

Arbeitspapiere

zu Problemen
der Internationalen Politik
und der Entwicklungsländerforschung



Jennifer Kübler

**Vom Interventionsverbot zum Interventionsgebot?
Chancen und Hindernisse internationaler
Konsensbildung über Legalität und Legitimität
Humanitärer Intervention**

Nr. 37/2005

FORSCHUNGSSTELLE DRITTE WELT

am Geschwister-Scholl-Institut
für Politische Wissenschaft der
Ludwig-Maximilians-Universität München

Herausgeber: Mir A. Ferdowsi und Peter J. Opitz

Jennifer Kübler

**Vom Interventionsverbot zum Interventionsgebot?
Chancen und Hindernisse internationaler Konsensbildung über
Legalität und Legitimität Humanitärer Intervention**

Nr. 37/2005

ISSN 1430-6794

Oettingenstraße 67, 80538 München, Telefon (089) 2180-9094/9099

Inhaltsverzeichnis

	Inhaltsverzeichnis	S. 3
1.	Einleitung	S. 4
2.	Humanitäre Intervention der neunziger Jahre: Probleme und Fallstricke	S. 9
2.1.	Humanitäre Interventionen nach Ende des Ost-West-Konflikts: eine Bestandsaufnahme	S. 9
2.2.	Staatliche Souveränität versus Menschenrechtsschutz: umstrittene Güterabwägung	S. 14
2.3.	Zulässige Intervenienten: Unilateral, multilateral, regional?	S. 19
2.4.	Ethische Dilemmata: Protektion oder Aggression?	S. 22
2.5.	Außenpolitische und innenpolitische Motive und Zwänge	S. 27
2.6.	Ausgewählte Sicherheitsratresolutionen der neunziger Jahre	S. 31
2.7.	Humanitäre Intervention in der Umsetzung: Anspruch und Wirklichkeit	S. 34
2.8.	Die Kosovo-Intervention und ihre Wirkung	S. 37
2.9.	Zusammenfassung	S. 45
3.	Internationale Kontroversen und Konzeptionen	S. 48
3.1.	Die Akteure der westlichen Welt	S. 49
3.2.	Die Großmächte China, Indien und Russland	S. 53
3.3.	Die Regionen des Südens: Afrikanische Union, Arabische Liga, ASEAN und Rio-Gruppe	S. 61
3.4.	Zusammenfassung	S. 71
4.	Herausforderungen und Perspektiven der Konsensbildung	S. 74
4.1.	Zur Formulierung von Interventionskriterien in The Responsibility to Protect	S. 74
4.2.	Interventionsverbot, Interventionspflicht oder politisch-moralisch gebotene Ausnahme?	S. 80
5.	Resümee	S. 83
	Abkürzungsverzeichnis	S. 90
	Literaturverzeichnis	S. 91

Die vorliegende Untersuchung ist die überarbeitete Fassung einer im September 2004 bei PD Dr. Mir A. Ferdowsi am GSI eingereichten Magisterarbeit.

1. Einleitung

Die Welt nach Ende des Ost-West-Konfliktes wurde leider nicht Zeuge des erhofften „Endes der Geschichte“. Nicht nur werden weiterhin zwischenstaatliche Kriege geführt, sondern auch Konflikte innerhalb souveräner Staaten ausgetragen, die oftmals einhergehen mit schockierenden Menschenrechtsverletzungen an Zivilisten. Letztere sorgten gerade zu Anfang der neunziger Jahre für die größere Aufmerksamkeit, weil diese Form des Konfliktaustrages in der Zeit des Kalten Krieges relativ unbekannt war. Zum einen waren viele innerstaatliche Konflikte schlichtweg überschattet beziehungsweise übergangen worden angesichts der übergeordneten Probleme der Blockkonfrontation, zum anderen hatten die Spannungen des Kalten Krieges tatsächlich viele dieser Konflikte praktisch „eingefroren“. Als dann nach Ende der Blockkonfrontation, begleitet von massiven Menschenrechtsverletzungen, viele jener gärenden innerstaatlichen Konflikte ausbrachen, war der Bedarf und das Verlangen nach adäquaten Lösungen groß. Wie konnte diesen begegnet werden ohne das Prinzip unantastbarer staatlicher Souveränität, den Grundpfeiler der modernen Völkerrechtsordnung, zum Schwanken zu bringen? Oder mussten der staatlichen Souveränität nicht gar neue Grenzen zu Gunsten des internationalen Menschenrechtsschutzes gesetzt werden? Die Aktualität und Dringlichkeit, die diese Fragen nach Ende des Ost-West-Konflikts gewannen, hatte mehrere Gründe. Nicht nur war das Bewusstsein für den Wert der Menschenrechte, vor allem in der westlichen Welt, seit Gründung der UNO stetig gewachsen, auch waren die internationalen Menschenrechtsnormen seit 1945 kontinuierlich ausdifferenziert und erweitert worden. Der gestiegene Einfluss von Nichtregierungsorganisationen, welche die Fälle in die Öffentlichkeit trugen, sowie die umfangreiche und auch häufig reißerische Berichterstattung der modernen Massenmedien taten das Ihre dazu.

Die Lösung, die zu Beginn der neunziger Jahre zur Beendigung oder Verhinderung massiver innerstaatlicher Menschenrechtsverletzungen zunächst besondere Popularität gewann, war das Konzept der humanitären Intervention. Bevor aber die der Untersuchung zugrunde gelegte Fragestellung aufgegriffen wird, ob ein Gebot zur humanitären Intervention anstelle des Verbotes getreten ist oder treten kann, erscheint es zuerst notwendig sowohl den vielseitig verwendeten Begriff der Intervention genauer zu definieren als auch einen knappen Überblick über die historische Entwicklung des Phänomens zu geben, weil ohne diesen der evolutionäre Aspekt der Fragestellung nicht zu verstehen ist.

Der Begriff der humanitären Intervention soll in der vorliegenden Arbeit verstanden werden als „Einmischung eines Staates in die inneren und äußeren Angelegenheiten eines anderen Staates“¹ zum Schutze der Bevölkerung vor massiven Menschenrechtsverletzungen. Diese

¹ Knut Ipsen u. a. (Hrsg.): Völkerrecht. Ein Studienbuch, 4. Auflage, München 1999, S. 955.

Einmischung in Form von wirtschaftlichen, militärischen und sonstigen Zwangsmaßnahmen erfolgt, das impliziert der Interventionsterminus, gegen den Willen des betroffenen Staates, also in Fällen ausbleibender Kooperationsbereitschaft, und ausdrücklich zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen. Ist einer dieser beiden Tatbestände nicht erfüllt, liegt auch keine humanitäre Intervention vor. Die Form humanitärer Intervention hingegen hängt vom Schweregrad der Situation ab und kann sich zunächst beschränken auf Hilfslieferungen, die Errichtung von Sicherheitszonen für verfolgte Zivilisten oder Flugverbotszonen über betroffenen Gebieten, die gegebenenfalls mit Gewalt geschützt werden. Embargomaßnahmen beispielsweise für Waffen, Erdöl, Handel und Luftverkehr treffen die regierende Konfliktpartei schon härter, während militärische Luftschläge, Invasionen und Besetzungen schließlich die letzte Stufe von Sanktionen bilden.² Ergriffen werden diese entweder durch einen Staat, eine Koalition von Staaten oder durch kollektive Sicherheitssysteme. Im Laufe der vorliegenden Arbeit wird jedoch deutlich werden, dass zwischen den Interventionen durch Staatengruppen und Interventionen durch die UNO aus juristischen, moralischen und politischen Gründen äußerst heikle Unterschiede bestehen.

Der so genannte „Neue Interventionismus“³, wie der humanitär begründete militärische Aktivismus Anfang der neunziger Jahre betitelt wurde, ist so neu gar nicht. Schon die zunehmende Festigung des Prinzips der Souveränität und Gleichheit aller Staaten seit dem Westfälischen Frieden 1648 wurde gleichzeitig bis heute begleitet von vereinzelt Interventionen oder Interventionswellen, die sich auf humanitäre Motive beriefen. Zu differenzieren ist dabei einerseits zwischen der langen Zeit vor Gründung der UNO, den Phasen während des Kalten Krieges und danach sowie andererseits zwischen unilateraler und multilateraler Intervention durch die UNO. Am dominantesten wurde das humanitäre Argument zur Rechtfertigung des europäischen Imperialismus im 19. Jahrhundert herangezogen.⁴ Hier wird bereits eines der zentralsten Probleme humanitärer Interventionen bis heute deutlich: Der humanitären Begründung der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates wohnt ein beträchtliches Missbrauchspotenzial inne, zumal, wenn dieser Eingriff unilateral erfolgt, und deshalb einigte man sich bei Gründung der UNO auf eine strikte Achtung des Interventionsverbotes. Zwar kam es auch nach der Gründung der UNO zu einer Reihe von unilateralen Interventionen, bei denen die Intervenienten ihr Handeln aber selbst in Fällen, die diese Argumentation eventuell gerechtfertigt hätten, nicht humanitär, sondern als notwendige Selbstverteidigung

² Bernhard Zangl: Humanitäre Intervention, in: Mir A. Ferdowsi (Hrsg.): Sicherheit und Frieden im 21. Jahrhundert, München 2004, S.133-149, S. 134-135.

³ Tobias Debiel/Franz Nuscheler: Von einer neuen Politik der Einmischung? Imperative und Fallstricke des humanitären Interventionismus, in: Dies. (Hrsg.): Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Bonn 1996, S. 13-48.

⁴ Jochen Hippler: Das langsame Austrocknen des humanitären Interventionismus, in: Debiel/Nuscheler (Hrsg.): Der neue Interventionismus, S. 77-102, S. 77.

begründeten. Das Argument der Selbstverteidigung nach Art. 51 der UN-Charta war die einzige Ausnahme vom Interventionsverbot, die einem Einzelstaat während des Ost-West-Konfliktes gewährt wurde. So wurde die türkische Besetzung Nordzyperns im Jahre 1974 begründet, Vietnams Einmarsch in Kambodscha 1979, der die Schreckensherrschaft der Roten Khmer gewaltsam beendete, oder im gleichen Jahr Tansanias Einmarsch in Uganda zur Niederwerfung des Diktators Idi Amin. In diesen drei Beispielen, von denen noch weitere zu nennen wären, war die humanitäre Motivation tatsächlich eine nachrangige, weil erst nach aufgetretenen Grenzkonflikten reagiert wurde.⁵ Militärische Interventionen durch die UNO zur Verhinderung schwerer Menschenrechtsverletzungen sind während des Kalten Krieges nicht zu verzeichnen, was neben der Wahrung des Interventionsverbotes auch daran lag, dass der Sicherheitsrat durch die Blockkonfrontation im Grunde völlig blockiert war und jede Eskalationsgefahr empfindlich gemieden wurde. Lediglich das Peacekeeping-Konzept, die Entsendung leicht bewaffneter Friedenstruppen, deren Einsatz an die Zustimmung des Zielstaates geknüpft war, konnte sich in dieser Zeit etablieren. Dennoch sind zwei Ereignisse als Vorläufer der humanitären Intervention in den neunziger Jahren einzustufen. Mit den Sanktionen gegen das weiße Minderheitenregime in Rhodesien 1966, dem heutigen Simbabwe, und gegen das südafrikanische Apartheidregime im Jahre 1977 interpretierte der Sicherheitsrat erstmals schwere Menschenrechtsverletzungen als Bedrohung des internationalen Friedens und eröffnete sich dadurch die Möglichkeit zur Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII UN-Charta.⁶

In scharfem Gegensatz zu der unfreiwilligen Untätigkeit der UNO während des Ost-West-Konflikts steht ihr Aktivismus unmittelbar danach. Euphorisch glaubte man, nun die letzten Probleme des Erdballs lösen zu können und dem Frieden, der ursprünglichen Zielsetzung der UNO, endlich näher zu kommen. In diese Hochphase, den „Neuen Interventionismus“ von etwa 1991-1993 fallen die Einsätze im Irak, in Somalia und im ehemaligen Jugoslawien. Die Ergebnisse dieser Interventionen sorgten jedoch für Enttäuschungen. Nicht nur blieben sie weit hinter ihrer ursprünglichen Zielsetzung zurück, auch war die Komplexität innerstaatlicher Konflikte unterschätzt worden, während die Einigkeit der internationalen Gemeinschaft überschätzt worden war. Spätestens mit dem schweren Versagen der Weltgemeinschaft angesichts des Völkermords in Ruanda 1994 wich der Enthusiasmus der Anfangsjahre ernüchtertem Stillstand. Erst der NATO-Einsatz im Kosovo 1999 beendete diese Phase und verlieh der Diskussion um humanitäre Intervention wieder dringliche Aktualität und bisher unbekanntes Intensität, denn die weltweite Umstrittenheit des Einsatzes sorgte sozusagen für eine Internationalisierung der Debatte, die zuvor vornehmlich in der

⁵ Matthias Pape: Humanitäre Intervention. Zur Bedeutung der Menschenrechte in den Vereinten Nationen, Baden-Baden 1997, S. 93-104.

