststandards ist jedenfalls als »unverhältnismäßig« zu qualifizieren. Bei Unterschreitung dieser Standards verliert die Intervention ihre Legitimität.

Zwischen legal (im Sinne der Satzung) und illegal gibt es damit einen rechtlichen Graubereich; jenen der Legitimität. Auch in diesem Bereich herrschen Rechtsprinzipien; Aktionen, die hier stattfinden, liegen nicht im rechtlichen Vakuum.

4. Zusammenfassung

Die humanitäre Intervention im engeren Sinn ist nicht legal, kann aber in bestimmten Fällen und unter eng begrenzten Voraussetzungen legitim sein. Dazu müssen bestimmte rechtliche Kriterien erfüllt sein. Somit ist auch die humanitäre Intervention nicht im rechtsfreien Raum angesiedelt. Das Recht bleibt fundamentales Bewertungskriterium und Bezugspunkt, auch wenn sich die humanitäre Intervention an sich im extralegalen Raum, außerhalb des positiven Rechts (außerhalb der SVN; außerhalb des Völkergewohnheitsrechts) bewegt. Die für die Legitimität der humanitären Intervention erforderliche Zweck-Mittel-Relation kann man in Anschluss an frühere Argumentationsmuster im Rahmen verschiedener *bellum-iustum*-Theorien sehen. Eine Errungenschaft des modernen Völkerrechts ist hingegen die Normierung eines absoluten Mindeststandards jener Bedingungen, die in jedem »Krieg« eingehalten werden müssen.

Festzuhalten bleibt, dass die Idee des gerechten Krieges (*bellum iustum*) auch mit Blick auf die humanitäre Intervention eine moralische Kategorie bleibt und nicht Bestandteil des positiven Rechts ist. Durch das Gewaltverbot mit seinen abschließend normierten Ausnahmen ist im geltenden Völkerrecht jede Berufung auf das Konzept des gerechten Krieges eine rechtliche Unmöglichkeit.

Festzuhalten bleibt, dass die Idee des gerechten Krieges *(bellum iustum)* auch mit Blick auf die humanitäre Intervention eine moralische Kategorie bleibt und nicht Bestandteil des positiven Rechts ist.