⁶ Peter J. Opitz: Menschenrechte und Internationaler Menschenrechtsschutz im 20. Jahrhundert, München 2002, S. 165.

westlichen Welt geführt worden war. Im Kreuzfeuer standen die zwei Kernfragen des Konzepts humanitärer Intervention, sowohl die Legalität als auch die Legitimität solcher Einsätze. Hinterfragt wurde also sowohl die völkerrechtliche Konformität humanitärer Einsätze als auch ihr moralischer Gehalt. Sind bestimmte Interventionen moralisch geboten oder sind sie im Gegenteil aus moralischen Gesichtspunkten zurückzuweisen? Die große internationale Uneinigkeit veranlasste schließlich einige Staaten, aktiv an einem potenziellen Minimalkonsens über humanitäre Intervention zu arbeiten, um die Dilemmata zukünftiger Interventionen abzuschwächen. Den umfangreichsten Versuch zur Formulierung anerkannter Leitlinien für humanitäre Interventionen bildete die von Kanada finanzierte *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, die ein Jahr nach dem Kosovo-Einsatz zu tagen begann.

Vor dem Hintergrund dieses ersten groß angelegten Konsensversuches ist die Ausgangsfrage der vorliegenden Arbeit zu verstehen. Bildet sich nun ein internationaler Konsens über ein Interventionsgebot oder gar -pflicht zur Verhinderung oder Beendigung schwerer Menschenrechtsverletzungen, nachdem sich der über ein absolutes Interventionsverbot in der letzten Dekade offensichtlich aufgeweicht hat? Diese Frage ist von umfassender politikwissenschaftlicher Relevanz, denn die Debatten um die Zukunft humanitärer Intervention, um Rechtmäßigkeit und Vorgehensweise berühren die elementarsten Bestandteile des gegenwärtigen Internationalen Systems und des Völkerrechts: zum einen das gegenseitige Souveränitätsprinzip und das daraus resultierende Gewalt- und Interventionsverbot und zum anderen den internationalen Menschenrechtsschutz und das Recht auf Selbstbestimmung. Damit ist das Thema eingebettet in die großen aktuellen Debatten der Internationalen Politik wie etwa um den Wandel innerhalb des Internationalen Systems, um die Rolle und Funktionsfähigkeit der Vereinten Nationen, um die Bewertung unilateraler versus multilateraler Handelns sowie um Fragen der Krisenprävention, des Krisenmanagements und der Friedenskonsolidierung. Das lebhaft wissenschaftliche Interesse am Konzept der humanitären Intervention Anfang der neunziger Jahre mit den ersten Interventionen, und nicht nur in der Politikwissenschaft, sondern auch in der Rechtswissenschaft, der Theologie und der Philosophie, kann daher nicht verwundern. Der Kosovo-Konflikt verschaffte dem Thema noch größere Aufmerksamkeit in der Forschungsliteratur. Obwohl jedoch der Kosovo-Konflikt vor allem von nicht-westlichen Regierungen intensiv kommentiert wurde, bleiben internationale Beiträge aus aller Welt immer noch eher rar oder schwer zugänglich, was auch daran zu erkennen ist, dass die jüngste westliche Forschung sich bisher mit sehr wenigen derartigen Quellen auseinandergesetzt hat beziehungsweise diese zitiert. Angesichts der internationalen Relevanz des Themas dürfte aber gerade dieses Feld besonders lohnenswert sein.

Deshalb sollen im Folgenden auch den Stimmen aus der nichtwestlichen Welt besondere Beachtung geschenkt werden, um sich ein repräsentatives Bild über die Konsensfähigkeit des Konzeptes humanitärer Intervention zu machen. Dabei wird die These zugrunde gelegt, dass sich der Konsens über ein absolutes Interventionsverbot zwar sehr wohl aufzulösen beginnt, auch in der nichtwestlichen Welt, aber noch bei weitem keine Aussicht auf eine internationale Einigung über ein Interventionsgebot zur Verhinderung oder Beendigung schwerer Menschenrechtsverletzungen besteht. Zu diesem Zwecke erscheint es zunächst notwendig, mit dem Kapitel zwei die grundlegenden Probleme und Fallstricke des Konzeptes humanitärer Intervention zu skizzieren, auf deren Basis dann die internationalen Debatten geführt werden. Dies geschieht, nach einem knappen Überblick der erfolgten Interventionen in den neunziger Jahren, auf völkerrechtlicher, moralischer, politischer sowie operativer Ebene. Da der Schwerpunkt der Arbeit auf dem Phänomen an sich liegen soll, wird auf Einzelfallstudien verzichtet werden. Lediglich der Kosovo-Konflikt beziehungsweise in erster Linie die wissenschaftlichen Debatten und seine Implikationen für die Zukunft des Konzeptes erfahren eine etwas ausführlichere Analyse, weil vor diesem Hintergrund mit der *International Commission on Intervention and State Sovereignty* der erste groß angelegte Versuch zur Formulierung eines Leitlinienkatalogs für humanitäre Interventionen unternommen worden ist. Wie diese Entwicklungen aus der Sicht spezifischer Akteure bewertet werden, soll das dritte und zentrale Kapitel untersuchen, denn ohne die Berücksichtigung der Akteure im Internationalen System kann über die Zukunft humanitärer Intervention kein Urteil beziehungsweise keine Prognose abgegeben werden. Bewusst widmet sich diese Analyse nicht nur der westlichen Staatenwelt, sondern vor allem auch den Großmächten China, Russland und Indien sowie kleineren Staaten in der südlichen Hemisphäre. Hierbei sollen nicht nur Aspekte der vier relevanten Ebenen, der völkerrechtlichen, moralischen, politischen und operativen, berücksichtigt werden, sondern auch die spezifischen Hintergründe und Motive der ausgewählten Akteure. Diese können soziokultureller, politischer, ökonomischer und geostrategischer Natur sein. Nach dieser ausführlichen Untersuchung grundsätzlicher Problemlagen sowie der verschiedenen Positionen in der Staatengemeinschaft kann in Kapitel vier schließlich die Ausgangsfrage der vorliegenden Arbeit beantwortet werden. Ob sich die Staatengemeinschaft auf einheitliche Interventionskriterien und –standards einigen kann, wird zunächst spezifisch anhand des Abschlussberichtes der Kommission abgewogen, um dann auf eine allgemeinere Ebene zu wechseln. Die Ausgangsfrage, ob eine Einigung über humanitäre Intervention realisierbar ist, wird noch um die zweite wichtige Frage ergänzt, ob eine solche Einigung denn überhaupt wünschenswert ist.

2. Humanitäre Intervention der neunziger Jahre: Probleme und Fallstricke

Das Konzept der Intervention zu Gunsten von Menschenrechten hat nicht nur Befürworter, sondern eine ganze Reihe von Gegnern oder zumindest Skeptikern, die auf die vielfältigen Probleme und Fallstricke humanitärer Intervention verweisen. Die Untersuchung dieser Probleme und Fallstricke, der eine knapp gehaltene Bestandsaufnahme der erfolgten Interventionen in Kapitel 2.1 vorausgeschickt wird, wendet sich in den Kapiteln 2.2-2.4 zunächst den theoretischen Überlegungen um völkerrechtliche Legalität und moralische Legitimität humanitärer Intervention zu. Aber auch politische Faktoren beeinflussen die völkerrechtliche Bewertung der Legalität und moralische Bewertung der Legitimität humanitärer Intervention, wie in Kapitel 2.5 deutlich werden soll. Eine kleine Auswahl von Sicherheitsratsresolutionen in Kapitel 2.6 soll dann untersuchen, wie das UNO-Gremium mit den skizzierten Schwierigkeiten bisher umgegangen ist. Mit den praktischen Aspekten der operativen Umsetzung von Interventionen in Kapitel 2.7 ist die abstrakt gehaltene Analyse des Konzepts in seiner bisherigen Form an ihr Ende gelangt und widmet sich dann in Kapitel 2.8 der populärsten Intervention im Kosovo 1999, um ihre Wirkung in der wissenschaftlichen Diskussion und auf die zukünftige Entwicklung des Konzepts zu bewerten.

2.1 Humanitäre Interventionen nach Ende des Ost-West-Konflikts: eine Bestandsaufnahme

Die Interventionen mit humanitärem Anspruch nach Ende des Ost-West-Konflikts hatten viele Gesichter: Interventionen mit Mandat der UNO, Interventionen ohne Mandat der UNO, eine Intervention mit nachträglicher Ermächtigung durch die UNO und eine Intervention, die keine war. Auch nicht zu vernachlässigen ist jenes Gros der Interventionen, die trotz gravierender Menschenrechtsverletzungen ausblieben.

Zwar setzt sich die vorliegende Arbeit nicht zum Ziel, ausführliche Fallanalysen vorzunehmen, doch erscheint es sinnvoll, zumindest einen kursorischen Überblick über die erfolgten und auch nicht erfolgten humanitären Intervention nach Ende des Ost-West-Konflikts zu geben, um die in Politik und Wissenschaft jene konzeptionellen und praktischen Debatten entflammt sind, die es im Laufe der Arbeit zu untersuchen gilt.

Die ersten UN-gestützten, bewaffneten humanitären Interventionen aus der Phase des enthusiastischen „Neuen Interventionismus“ waren die Einsätze in Somalia 1992, in Ruanda 1994, in Jugoslawien zwischen 1992 und 1995, in Haiti 1994 und einige Jahre später 1999 in Ost-Timor, die alle recht unterschiedlich verliefen. Haiti etwa ist einer der unkompliziertesten Fälle. Auf der Karibikinsel brachen 1993 nach dem Putsch durch General Cedras schwere Unruhen aus, die auch das Waffen und Ölembargo des gleichen Jahres nicht beenden konnte. Auf US-amerikanische Initiative hin beschloss der Sicherheitsrat im Sommer 1994

militärische Maßnahmen. Während in Haiti bereits diese Androhung militärischer Intervention genügte, um dem gestürzten Präsidenten Aristide die Rückkehr zu ermöglichen, kam es hingegen in Somalia, Ruanda und Jugoslawien zur Anwendung gewaltsamer Mittel mit keinem annähernd glatten Verlauf.⁷

Als sich der Norden Somalias 1991 unabhängig erklärte, brach ein Bürgerkrieg aus, der insgesamt circa 300.000 Menschenleben kostete und Mitte des Jahres 1992 etwa 1,5 Millionen Menschen mit dem Hungertod bedrohte. Waffenembargos und Lebensmittelverteilungen entfalteten keine Wirkung, sodass im Dezember 1992 nach langem Drängen des damaligen UN-Generalsekretärs Boutros Ghali, der dem Westen vorwarf, er kümmere sich nur um den „Krieg der Reichen“ in Jugoslawien, sowie unter dem Druck der amerikanischen Öffentlichkeit die bewaffnete UNITAF-Mission⁸ entsandt wurde. 1993 folgte die UNOSOM II-Mission⁹, die ebenfalls größtenteils aus amerikanischen Soldaten bestand. Fazit dieses anfangs hoch gelobten Engagements in Somalia ist jedoch ein enttäuschendes. Die wachsende Unbeliebtheit der UN-Soldaten, eine Reihe von missglückten Militäraktionen, bei denen in unverhältnismäßiger Weise Zivilisten umkamen, sowie einige tödliche Rebellenangriffe auf UN-Soldaten führten im Winter 1993 schließlich größtenteils zum Rückzug der UN-Truppe beziehungsweise zum fluchtartigen Aufbruch. Die Intervention blieb weit hinter den in sie gesetzten Erwartungen zurück, da zwar Tausende vor dem Hungertod gerettet, auf die Entwaffnung der Bürgerkriegsparteien und den Wiederaufbau staatlicher Strukturen jedoch verzichtet wurde, sodass das Land nach dem raschen Rückzug in erneutem Chaos versank und bis heute nicht befriedet werden konnte.¹⁰

Ähnlich durchwachsen fällt das Fazit zum Jugoslawienkrieg aus, der zum Paradebeispiel schlechter Koordination durch die UNO wurde. In den insgesamt drei Jahren von 1992 bis 1995 wurden eine Vielzahl von Resolutionen verabschiedet: zu den Embargos gegen Serbien, zu Flugverbotszonen, zu Schutzzonen, zur Stationierung von Blauhelmsoldaten, zu den Kampfeinsätzen der NATO und schließlich zum Kriegsverbrechertribunal in Den Haag. Diese gingen aber nur am Rande auf die menschenrechtliche Situation ein und entfalteten vergleichsweise geringe friedensschaffende Wirkung,¹¹ weil die Absprachen der Ziele und die Koordination der Durchführung äußerst mangelhaft waren und Enthusiasmus, Konsequenz und Kontinuität der Weltgemeinschaft gering blieben. Am 21. November 1995 schließlich, nach rund 300.000 Toten und zwei Millionen Flüchtlingen, setzte der Daytoner Friedensvertrag den Kampfhandlungen auf dem Balkan zunächst ein Ende.¹² Allerdings

⁷ Christoph Henke: Die humanitäre Intervention. Völker- und verfassungsrechtliche Probleme unter besonderer Berücksichtigung des Kosovo-Konflikts, Bochum 2002, S. 35-36.

⁸ Abkürzung für Unified Task Force.

⁹ Abkürzung für United Nations Operation in Somalia.

¹⁰ Henke: Die humanitäre Intervention, S. 36-38.

¹¹ Siehe ausführlicher unter Kapitel 2.6.

¹² Pape: Humanitäre Intervention, S. 212-250.

sollte die Ausklammerung der Kosovo-Problematik den Keim der nächsten Balkan-Krise bergen.

Die Hoffnungen des „Neuen Interventionismus“ in einer „Neuen Weltordnung“¹³ erfuhren mit Somalia und Jugoslawien, spätestens aber mit Ruanda bitterste Enttäuschung. Bis heute gilt der Genozid in Ruanda, der rund 800.000 Tutsi und gemäßigte Hutu das Leben gekostet hat, als größtes Versagen der internationalen Staatengemeinschaft und der UNO seit dem Tage ihrer Gründung. Trotz vorheriger Warnungen durch den dort stationierten UN-General Dallaire mandatierte der Sicherheitsrat erst am 17. Mai 1994 rund einen Monat nach Beginn des großen Mordens eine militärische Intervention zum Schutze der Menschenrechte. Erst am 22. Juni 1994 zeigte sich mit Frankreich einer der westlichen Staaten bereit, Truppen zur Verfügung zu stellen, die nichts anderes mehr machen konnten, als Schutzzonen für Hutus, also für die Gruppe vermeintlicher Täter, einzurichten, die sich vor Racheakten fürchteten. Damit kann diese Intervention eher der Kategorie von Interventionen zugeordnet werden, die in Gegenwart menschenrechtlicher Tragödien nicht erfolgten.¹⁴

Bezüglich der nicht erfolgten humanitären Intervention meint Matthias Pape, auch nach Ende des Ost-West-Konflikts eine Praxis der Nicht-Intervention zu erkennen, und bezweifelt, dass je Anlass zu der Euphorie über eine Ära neuen Menschenrechtsschutzes bestanden habe. Dazu vergleicht er die Fälle, derer sich der Sicherheitsrat angenommen hat, mit der Mehrzahl von Fällen, die trotz massiver und systematischer Verletzung menschenrechtlicher Fundamentalnormen von der UNO weitestgehend – und zum Teil noch aktuell – ignoriert wurden.¹⁵ Hier lassen sich unter anderem die Verfolgung der Kurden, Afghanistan, Angola, der Jemen, Myanmar, Nigeria, Ost-Timor, Sri Lanka, Tschetschenien und wie wieder hoch aktuell der Sudan nennen. Das Massaker an 7000 Muslimen in der bosnischen Stadt Srebrenica durch serbische Militärs im Juli 1995, obwohl die Stadt von der UNO zuvor als sicherer Zufluchtsort erklärt worden war, gehört ebenfalls dieser Kategorie an. Die Schutztruppe aus 600 niederländischen Blauhelmsoldaten gab in Srebrenica keinen einzigen Schuss ab.¹⁶

Auch Liberia stand nicht auf der Tagesordnung des Sicherheitsrates, bis die regionale Eingreiftruppe ECOWAS¹⁷ eigenmächtig intervenierte und den interessanten Fall einer ex-post-factum Interventionsermächtigung durch den Sicherheitsrat schuf. Seit dem Sturz des Staatsoberhauptes Doe durch Charles Taylor im Jahre 1989 wurde Liberia von Krisen und

¹³ Im Jahre 1990 kündigte Präsident Bush sen. eine „neue Weltordnung“ an, in welcher „Kriege, Bürgerkriege und andere akute Notlagen durch eine Art Weltpolizei vermieden oder rasch beendet werden“.

¹⁴ Per Ahlmark: Der Aberglaube an die UNO, in: Die Welt, 15.04.2004, S. 15.

¹⁵ Pape: Humanitäre Intervention, S. 250-255.

¹⁶ Ahlmark: Der Aberglaube an die UNO.

¹⁷ Abkürzung für Economic Community of West African States.

Massakern erschüttert, die die umgebenden Staaten, nach einer sehr kurzen und ergebnislosen Präsenz von US-Truppen, 1992 zum Eingreifen veranlasste. Der multinationalen westafrikanischen Eingreiftruppe ECOWAS gelang es, die Lage zumindest in der Hauptstadt Monrovia zu stabilisieren und eine Übergangsregierung zu etablieren. Der Erfolg und vor allem die vorherige Zustimmung Liberias dürften der Grund für die nachträgliche UN-Autorisierung gewesen sein.¹⁸ Neben der nachträglichen UN-Mandatierung liegt hier auch aufgrund der vorherigen Zustimmung Liberias keine humanitäre Intervention im Sinne der Definition vor.

Der Schutz der kurdischen Bevölkerung im Irak 1991, gemeinhin als erste UN-gestützte humanitäre Intervention in den Neunzigern und als Auftakt für weitere gewertet, ist auch eher als Sonderfall, allerdings mit Mandat, einzustufen. Die Resolution zur Errichtung von Schutzzonen auf irakischem Staatsgebiet stellt zwar eine Friedensbedrohung durch die Behandlung der irakischen Kurden fest, stützt diese aber nicht auf Kapitel VII-Maßnahmen, sodass die Intervention im juristischen Sinne keine war und von der Resolution auch nicht gedeckt wurde. Unter anderem wegen Saddam Husseins geringem Widerstand wurde diese rechtliche Grauzone damals nicht weiter in Frage gestellt.¹⁹

Nach einigen Jahren ernüchterten Stillstands erfolgte im Frühjahr 1999 der NATO-Einsatz im Kosovo, der weltweit die bisher intensivsten und kritischsten Debatten um Notwendigkeit und Rechtmäßigkeit humanitärer Interventionen sowie um Entscheidungsbefugnisse und wünschenswerte Vorgehensweisen auslöste. Zwar waren vorherige Vermittlungsversuche mit zivilen Mitteln gescheitert, aber selbst für grundsätzliche Befürworter von Interventionen im Falle ethnischer Säuberungen und Vertreibungen musste der schale Nachgeschmack bleiben, dass der Eingriff nicht nur ohne Mandat erfolgte, sondern der Sicherheitsrat von vorneherein umgangen worden war. Gleichzeitig offenbarten sich einmal mehr die unzulänglichen Mechanismen der Weltgemeinschaft und der UNO, adäquat auf schwerste Menschenrechtsverletzungen wie Völkermord zu reagieren. Mitunter deswegen unterblieb auch seitens der UNO die explizite Verurteilung des unleugbar völkerrechtswidrigen Vorgehens, sodass manche sogar wagten, von einer impliziten ex-post-factum Mandatierung zu sprechen, zumal der Kosovo-Einsatz eine Wende im Völkerrecht eingeleitet habe. Der größte Teil der Staatengemeinschaft teilte diese Auffassung jedoch nicht, sodass die NATO-Intervention jenseits aller moralischen Rechtfertigungen bleibt, was sie nun einmal war: ein völkerrechtswidriger Eingriff ohne Mandat der UNO, der von Großmächten wie Russland, China und Indien sowie weiteren Staaten des Südens eher als bedrohliche

¹⁸Henke: Die humanitäre Intervention, S. 39 und Stefan Oeter: Humanitäre Intervention und Gewaltverbot: Wie handlungsfähig ist die Staatengemeinschaft? In: Hauke Brunkhorst (Hrsg.): Einmischung erwünscht? Menschenrechte in einer Welt der Bürgerkriege, Frankfurt am Main 1998, S. 37-60, S. 46-47.

¹⁹ Henke: Die humanitäre Intervention, S. 29-30.

Zukunftsperspektive perzipiert wurde. Näheres zum Ablauf des Kosovo-Konfliktes, zu den internationalen Reaktionen, zur Bewertung und vor allem aber zu den Folgen für das Konzept der humanitären Intervention soll zunächst Kapitel 2.8 und dann Kapitel drei darlegen.²⁰

Nicht völkerrechtswidrig, aber eher misstrauens- als vertrauenserweckend wirkte sechs Monate später im September 1999 die UNO-Intervention INTERFET²¹ in Ost-Timor. Dort kam es nach der überwältigenden Referendumsmehrheit für die Unabhängigkeit von Indonesien im August 1999 zu schweren Ausschreitungen durch Oppositionelle und indonesische Paramilitärs. Zwar gelang es der ad-hoc-Staatenkoalition unter australischer Führung, die ausgebrochenen Unruhen zu beenden, und nach wie vor wird dort der Staatsaufbau in Form der UNMISSET²² unterstützt, aber gerade angesichts der zeitlichen Nähe zum Kosovo-Konflikt drängen sich auch kritische Fragen auf. Bereits seit der Annexion des rohstoffreichen Ost-Timors durch Indonesien im Jahre 1976 werden dort schwerste Menschenrechtsverletzungen bis hin zu Massakern begangen, die deutlich umfangreicher und kontinuierlicher einzuschätzen sind als im Kosovo; so wurden schon 1991 in der so genannten Hochphase des Interventionismus während einer Trauerfeier mehr als 200 Menschen erschossen. Darüber hinaus handelte es sich bei Ost-Timor um die Besetzung eines unabhängigen Staates, während das Kosovo nach wie vor als jugoslawisches Staatsgebiet betrachtet wird. Anders als das Kosovo wurde Ost-Timor aber viele Jahre als rein indonesische Angelegenheit abgetan. Das vergleichsweise schnelle Engagement der NATO für den „harmloseren Fall“ verbunden mit der Bereitschaft Rechtsbruch zu begehen, kann sich des Vorwurfes, mit zweierlei Maß zu messen sowie doppelmoralisch und selektiv vorzugehen, nicht erwehren. Darüber hinaus sehen Skeptiker und Gegner einmal mehr bewiesen, dass humanitäre Motive nicht der alleinige Interventionsauslöser sein können.²³ Ein Kriegsverbrechertribunal wie zu den Jugoslawien-Kriegen wurde trotz wiederholter Forderungen für Ost-Timor auch nicht eingerichtet. Außerdem stellt sich hier wie so häufig die Frage, ob nicht besser Wille und Kapazitäten für die Krisenprävention gestärkt werden sollten, statt bis zum Höhepunkt der Katastrophe zu warten, um dann in ausgewählten Fällen militärische Maßnahmen zu beschließen. Spätestens die Unruhen nach dem Referendum waren mit so hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten gewesen, dass eine robuste Peacekeeping-Truppe zu diesem Zeitpunkt vieles hätte verhindern können.

²⁰ Phillipp A. Zygojannis: Die Staatengemeinschaft und das Kosovo. Humanitäre Intervention und internationale Übergangsverwaltung unter Berücksichtigung einer Verpflichtung des Intervenienten zur Nachsorge, Berlin 2003, S. 17-30.

²¹ Abkürzung für International Force in East Timor.

²² Abkürzung für United Nations Mission of Support in East Timor.

²³ Siehe Kapitel 2.5 der vorliegenden Arbeit.

Mindestens eine Gemeinsamkeit, trotz aller Unterschiede, teilen jedoch alle diese Interventionen, wie bereits anklagend: die Frage nach ihrer rechtlichen Grundlage, um die häufig, wie etwa in jüngster Zeit anlässlich des NATO-Einsatzes in Serbien 1999 oder der Bombardierung des Irak 2003, erhitzte und kontroverse internationale Debatten entflammen. Interventionen mit humanitärer Begründung gelten dabei unter Völkerrechtlern als besonders heikles Thema, weil zentrale Normen der Völkerrechtsordnung nicht nur berührt werden, sondern gegebenenfalls kollidieren.²⁴ Daher gilt es im Folgenden den völkerrechtlichen Hintergrund, die Legalität, humanitärer Interventionen zu untersuchen.

2.2. Staatliche Souveränität versus Menschenrechtsschutz: umstrittene

Güterabwägung

Im Schatten zweier verheerender Weltkriege intendierte die UN-Charta das klassische Völkerrecht – zu verstehen eher als Kriegsrecht –, abzulösen durch ein Friedensrecht, dessen Herzstück die souveräne Gleichheit aller ihrer Mitglieder²⁵ bildet. Das Souveränitätsprinzip hatte sich bereits seit dem Westfälischen Frieden in der Völkerrechtsordnung gewohnheitsrechtlich²⁶ herauskristallisiert und verkörpert wie kein anderes Konzept das moderne Verständnis von Staatlichkeit. Ergänzt und bedeutend unterstützt wird es durch das ebenfalls in der Charta verankerte Gewaltverbot²⁷, das historisch und teleologisch als umfassendes Verbot zu werten ist.²⁸ Trotz der zahlreichen Brüche, die es erfährt, gilt auch dieses über die Charta hinaus gewohnheitsrechtlich. Da Verstöße gegen das Gewaltverbot nicht mit einer Weigerung, seine Geltung anzuerkennen, sondern meist als notwendige Ausnahme begründet werden, wird die Geltung des grundsätzlichen Verbotes dadurch indirekt bestätigt.²⁹ In der Charta selbst werden nur wenige Ausnahmen vom Gewaltverbot zugestanden, was den absoluten Charakter des Verbotes unterstreicht. Diese Bestimmungen sind jedoch, da sie Ausnahmen von einer Fundamentalnorm darstellen, eng auszulegen.³⁰ Für den einzelnen Staat ist die Anwendung von Gewalt nur zum Zwecke der Selbstverteidigung im Falle eines bewaffneten Angriffes zulässig. Allerdings sind diese Maßnahmen dem Sicherheitsrat sofort anzuzeigen und nur so lange rechtmäßig, bis der Sicherheitsrat selbst die erforderlichen Maßnahmen zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit getroffen hat. Die restriktive

²⁴ Pape: Humanitäre Intervention, S. 83.

²⁵ Charta der Vereinten Nationen, Art. 2, Ziff. 1, herausgegeben und eingeleitet von Albrecht Randelzhofer, Völkerrechtliche Verträge, 8. neu bearbeitete Auflage, Berlin 1999. Als Mitglieder werden hier die Staaten verstanden.

²⁶ Gewohnheitsrecht entsteht bzw. besteht, wenn eine Staatenpraxis existiert, die von einer entsprechenden Rechtsüberzeugung (*opinio iuris*) getragen wird. Siehe Ipsen u. a. (Hrsg.): Völkerrecht, S. 943 f.

²⁷ Charta der Vereinten Nationen, Art. 2, Ziff. 4.

²⁸ Peter Rudolf: Menschenrechte und Souveränität. Zur normativen Problematik „humanitärer Intervention“, SWP-Studie, Berlin 2001, S. 13.

²⁹ Horst Fischer: Friedenssicherung und friedliche Streitbeilegung, in: Ipsen u.a. (Hrsg.): Völkerrecht: ein Studienbuch, S. 928-1037, S. 943 ff.

³⁰ Michael Akehurst: Humanitarian Intervention, in: Hedley Bull (ed.): Intervention in World Politics, Oxford 1984, pp. 95-118, pp. 104-112.

Formulierung dieses Artikels 51 sowie die in der Charta gegen Ende gewählte Positionierung bekräftigen den eng beabsichtigten Interpretationsspielraum. Kollektive Zwangsmaßnahmen kann der Sicherheitsrat nach Kapitel VII oder VIII der Charta erheben, wenn nach seiner Einschätzung *„eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt“*.³¹

Als weitere Konsequenz des Prinzips souveräner Gleichheit ergibt sich neben dem Gewaltverbot das zwischenstaatliche Interventionsverbot der UN-Charta, das auch über die Charta hinaus bereits gewohnheitsrechtlich für alle Staaten galt.³² Aus Art. 2 Ziff. 7 der UN-Charta ist dieses Verbot zwar zunächst nur indirekt abzulesen, seitens der Generalversammlung aber wurde diese Norm mehrfach bestätigt und gestärkt. Als richtungsweisende Interpretation gilt die einstimmig angenommene *Friendly-Relations-Declaration*³³ von 1970. Die UNO als Organisation ist diesem Verbot gemäß Art. 2 Ziff. 7 UN-Charta gleichermaßen verpflichtet:

„aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, [...] nicht abgeleitet werden.“

Davon nicht berührt, so heißt es weiter, werde die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII durch den Sicherheitsrat.

Interventionen erscheinen nach diesen ausschließenden Bestimmungen der Charta, sei es auch mit dem Ziel massive Menschenrechtsverletzungen zu beenden oder zu verhindern, zunächst als völkerrechtswidrig. Intervention wird hier verstanden als *„die Einmischung in die inneren und äußeren Angelegenheiten eines Staates“*.³⁴ Doch stellt sich die Frage, welche Bereiche dies sind, die der ausschließlichen Zuständigkeit des Staates unterliegen, das heißt wann überhaupt eine Intervention vorliegt. Gehören Menschenrechte ihrem Wesen nach zu den inneren Zuständigkeiten, der so genannten *domaine réservé* eines Staates? Die Charta der UNO äußert sich nicht explizit dazu, enthält jedoch ein inhärentes Spannungsverhältnis zwischen staatlicher Souveränität und der Verwirklichung und dem Schutz der Menschenrechte. Bereits in der Präambel werden die *„Grundrechte des Menschen“* genannt, an deren Verwirklichung mitzuarbeiten sich alle Mitgliedstaaten verpflichten.³⁵ Neben Art. 1 Ziff. 3, in dem sich die Vereinten Nationen zum Ziel setzen

„eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer,

³¹ Charta der Vereinten Nationen, kollektive militärische Zwangsmaßnahmen Artt. 39, 42, 53; die „Feindstaatklauseln“, z.B. Art. 107 gelten mittlerweile als obsolet.

³² Pape: Humanitäre Intervention, S. 14.

³³ Res. A/2625 [XXV] vom 24.10.1970.

³⁴ Fischer: Friedenssicherung, S. 955.

³⁵ Charta der Vereinten Nationen, Präambel, Artt. 55 und 56.

kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen“;

beziehen sich außerdem die Artikel 13, 55, 56, 62 Ziff. 2, 68 und 76 auf die Achtung und Verwirklichung von Menschenrechten. Für die rechtliche Beurteilung humanitärer Intervention ergibt sich daraus die Notwendigkeit, eine Güterabwägung zwischen der staatlichen Souveränität und dem Menschenrechtsschutz vorzunehmen.

Die Gewichtung der Menschenrechte im Verhältnis zur staatlichen Souveränität, dem Kernprinzip der internationalen Ordnung, ist politisch eine äußerst sensible Frage, denn der internationale Konsens bezüglich der Stellung der Menschenrechte ist dünn; gibt es doch selbst innerhalb der westlichen Welt nicht unerhebliche Divergenzen.³⁶ Die rechtliche Stellung allerdings, wieder differenzierend zwischen der Rolle, die ihnen im System der UN-Charta und dem Vertragsrecht auf der einen und dem Gewohnheitsrecht auf der anderen Seite zukommt, lässt sich klar umreißen. Auf die einschlägigen Artikel innerhalb der UN-Charta und die dadurch angelegte Spannung wurde bereits eingegangen. Diese wurde durch die zunehmende vertragsrechtliche Ausdifferenzierung substantieller Menschenrechtsnormen wie etwa durch die Konventionen gegen Völkermord, universale und regionale Völkerrechtspakte, die Vertragsentwürfe der *International Law Commission*, durch Resolutionen der Generalversammlung und des Sicherheitsrates sowie durch die Gründung des Internationalen Strafgerichtshofes 1998 und die Einsetzung von ad-hoc-Tribunalen zu Jugoslawien und Ruanda verschärft.³⁷ Neben der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* von 1948, die zwar das Interesse der internationalen Gemeinschaft an menschenrechtlichen Fragen ausdrückt, völkerrechtlich aber keine Wirkung entfaltet, sind hier im Besonderen die beiden rechtlich verbindlicheren Menschenrechtspakte von 1966 über bürgerliche und politische sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu nennen. Diese drei Übereinkünfte, die von der überwiegenden Mehrzahl der Staaten unterzeichnet wurden und damit als Basis eines internationalen menschenrechtlichen Konsens³⁸ gewertet werden dürfen, bilden die so genannte *International Bill of Rights*³⁹, die vertragsrechtlich nahelegt, dass der Schutz von Menschenrechten nicht zum Bereich ausschließlicher Zuständigkeit eines Staates gehören kann. Bekräftigen lässt sich diese Rechtsauslegung, wenn davon ausgegangen wird, dass menschenrechtliche

³⁶ Als eines der eindrucklichsten Beispiele sei hier die Todesstrafe genannt.

³⁷ Lothar Brock: Frieden durch Recht – im Kontext ungleicher Entwicklung, Vortrag an der Hochschule für Philosophie München im Rahmen des Rottendorf-Projekts: Globale Solidarität. Schritte zu einer neuen Weltkultur, 15.05.04.

³⁸ Klaus Dicke: Menschenrechte, in: Wichard Woyke (Hrsg.): Handwörterbuch Internationale Politik, 8. überarbeitete Auflage, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2000, S. 261-269, S. 263.

³⁹ Darüber hinaus existieren zahlreiche weitere Übereinkommen, etwa die Völkermordkonvention von 1948, die Konventionen über Sklaverei und Sklavenhandel von 1953 und 1956, über Zwangsarbeit 1957 oder über Apartheid 1973.

Minimalstandards wie das Recht auf Leben, das Verbot von Folter, Sklaverei und Diskriminierung darüber hinaus gewohnheitsrechtlich auch ohne Vertragsunterzeichnung gelten. Kaum eine Stimme würde öffentlich die Existenz eines gewissen Kernbereichs fundamentaler Menschenrechte leugnen, der unverhandelbar ist. Das qualifiziert menschenrechtliche Minimalstandards zu erga omnes-Normen⁴⁰ und ius cogens⁴¹, sodass staatliche Souveränität sowohl innerhalb des Rechtssystems der UNO als auch gewohnheitsrechtlich zwingend beim Schutz existentieller Menschenrechte ihre Grenze finden müsste und unter staatlicher Hoheit geschehene Menschenrechtsverletzungen die Interessen und Rechte der gesamten internationalen Gemeinschaft berühren. Aus der Perspektive des modernen Völkerrechts lässt sich also festhalten, dass die Absolutheit des Souveränitätsanspruches und des Interventionsverbotes unter den Bedingungen schwerster und systematischer Menschenrechtsverletzungen eine Relativierung erfahren darf.

So nachvollziehbar diese Argumentationsweise juristisch zunächst erscheint, die überwiegende Einschätzung führender Völkerrechtler oder die Aufforderungen Kofi Annans, konsequent Maßnahmen gegen Menschenrechtsverletzungen zu ergreifen und zu institutionalisieren,⁴² ist nicht ausreichend, um einen internationalen Konsens herbeizuführen oder von diesem auszugehen. Daher wurde auch eine offizielle, bindende Güterabwägung als Rechtsgrundlage im Sinne einer Rechtsfortbildung nie vorgenommen, obwohl oder vielmehr gerade weil es bei allen bisherigen Interventionen, die als humanitär deklariert wurden, vor allem über deren Legalität zu heftigen Debatten gekommen ist. Rein legalistische Argumentationsfiguren zu Gunsten absoluter Souveränität ohne Einschränkungen, die diese Fortbildung des internationalen Rechts zu verhindern versuchen, negieren zwei entscheidende Aspekte: zum einen die Kraft dynamischer Wandlungsprozesse innerhalb des Internationalen Systems, mit denen das Völkerrecht korrespondieren sollte, um eben gerade nicht an Bedeutung zu verlieren, zumal dieses sehr viel offener angelegt ist als innerstaatliches Recht. Und zum anderen dürfen die historischen Bedingtheiten bei Gründung der Charta nicht vergessen werden. Damals galt es, in erster Linie zwischenstaatliche Kriege einzudämmen, während heute mehr und mehr auch innerstaatliche Konflikte in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit treten. Aber wie objektiv und mit welchem Grad an internationaler Übereinstimmung ist angesichts der Heterogenität der Staatenwelt, der Überzeugungen und Interessen, eine verbindliche Abwägung von Souveränität und Menschenrechten zu erreichen? Es ist zu bedenken, dass die Bewertung von Menschenrechtsverletzungen, trotz formaler Verträge, doch stark vom Menschenbild

⁴⁰ Erga omnes-Normen sind Normen von solch existentieller Bedeutung, dass alle Mitglieder der Staatengemeinschaft ein rechtliches Interesse an ihrem Schutz haben (Ipsen: Völkerrecht S. 162).

⁴¹ Ius cogens stellt im Gegensatz zum ius dispositivum zwingendes Recht dar, von dem auch vertraglich nicht abgewichen werden darf. Völkerrechtsnormen, die ius cogens Normen entgegenstehen, sind nichtig (Ipsen: Völkerrecht S. 157).

⁴² Siehe Kofi Annans Milleniumsbericht.

innerhalb der jeweiligen Kultur abhängt und Souveränität von schwachen Staaten nicht selten als einziger Garant ihrer Existenz empfunden wird, sodass Selbstbestimmungsrechte und Identitäten kultureller, politischer und wirtschaftlicher Art in einer zunehmend globalisierten ungleichen Welt eines wirksamen Schutzes bedürfen. Das Souveränitätsprinzip ist daher nicht immer notwendigerweise als Gegensatz zum Menschenrechtsschutz zuzuspitzen, sondern auch menschenrechtlich zu begründen.⁴³ Allerdings lässt sich einwenden, dass der Staat den Schutz, den er von Außen erfährt, auch nach Innen weitergeben sollte und seinen Bürgern gegenüber eine Verantwortung besitzt, der er gerecht werden muss. Aus dieser heiklen Abwägungsproblematik wird deutlich, dass endgültige Entscheidungen immer nur Entscheidungen für das geringste Übel sein können, um Wege aus dem Dilemma zu finden, dass Despoten im extremsten Fall durch die Achtung gegenseitiger Souveränität geschützt werden, oder dass die Einschränkung dieses Prinzips allein durch das Recht des Stärkeren gesetzt wird. Darüber hinaus ist die Wahrnehmung der eigenen staatlichen Souveränität und die anderer Staaten verbunden mit so vielschichtigen historisch-kulturellen Bedingtheiten sowie auch pragmatisch realpolitischen Motiven, dass die juristische Prüfung alleine dieser sensiblen Problematik nicht gerecht werden kann.

Aus der oben skizzierten Argumentationsweise zur Prüfung der pro- und contra-Argumente, die aus der Charta und dem Völkerrecht zu humanitärer Intervention zu lesen sind, lässt sich zusammenfassen, dass der Schutz von Menschenrechten nach überwiegender Rechtsüberzeugung nicht grenzenlos unter die *domaine réservé* eines Staates fällt. Werden Menschenrechtsverletzung dann aber erhöht zur internationalen Angelegenheit, ist der Tatbestand der Einmischung in innere Angelegenheiten zumindest im juristischen Sinne nicht mehr berührt. Im technischen Sinne wird sinngemäß immer noch der Interventionsbegriff verwendet. Dieter Senghaas geht nach der Prüfung einschlägiger Menschenrechtsnormen soweit, dass er Verstöße gegen Menschenrechtsnormen für genauso völkerrechtswidrig hält wie Verstöße gegen das Gewaltverbot.⁴⁴ Allerdings bleibt gerade das Gewaltverbot der UN-Charta nach wie vor einschlägig, unabhängig davon, ob bei einer humanitär motivierten Einmischung juristisch kein Verstoß gegen das Interventionsverbot stattfindet. Von einem automatischen Recht auf militärische Intervention kann also nicht ausgegangen werden, und es stellt sich die Frage, welcher Akteur und welche Mittel unter wessen Autorisierung im Hinblick auf das Gewaltverbot rechtens wären.

⁴³ Rudolf: Menschenrechte und Souveränität, S. 14.

⁴⁴ Dieter Senghaas: Recht auf Nothilfe. Wenn die Intervention nicht nur erlaubt, sondern regelrecht geboten ist, in: FAZ, 12.07.1999, S. 12.

2.3. Zulässige Intervenienten: Unilateral, multilateral, regional?

Dürfen humanitäre Katastrophen notfalls militärisch beendet oder vielleicht sogar verhindert werden und falls ja, durch wen? Das in der Charta verankerte Verbot von Androhung und Anwendung von Gewalt kennt die Ausnahmen des Art. 51 zur Selbstverteidigung und der Artt. 42 und 53 zur Autorisierung von Zwangsmaßnahmen durch den Sicherheitsrat. Diese Tatbestände sind bei unilateraler, selbstmandatierter Intervention durch Einzelstaaten oder Staatengruppen – völlig unabhängig von deren Motivation – nicht erfüllt, sodass unilaterale, unmandatierte Interventionen als völkerrechtswidrig gelten dürfen. Allenfalls nicht-militärische Intervention zu humanitären Zwecken könnte in beschränktem Maße als zulässig betrachtet werden.⁴⁵ Doch auch hier gibt es abweichende Interpretationen zu Gunsten unmandatierter Eingriffe durch einen Staat oder eine Staatenkoalition, die vor allem im Zusammenhang mit der NATO-Intervention ins Kosovo angeführt wurden: derart, dass beispielsweise Elemente des Gewaltverbots als Einschränkung interpretiert werden,⁴⁶ humanitäre Intervention bereits etabliertem Gewohnheitsrecht zugeordnet beziehungsweise zumindest als Vorgriff auf ein gewohnheitsrechtlich gültiges Weltbürgerrecht verstanden werden darf,⁴⁷ oder dass auf ein aus der Charta abzuleitendes Nothilferecht hingewiesen wird.⁴⁸ Angesichts des absoluten Charakters des Gewaltverbotes dominiert allerdings große Skepsis bezüglich der Zulässigkeit unilateraler, unmandatierter humanitärer Interventionen, sodass diese Argumentationsweisen äußerst angreifbar sind. Obwohl rein völkerrechtlich hier eher von Minderheitenpositionen auszugehen ist, wurden sie in der politischen Debatte zum Kosovo-Krieg von westlicher Seite vielfach vertreten, was viele Staaten mit Besorgnis beobachtet haben.

Rechtlich erscheint unilaterale, unmandatierte militärische Intervention nach überwiegender Einschätzung schwer vereinbar mit dem Gewaltverbot; aber wie ist die rechtliche Situation bezüglich multilateraler, mandatierter Interventionen? Kann ein Recht der Organe der UNO auf militärische humanitäre Intervention bestehen? Der UN-Sicherheitsrat als das Hauptorgan zur Wahrung des Weltfriedens hat nach Kapitel VII der UN-Charta die Befugnis, eine Bedrohung oder einen Bruch des Friedens festzustellen, kollektive Zwangsmaßnahmen zu autorisieren und Mitgliedstaaten oder regionale Einrichtungen zu ihrer Durchführung zu ermächtigen.⁴⁹ Kollektive Zwangsmaßnahmen können zunächst wirtschaftlicher Art sein, wie ein Embargo, dann aber auch gemäß Art. 42 der Charta Maßnahmen militärischer Art beinhalten. Im Falle von Menschenrechtsverletzungen ging die traditionelle

⁴⁵ Pape: Humanitäre Intervention, S. 87-93, S. 155.

⁴⁶ Z.B. Dieter Blumenwitz: Die humanitäre Intervention, in: ApuZ, 44. Bd., Heft 26-27/1994, S. 3-10, S. 4.

⁴⁷ Z.B. Christopher Greenwood: Gibt es ein Recht auf humanitäre Intervention? In: EA, Bd. 48, Heft 4/1993, S. 93-106, S. 85 und Jürgen Habermas: Bestialität und Humanität. Ein Krieg an der Grenze zwischen Recht und Moral, in: Reinhard Merkel (Hrsg.): Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht, Frankfurt am Main 2000, S. 51-65, S. 61, S. 63.

⁴⁸ Z.B. Senghaas: Recht auf Nothilfe, S. 12 und Zygojannis: Die Staatengemeinschaft und das Kosovo, S. 58.

⁴⁹ Artt 39, 41, 42, 53 UN-Charta.

Rechtsauffassung davon aus, dass die Autorisierung militärischer Zwangsmaßnahmen hier nicht in der Kompetenz des Sicherheitsrates läge, weil die Grundbedingung einer Bedrohung oder Bruch des internationalen Friedens nicht gegeben sei.⁵⁰ Mittlerweile hat sich der Schwerpunkt im Zusammenhang mit der kontinuierlichen Aufwertung von Menschenrechtsnormen mehr hin zu einem erweiterten Sicherheitsbegriff verschoben, in dem Menschenrechtsverletzungen durchaus als Friedensbedrohung bewertet werden.⁵¹ Im Jahre 1993 im Zusammenhang mit dem Jugoslawienkonflikt stellte der Sicherheitsrat in der Resolution 827 sogar ausdrücklich fest, dass ethnische Säuberungen den internationalen Frieden so beeinträchtigen können, dass Kapitel VII-Maßnahmen anwendbar sind.⁵² Fraglich ist allerdings, welches Friedensverständnis der Sicherheitsrat dabei zugrunde legen darf. Stellen schwere Menschenrechtsverletzungen demnach im Sinne eines positiven Friedensverständnisses eo ipso eine Friedensbedrohung dar, oder müssen die Menschenrechtsverletzungen zwischenstaatliche Auswirkungen haben,⁵³ was wieder Definitionsspielraum offen lässt? Bei diesen juristischen Zuspitzungen sei noch einmal wie unter Kapitel 2.2 angemerkt, dass bei einer humanitäre Interventionen befürwortenden Argumentationsweise leicht der falsche Eindruck entsteht, die Achtung der gegenseitigen Souveränität und des Gewaltverbotes hätten automatisch den negativen Nebeneffekt, dass innerstaatliche Menschenrechtsverletzungen massiven Ausmaßes gegebenenfalls eben akzeptiert werden müssten. Daher sei wiederum betont, dass sich das Souveränitätsprinzip und das Gewaltverbot in der neuzeitlichen Völkerrechtsordnung zur Bewahrung des Friedens und zum Schutze des Menschen entwickelt haben.⁵⁴ Ein sehr umfassendes Friedensverständnis erschwert die Anwendung der Charta, die das Recht auf Krieg soweit wie möglich einzuhegen beabsichtigt.

Jene Staaten, die keine Stimme im Sicherheitsrat haben und auch sonst wenig Einfluss in internationalen Organisationen geltend machen können, erkennen diese alleinige Kompetenz des Sicherheitsrates, über Zwangsmaßnahmen zu entscheiden, jedoch nicht kritiklos an, sodass vermehrt Forderungen laut wurden, dass auch die Generalversammlung der UNO oder regionale Abmachungen nach Kapitel VIII über humanitäre Interventionen Entscheidungen treffen sollten, weil sie über breitere Repräsentanz verfügten. Aus der Bedeutung des Gewaltverbots und dem Wortlaut des Art. 53, in dem es heißt:

„Ohne Ermächtigung des Sicherheitsrats dürfen Zwangsmaßnahmen aufgrund regionaler Abmachungen oder seitens regionaler Einrichtungen nicht ergriffen werden“,

⁵⁰ Zangl: Humanitäre Intervention, in: Ferdowsi (Hrsg.): Sicherheit und Frieden im 21. Jahrhundert, S. 140.

⁵¹ Wolfgang S. Heinz: Schutz der Menschenrechte durch humanitäre Intervention? In: ApuZ, Bd. 43, Heft 12-13/1993, S. 3-11, S. 9.

⁵² UN-Doc. Res. 827, dt. in: VN 4/1993, S. 156.

⁵³ Rudolf: Menschenrechte und Souveränität, S. 13.

⁵⁴ Ebd., S. 14.

muss jedoch rechtlich geschlossen werden, dass der Sicherheitsrat vor Anwendung von militärischer Gewalt durch Regionalorganisationen einen ausdrücklichen Ermächtigungsbeschluss fassen muss, obwohl es durchaus auch überzeugende Argumente für eine Stärkung regionaler Befugnisse gibt und dadurch viele kleinere Staaten berücksichtigt würden.⁵⁵ beispielsweise, dass die Gefahr des Missbrauches aufgrund politischer Interessen bei einer Regionalorganisation oder Staatenkoalition, die von den Auswirkungen des Konfliktes unmittelbar betroffen ist oder der betroffene Staat dieser sogar angehört, geringer wäre.⁵⁶ Andere sehen gerade in dieser Nähe die Gefahr des Missbrauchs zu eigenen Gunsten. Eine vertiefere Diskussion über Vor- und Nachteile, Gegner und Befürworter erweiterter regionaler Kompetenzen soll sinngemäß in Kapitel drei geführt werden. In den meisten Staaten außerhalb der westlichen Welt sind diese Fragen von außerordentlicher Brisanz, weil die Zusammensetzung des Sicherheitsrates als wenig repräsentativ wahrgenommen wird, und umso geringer ist die Bereitschaft, eine Einschränkung staatlicher Souveränität und äußere Einmischungen ohne signifikante Mitspracherechte zu akzeptieren. Die Antwort auf erweiterte Befugnisse für die Generalversammlung fällt nach der bestehenden Rechtslage ebenfalls negativ aus, weil die Charta keinen derartigen Verweis enthält. Die *Uniting-for-Peace-Resolution* aus dem Jahr 1950 erteilt der Generalversammlung zwar das Recht, im Falle eines Friedensbruchs oder einer Angriffshandlung und gleichzeitiger Funktionsunfähigkeit des Sicherheitsrates Empfehlungen über kollektive Maßnahmen zu geben, schwere Menschenrechtsverletzungen aber stellen nach herrschendem Verständnis höchstens eine Bedrohung und keinen Bruch des Friedens dar.⁵⁷ Eine Reform der Entscheidungswege erscheint für das Konzept humanitärer Intervention angesichts der mangelnden Repräsentanz des Sicherheitsrates und angesichts fehlender Mechanismen im Falle einer Lähmung des Gremiums oder gar einer Verweigerung, dringend angebracht.

Trotz dieser Mängel und internationaler Widerstände lässt sich die Frage nach der Entscheidungsmacht mittels des bestehenden Rechts zumindest juristisch noch klar beantworten, jedoch bezüglich der Voraussetzungen und der verhältnismäßigen Mittel sind keine offiziellen Grundlagen und Kriterien vorhanden, auf die Bezug genommen werden könnte. Damit stehen dem Sicherheitsrat keine Richtlinien zur Verfügung, anhand derer er das Ausmaß von Menschenrechtsverletzungen und eine angemessene Reaktion objektiv und allgemein anerkannt beurteilen könnte, was seiner Akzeptanz auch nicht unbedingt zuträglich ist. Doch gerade um jene Vorbedingungen, die eine Gewaltanwendung rechtfertigen könnten, zwingend notwendig oder unzulässig erscheinen lassen, entfachen die

⁵⁵ Jochen Abr. Frowein: Der Schutz des Menschen ist zentral, in: NZZ, 17.07.1999, S. 61.

⁵⁶ Heinhard Steiger: Unter Aufsicht regionaler Organisation. Die Voraussetzungen und Mittel humanitärer Intervention müssen präzisiert werden, in: FAZ, 20.05.1999, S. 12.

⁵⁷ Pape: Humanitäre Intervention, S. 148 f.

Diskussionen über die moralische Zulässigkeit eines Eingriffes. Diese werden, wie am Beispiel des NATO-Einsatzes zu Gunsten der Kosovo-Albaner, mindestens ebenso heftig und kritisch geführt wie die Diskussionen über die rechtliche Zulässigkeit. Und das Recht bedarf auch dieser Diskussionen, denn verwehrt es sich jeder normativen Hinterfragung, droht Bedeutungsverlust oder gar Rechtspositivismus, der genauso gefährlich sein kann wie die Missachtung des Rechts zu Gunsten subjektiver moralischer Einsichten.⁵⁸ Dennoch machen sich die argumentierenden Parteien in der grundsätzlichen Debatte oder im konkreten Fall häufig eine der beiden Positionen, sei es die legalistische oder die moralistische,⁵⁹ zu eigen. Im folgenden wird aber deutlich, dass Recht und Moral nicht ausschließlich betrachtet werden können, sondern vielmehr aufeinander verweisen., denn viele der oben skizzierten juristischen Probleme und Fallstricke, wie um die Repräsentanz der Entscheidungsmacht, um die Qualität einer Friedensbedrohung, um das Gewaltverbot und staatliche Souveränität, um den Wert von Menschenrechten und um die Missbrauchsgefahr einer Intervention, werfen gleichermaßen moralische Dilemmata auf.

2.4. Ethische Dilemmata: Protektion oder Aggression?

Ethische Fragestellungen verschiedenster Perspektiven drängen sich bei einem Konzept, das sich im wesentlichen mit Menschenleben und militärischer Gewalt befasst, unweigerlich auf, sei es beim Entscheidungsprozess, bei der Durchführung, bei der Boykottierung oder Rechtfertigung und nicht zuletzt bei der wissenschaftlichen Untersuchung. Die vermeintliche Hilfe für bedrohte Menschen ist verbunden mit einer gewaltsamen Einmischung von Außen, die auch wiederum Menschenleben kosten kann. In der Fülle der auftretenden Dilemmata ist für die Akteure sowie das Forschungsfeld der Internationalen Politik in erster Linie die Frage von Relevanz, ob zivilisatorisch ein Fortschritt erreicht oder aufgegeben wird, ob tatsächlich geschützt oder aggressiv zerstört wird. *„Gut gemeint oder gut – wie humanitär sind humanitäre Interventionen?“* lautet der Titel einer Publikation der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.⁶⁰ Zwei der möglichen Antworten, humanitäre Intervention sei entweder grundsätzlich moralisch nicht vertretbar, oder aber dass es zur Bewertung auf die spezifischen Bedingungen ankäme, erschienen zum Zwecke der Untersuchung von besonderem Interesse, weil sie eine gewisse Hierarchisierung und Kategorisierung der moralischen Argumentationslinien erlauben: Kontroversen um humanitäre Intervention an sich und Kontroversen um ihre spezifischen Bedingungen.⁶¹

⁵⁸ Bernd Ladwig: Militärische Interventionen zwischen Moralismus und Legalismus, in: Deutsche Zeitschrift für Philosophie, Bd. 48, Heft 1/2000, S. 133-147, S. 133-134.

⁵⁹ Als Moralismus bezeichnet Bernd Ladwig die Position, die die notwendige Selbstbegrenzung der Moral zu Gunsten des positiven Rechts verkennt, und als Legalismus bezeichnet er die Position, die übersieht, dass das Recht einer rationalen Rekonstruktion im Lichte moralischer Prinzipien zugänglich sein muss, siehe Ebd., S. 134.

⁶⁰ Berthold Meyer: Gut gemeint oder gut – wie humanitär sind „humanitäre Interventionen“? In: HSKF Standpunkte, Heft 8/2003.

⁶¹ Diese Zweiteilung folgt Zangl: Humanitäre Intervention, S. 136-139.

Ein erstes Argument für ein generelles Interventionsverbot bezieht sich auf das Selbstbestimmungsrecht von Staaten, das durch eine Einmischung von Außen unrechtmäßig verletzt werde. Eine ähnliche Argumentation geht nicht direkt von einem eigenständigen Selbstbestimmungsrecht des Staates aus, sondern von dem Selbstbestimmungsrecht der politischen Gemeinschaft, die er vertritt. Da sich die Individuen dieser Gemeinschaft zugehörig fühlten, lehnten sie jede Form der Fremdbestimmung ab.⁶² Die in Kapitel 2.2 beschriebene Güterabwägung fällt hier klar zu Gunsten der Souveränität aus, und es verwundert nicht, dass diese Meinung vor allem gerne vertreten wird von Staaten, die autoritär regiert werden. Darüber hinaus stellen viele Staaten menschenrechtliche Kollektivrechte traditionell höher als Individualrechte. Nach klassisch westlicher Sichtweise vom unteilbaren Charakter der Menschenrechte lässt sich entgegensetzen, dass Staaten im Gegensatz zu Individuen über kein intrinsisches Selbstbestimmungsrecht verfügten, sondern bestenfalls über ein abgeleitetes, das sie bei Fehlverhalten oder mangelnder Sorgfalt, worunter beispielsweise Völkermord fallen dürfte, verwirken können. Somit werde von einer falschen Analogie ausgegangen. Auch die Annahme, dass eine politische Gemeinschaft immer frei gewählt werden könne beziehungsweise, dass der jeweilige Staat per se jede politische Gemeinschaft auf seinem Territorium repräsentiert und noch wichtiger respektiert, ist in vielen Fällen strittig.⁶³ Die Angehörigen einer Gruppe, die von ihrem Staat Misshandlungen aller Art ausgesetzt sind oder zu diesen freigegeben und damit regelrecht ausgebürgert⁶⁴ werden, dürften sich mit hoher Wahrscheinlichkeit fremdbestimmt fühlen durch diesen ihren Staat, den sie meist eben nicht frei wählen konnten. Zwei Einwände in diesem Zusammenhang, dass letztendlich nur selbst erkämpfte und nicht von Außen oktroyierte Freiheit von Dauer sei und, dass vermeintliche Unterdrückung und Menschenrechtsverletzungen aufgrund kultureller Unterschiede von Außen nicht objektiv zu beurteilen seien, sind durchaus bedenkenswert.⁶⁵ Denn vor willkürlichem Kulturimperialismus und Bekehrungsmissionen aus subjektiver moralischer Gewissheit soll die Achtung der gleichberechtigten Souveränität ja gerade schützen. Die Frage nach dem vermeintlichen Fortschritt durch humanitäre Intervention ist unter anderem deshalb so kritisch, weil Zivilisation in jeder Kultur etwas anderes bedeuten kann, und dieses gilt es in der modernen Staatenwelt beispielsweise auch bei der Wahl der Staatsform sowie des wirtschaftlichen und sozialen Systems zu respektieren. Im Falle massiver und systematischer Menschenrechtsverletzungen sollte hier jedoch differenziert werden: Mord, Folter und Vertreibung können weder als notwendiger Freiheitskampf noch als kulturelle Eigenart zu rechtfertigen sein, schon gar nicht nach Unterzeichnung internationaler Menschenrechtspakte und -konventionen. Eine dritte Argumentationsrichtung hält

⁶² Ebd., S. 136-137.

⁶³ Ebd., S. 137-138.

⁶⁴ Ladwig: Militärische Interventionen zwischen Moralismus und Legalismus, S. 143.

⁶⁵ Zangl: Humanitäre Intervention, S. 137.

humanitäre Interventionen aufgrund der potenziell negativen Folgen für moralisch nicht vertretbar. Die Gefahr einer Eskalation, schwerer Kollateralschäden und des Missbrauchs für eigene macht- und interessenpolitische Ziele sei nie gänzlich auszuschließen und verlässlich vorhersehbar.⁶⁶ Die Argumentation, dass Menschenrechte gerade aufgrund ihrer Unteilbarkeit zu keinem noch so guten Zweck gegeneinander aufgerechnet werden könnten, das heißt Dritte niemals als Geisel genommen werden dürften,⁶⁷ verläuft auf ähnlicher, aber sehr viel ausschließlicherer Basis.

Aber auch rein moralistische Plädoyers zu Gunsten humanitärer Intervention sind problematisch. So gebe es moralische Dringlichkeiten, die ein schnelles Handeln am Sicherheitsrat vorbei notwendig machten; wie beispielsweise das Massaker an den Tutsi in Ruanda oder die Behandlung der Kosovo-Albaner, die die jüngsten moralischen Debatten um unmandatierte Intervention auslösten. Multilateralen Interventionen unter UN-Mandat käme auch nicht zwangsläufig eine höhere moralische Qualität zu.⁶⁸ In den genannten Fällen und unter rein moralischen Gesichtspunkten lässt sich wenig dagegensetzen, doch könnten derartige Argumentationsfiguren einerseits eine allzu leichtfertige Relation des Gewaltmonopols als wichtige ordnungs- und friedenspolitische Komponente fördern, und andererseits ist der Unterordnung rechtlicher Bindungen unter moralische Gewissheiten mit Skepsis zu begegnen. Moralistischen Einsichten fehlt der objektive Abstraktionsgrad und die prozedurale Korrektheit niedergelegter Rechtsnormen und damit besteht die Gefahr, Tür und Tor für ein sehr weites Interventionskonzept zu öffnen.⁶⁹

Die ethischen Kontroversen um die spezifischen Bedingungen humanitärer Interventionen nehmen unter den Bedingungen der Realpolitik Abstand von den oben beschriebenen Maximalpositionen. Hierbei wird die Auffassung vertreten, dass humanitäre Interventionen unter Erfüllung bestimmter Bedingungen moralisch zu befürworten oder sogar geboten sind. Dazu erscheint es erforderlich, sowohl die Angemessenheit der jeweiligen Situation anhand von Kriterien prüfen zu können als auch die befürchteten Gefahren wie eine Eskalation des Konflikts, Missbrauch und Kollateralschäden erkennen und verhindern zu können. Hans-Joachim Heintzes Hinweis auf die nationalsozialistische Judenverfolgung, die als innere Angelegenheit abgetan wurde und etwa in die Schweiz geflohene Juden mit dieser Begründung zurückschickt wurden, bestärkt die Ansicht, dass die Internationalisierung menschenrechtlicher Verantwortung einen zivilisatorischen Fortschritt darstellt, allerdings

⁶⁶ Akehurst: Humanitarian Intervention, p. 111 und Zangl: Humanitäre Intervention, S. 138.

⁶⁷ U. J. Wenzel: Zeitzeichen, hölzernes Eisen. Humanitäre Interventionen im Fokus der Moralphilosophie, in: NZZ, 15.01.2002, S. 53.

⁶⁸ Rudolf: Menschenrechte und Souveränität, S. 17.

⁶⁹ Ladwig: Militärische Interventionen zwischen Moralismus und Legalismus, S. 134-137.

unter der Bedingung äußerst vorsichtiger Abwägung.⁷⁰ Peter Rudolf plädiert zu diesem Zwecke für folgende ethische Bewertung des Ziel-Mittel-Komplexes:

„Wenn von vornherein absehbar ist, dass entweder moralisch nicht erlaubte Mittel eingesetzt werden müssen oder die moralisch legitimierbaren Mittel keine Aussicht auf Erreichen der legitimen Ziele versprechen, dann lässt sich eine Interventionsentscheidung nicht rechtfertigen.“⁷¹

Doch was bedeutet gut, was ist ein legitimes Ziel, was ein moralisches Mittel? Gibt es eine allen gemeinsame Kernmoral? Die zahlreichen Vorschläge für solche Kriterienkataloge bejahen dies nach dem Muster der Lehre vom gerechten Krieg, wonach für die Rechtmäßigkeit eines Krieges drei zentrale Fragen eindeutig beantwortet werden müssen: die Frage nach der *causa iusta*, das heißt nach einem gerechtfertigten Grund, die Frage nach der *auctoritas*, wer also die Gewalt autorisiert, und die Frage nach der *necessitas*, das heißt welche Mittel unter welchen Voraussetzungen zum Einsatz kommen dürfen.⁷² Ein Einsatz wie 1993 in Somalia, als bei der Zerstörung des Hauptquartiers des Rebellenführers Aidid statt seiner Person 50 andere Personen, darunter zahlreiche Zivilisten, ums Leben kamen, dürfte dieser *necessitas* beispielsweise nicht gerecht werden. Existiert aber ein ausreichend gerechter Grund im Zusammenhang mit sorgfältiger Prüfung der Interventionsmotivation und des Grades an Menschenrechtsverletzungen, wird die Entscheidung von einer akzeptierten Autorität getroffen, bestehen überzeugende Erfolgsaussichten unter gewissenhafter Abschätzung der Eskalationsgefahr, werden verhältnismäßige Mittel eingesetzt und ist die Anwendung von Gewalt absolute *ultima ratio*, dann sei die grundsätzliche Ächtung von Gewalt zum Schutze fundamentaler Menschenrechte einzuschränken und die Kriterien lieferten eine rationale Grundlage zur sensiblen Abwägung der Vorbedingungen, vorhandenen Mittel und Folgen humanitärer Intervention.⁷³ Bezüglich der Rationalität solcher zunächst einleuchtender Kriterien ist allerdings insofern große Skepsis angebracht, als bei der Definition der *causa iusta*, doch ein erheblicher Ermessensspielraum offenbleibt. Das ist einer der Hauptgründe, weshalb die aus dem vormodernen Naturrecht übernommene Lehre vom gerechten Krieg in der neuzeitlichen Völkerrechtsordnung in Verruf geraten ist.⁷⁴ Gepaart mit dem häufigen Vorwurf der Selektivität und der Doppelmoral fürchten schwächere Staaten nicht zu Unrecht, dass

⁷⁰ Hans-Joachim Heintze: Gibt es ein Recht auf humanitäre Intervention? Das Völkerrecht nach dem Kosovo-Krieg, in: Ulrich Albrecht/Sabine Riedel/Michael Kalman/Paul Schäfer (Hrsg.): Das Kosovo-Dilemma. Schwache Staaten und Neue Kriege als Herausforderung des 21. Jahrhunderts, Münster 2002, S. 165-181., S. 167.

⁷¹ Zit. Nach Rudolf: Menschenrechte und Souveränität, S. 19.

⁷² Ladwig: Militärische Interventionen zwischen Moralismus und Legalismus, S. 135.

⁷³ Kriterien unter anderem bei Heinz: Schutz der Menschenrechte durch humanitäre Intervention? Klaus Otto Nass: Grenzen und Gefahren humanitärer Intervention. Wegbereiter für Frieden, Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung? In: EA, Bd. 48, Heft 10/1993, S. 279-288 und Zangl: Humanitäre Intervention, S. 138-139.

⁷⁴ Davon klar zu differenzieren sind die ethisch und rechtlich international anerkannten Regelungen des so genannten „ius in bello“ als grundlegende humanitäre Normen für die Kriegsführung; sie gehen zum größten Teil auf den Gründer des Roten Kreuzes Henri Dunant zurück.

handlungsmächtige Staaten ihren gerechten Grund auch dann fänden, wenn sie aus reinem Eigeninteresse intervenieren wollten, oder keinen noch so gerechten Grund akzeptierten, wenn ihnen eine Intervention nicht gelegen käme. Allerdings ließe sich auch einwenden, dass ohne den Versuch, sich auf gewisse Vorbedingungen in Form von Kriterienkatalogen zu einigen, noch mehr selektives Vorgehen nach eigenen Maßstäben zu erwarten ist beziehungsweise bisher zu beobachten war. Wünschenswert wäre dabei eine Einschränkung unkontrollierbarer Handlungsmacht. Kriterien für die moralische Legitimation einer militärischen Intervention sollten dann jedoch nicht nur den Entscheidungsprozess umfassen, sondern auch die Art und Weise der Durchführung. Diese muss von Anfang an unter dem Imperativ der Schadensbegrenzung und dem Schutz der Bevölkerung stehen. Außerdem sollte die Suche und Perfektionierung von Kriterien zur Sicherung der moralischen Qualität militärischer Interventionen den Maßstab der *ultima ratio* im Eifer des Gefechts nie aus den Augen verlieren. Gewalt sollte immer erst angewandt werden, nachdem gewaltlose Möglichkeiten angedacht oder ausgeschöpft sind. Moralische *prima ratio* ist umfassende Krisenprävention, die einen militärischen Einsatz mit allen Mitteln zu verhindern oder überflüssig zu machen sucht.

Aus dieser Fülle zu beachtender Kriterien, die in der Realität oft schwer einzuschätzen sind, wird deutlich, dass eine rein moralisch begründete humanitäre Intervention ebensolche Probleme und Rechtfertigungsfallen aufwerfen kann wie eine grundsätzliche Ablehnung humanitärer Intervention aus moralischen Gesichtspunkten. Hierbei sei auch noch einmal an die Vorteile rechtlicher Kodifizierung in Form von Verfahrenszwängen und vermeintlich höherem Objektivitäts- und Rationalitätsgrad erinnert.

„Allerdings wirft die moralische Begründung einer Intervention grundsätzliche Probleme auf: Sie kann eine Dynamik in Gang setzen, die die handelnden Staaten schnell in ethisch kaum oder gar nicht auflösbare Dilemmata führt. Wenn die Einmischung nicht schnell den erhofften Erfolg bringt, entsteht eine Glaubwürdigkeitsfalle, die sich aus doppelten moralischen Standards ergibt“⁷⁵

gibt ein Bericht der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung bezüglich des Kosovo-Konflikts zu Bedenken. Wählen die Intervenienten beispielsweise den Luftkrieg als Mittel, um dem ebenfalls moralischen Gebot, die eigenen Soldaten zu schützen, gerecht zu werden, verletzen oder töten dabei aber unschuldige Zivilisten, also bewirken damit jene so genannten Kollateralschäden, die, wie in jüngster Zeit bei der Bombardierung Serbiens 1999 und des Iraks 2003, auch mit moderner Militärtechnologie nicht vermieden werden können, läuft der Einsatz Gefahr, sich selbst ad absurdum zu führen. Zur Vermeidung solcher

⁷⁵ Zit. nach Berthold Meyer/Peter Schlotter: Die Kosovo-Kriege 1998/99. Die internationale Intervention und ihre Folgen, in: HSFK-Report, Heft 1/2000, S. 64.

moralischer Fallstricke werden in jüngster Zeit gewisse international anerkannte ethische Richtlinien gesucht, die völkerrechtlich fundiert sind. Das Gebot der moralischen Einzelfallprüfung kann und sollte dadurch jedoch nicht ersetzt werden, weil jeder Fall seine ihm eigenen Bedingtheiten aufweist. Die spezifische Kontextabhängigkeit eines jeden Falls spiegelt sich auch besonders deutlich auf der politischen Ebene bei jenen außen- und innenpolitischen Motiven und Zwängen wider, die eine Interventionsentscheidung bedingen. Oft zwangsläufig werden dabei ethische und rechtliche Argumente politisch instrumentalisiert.

2.5. Außenpolitische und innenpolitische Motive und Zwänge

Im Irak, in Somalia, in Ruanda – wenn auch folgenschwer zu spät –, in Haiti und in Bosnien intervenierte die UNO, hingegen die Konflikte in Myanmar, Angola, Liberia und jüngst wieder im Kongo sowie im Sudan ignorierte sie weitestgehend.⁷⁶ Warum beschließt der Sicherheitsrat beziehungsweise warum fordert die Staatengemeinschaft in manchen Fällen Interventionen und in anderen, obwohl die Intervention moralisch geboten und völkerrechtlich legal einzustufen ist, jedoch nicht? Signifikanter Untersuchungsgegenstand zur Erklärung des selektiven Vorgehens, das offensichtlich selten durch die tatsächliche Schwere der Menschenrechtsverletzungen beeinflusst wird, sind die Beweggründe, welche die Interventionsentscheidung auf politischer Ebene bedingen. Trotz der spezifischen multiplen Kontextabhängigkeit eines jeden Einzelfalls, lassen sich bei der Betrachtung der menschenrechtlichen Tragödien seit den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts und der diesbezüglichen internationalen Reaktionen verallgemeinerungsfähige Muster erkennen. Dabei wird die These vorausgesetzt, dass Staaten nie aus humanitären Motiven alleine intervenieren, sondern es immer auch nationaler Interessen an einer Intervention bedarf.⁷⁷ Denn trotz aller geforderten altruistischen Überparteilichkeit besteht der Sicherheitsrat, der die Entscheidung einstimmig zu fällen hat, in der politischen Praxis aus interessengeleiteten Vertretern von Einzelstaaten, die keine juristische oder moralische, sondern eine Entscheidung nach politischen Prioritäten fällen, wenn auch die politische Rhetorik voll von moralistischen und legalistischen pro- und contra-Argumenten ist.

Die Literatur konstatiert bei der Untersuchung erfolgter Interventionen – wobei im Folgenden nur Interventionen durch die UNO herangezogen werden, da unilaterale Interventionen ohne Ermächtigung des Sicherheitsrates als rechtswidrig einzustufen sind – immer wieder drei mehr oder weniger sachfremde Motivationskriterien, die nicht als voneinander trennbare Faktoren zu verstehen sind, sondern sich größtenteils gegenseitig bedingen: eigene negative Betroffenheit beziehungsweise Betroffenheit eines strategischen Partners durch den Konflikt,

⁷⁶ Zangl: Humanitäre Intervention, S. 143.

⁷⁷ Hippler: Das langsame Austrocknen des humanitären Interventionismus, S. 77.

Druck durch die öffentliche Meinung beziehungsweise durch die Wählerschaft oder die Opposition und drittens eng damit verbunden die Verfolgung macht- und sicherheitspolitischer Interessen.⁷⁸

Die Maßnahmen der UNO zu Gunsten der irakischen Kurden 1991, bewertet als erster entscheidender Schritt zur Entwicklung des post-bipolaren Konzepts humanitärer Intervention, galten beispielsweise nicht primär dem nachhaltigen Menschenrechtsschutz, sondern der Unterstützung des NATO-Partners Türkei, dessen strategische Rolle für die Stabilität der Region durch die irakischen Flüchtlingsströme gefährdet schien.⁷⁹ Die Türkei hatte sich hilfeschend an die UNO gewandt, weil sie zu diesem Zeitpunkt schwer mit den Autonomiebestrebungen der eigenen Kurden zu kämpfen hatte und deren zahlenmäßige Unterstützung durch die irakischen Kurden fürchtete. Druck durch Flüchtlingsströme aus den Krisengebieten sowie die Zunahme international organisierten Verbrechens sind die häufigsten, direkten negativen Außenwirkungen einer menschenrechtlichen Krise. Das zweite Motiv 1991, trotz kurzfristig willkommener Nebeneffekte für die Situation der irakischen Kurden, dürfte eine weitere Schwächung Saddam Husseins gewesen sein.⁸⁰ Damit kann der irakische Fall, neben dem Druck durch Flüchtlingsströme als Interventionsgrund, auch andere ausschlaggebende Bedingungsmuster verdeutlichen. In der geostrategischen Bedeutung⁸¹ etwa oder den Rohstoffquellen⁸² eines Staates, deren Zugang durch die politische Instabilität gefährdet ist, kann ein weiterer Beweggrund bestehen. Bedrohung durch Terrorgruppen in instabilen Staaten – sei es, dass man ihrer nicht Herr wird, dass sie toleriert oder gar gefördert werden – oder die befürchtete Produktion von Massenvernichtungswaffen⁸³ spielen auch eine wichtige Rolle bei der Entscheidung im Sicherheitsrat und bei der späteren Bereitschaft zur Truppenstellung. Damit wird die enge Verflechtung zwischen negativen, destabilisierenden Außenwirkungen und macht-beziehungsweise sicherheitspolitischen Interessen deutlich.

Auch nicht vernachlässigt werden darf bei dieser Betrachtung der innenpolitische Druck der öffentlichen Meinung und das daraus entstehende Profilierungspotenzial. Wenn sich die Massenmedien intensiv mit einem Konflikt befassen, fordert die Bevölkerung in der Regel, – vor allem aus den wohlhabenden, individualrechtlich sensibilisierten Staaten des Westens – je nach Medienpräsenz mehr oder weniger vehement, dass ihre Regierung in irgendeiner Art und Weise handelt. Dieses als CNN-Effekt⁸⁴ bezeichnete Phänomen hat sich jedoch als

⁷⁸ Siehe unter anderem bei Pape: Humanitäre Intervention, S. 155-257 und Henke: Die humanitäre Intervention, S. 29-45.

⁷⁹ Hippler: Austrocknen des humanitären Interventionismus, S. 85.

⁸⁰ Opitz: Menschenrechte und Internationaler Menschenrechtsschutz im 20. Jahrhundert, S. 152.

⁸¹ Heinz: Schutz der Menschenrechte, S. 11.

⁸² Ebd., S. 11.

⁸³ Ebd., S. 11.

⁸⁴ Debiel/Nuscheler: Von einer neuen Politik der Einmischung? S. 45.

wechselhaftes Druckinstrument erwiesen. Ein typisches Beispiel liefert die Somalia-Krise, als im Herbst 1992 nach zahllosen Fernsehberichten 70 Prozent der amerikanischen Bevölkerung einen Einsatz forderten,⁸⁵ der im Dezember 1992 mit der *Operation Restore Hope* medienwirksam inszeniert und wohlwollend aufgenommen wurde. Als die Fernsehsender am 3. Oktober 1993 wiederholt die Bilder eines erschossenen amerikanischen Soldaten zeigten, der durch Mogadischu geschleift wurde, schlug die öffentliche Meinung so abrupt um, dass Präsident Clinton sich aufgrund seines möglichen Popularitätsverlustes letztendlich genötigt sah, die 28.000 amerikanischen Soldaten abzuziehen und den anarchischen Staat wieder sich selbst zu überlassen. Die schlechten Erfahrungen mit Somalia spiegelten sich ein Jahr später bei der Zurückweisung des Engagements für Ruanda wieder. Interventionen mit humanitärer Zielsetzung scheinen von der öffentlichen Stimmung deutlich abhängiger gemacht zu werden als Interventionen von größerem strategischen Interesse, wie die geringe Rücksichtnahme auf den öffentlichen Stimmungswechsel bei der Bombardierung des Irak 2003 belegt.⁸⁶ So entscheidend die mediengesteuerte öffentliche Meinung für den Wahlkampf oder zur internationalen Imagepflege sein kann, so ist aber auch der Einfluss internationaler Hilfsorganisationen, die einen objektiveren Ruf genießen, nicht zu vernachlässigen, insbesondere dann, wenn es ihnen gelingt, einen Konflikt über die Medien hinaus auf die Tagesordnung der Parlamente, Parteien und Verbände zu tragen.⁸⁷

Ein weiteres Motiv, das die Entscheidungsfreude im Sicherheitsrat dämpft, ist die Vermeidung von Präzedenzfällen, sei es weil Staaten angesichts der hohen finanziellen, personellen und ideologischen Kosten von Interventionen für die Zukunft keine Verpflichtungen eingehen wollen oder sei es, weil Ständige Sicherheitsrat-Mitglieder wie etwa China oder Russland bei steigender Tendenz zur friedensbedrohenden Interpretation von Menschenrechtsverletzungen fürchten müssten, dass über kurz oder lang auch in ihre inneren Angelegenheiten interveniert werden könnte oder diese zumindest zum Gegenstand heftiger Kritik in der Weltöffentlichkeit werden könnten.⁸⁸ Chinas und Russlands zögerliches und an Bedingungen geknüpftes Verhalten im Sicherheitsrat bestätigt diese Einschätzung. Jedoch auch eine Zustimmung im Sicherheitsrat durch China, Russland und andere Staaten mit zweifelhafter Menschenrechtspraxis trägt zynische Züge. So können Situationen eintreten, in denen die Staaten, die über eine Intervention zu Gunsten der Menschenrechte mitentscheiden, so schwerwiegende eigene Menschenrechtsverletzungen begehen oder dulden, dass auch diese eine humanitäre Interventionen rechtfertigen würden. Der häufig

⁸⁵ Zangl: Humanitäre Intervention, S. 145.

⁸⁶ Meyer: Gut gemeint oder gut? S. 10.

⁸⁷ Zangl: Humanitäre Intervention, S. 144-145.

⁸⁸ Opitz: Menschenrechte, S. 166.

den westlichen Nationen entgegengebrachte Vorwurf der Selektivität und Doppelmoral muss in solchen Fällen mindestens in gleichem Maße erhoben werden.⁸⁹

Abschließend sei noch einmal betont, dass sich die faktische Interessenlage interventionsbereiter Staaten meist nicht aus einem einzigen Motiv ergibt, sondern alle Faktoren in ihrer Gesamtheit betrachtet werden müssen. Eine humanitäre Motivation kann durchaus darin enthalten sein, aber darüber hinaus stellt sich der potenzielle Intervenant mit hoher Wahrscheinlichkeit die Frage, ob sein Engagement eher wirtschaftliche Vor- oder Nachteile bringt, ob der Einsatz seinem politischen Einfluss beziehungsweise Ansehen förderlich oder schädlich ist oder ob der Einsatz bestimmte Probleme kompensieren kann. Da die UNO weit davon entfernt ist, ein neutraler Akteur zu sein, der einzig und allein das noble Ziel des Weltfriedens verfolgt, sind diese spezifischen Hintergründe und realpolitischen Konstellationen der Akteure ein sehr wichtiger Untersuchungsgegenstand, den es in Kapitel drei weiter zu verfolgen gilt.

Abgesehen von dieser pessimistischen Einschätzung der Handlungsgründe sei jedoch dreierlei angemerkt: Westliche Demokratien befinden sich bei der Entscheidung für Intervention abgesehen von sachfremden Motiven in dem grundsätzlichen Dilemma, dass gerade der hohe Stellenwert, den Menschenrechte in ihnen einnehmen und der zu einer strikten Verurteilung von Menschenrechtsverletzungen führt, die Bekämpfung der abgelehnten Gewalt durch Gegengewalt erschwert. Es kollidieren hier also zentrale demokratische Werte. Zweitens sind Interventionen mit erheblichen personellen wie auch finanziellen Kosten und Risiken behaftet, sodass eine rationale Kosten-Nutzen-Kalkulation jenseits von jeder Moral nicht pauschal verurteilt werden kann. Anderenfalls ist auf dem Wege der demokratischen Entscheidungsfindung der Einsatz von Truppen für „Fremde“⁹⁰ schwerlich erzielbar.⁹¹ Eine eigene UNO-Truppe könnte diese Probleme in gewissem Maße umgehen. Und drittens können selbst anfechtbare, sachfremde Motivationen der intervenierenden Staaten eine kurzfristige, positive Wirkung für die Unterdrückten haben. Diese Argumentation darf jedoch nicht dazu verführen, die Anwendung von Gewalt und die Risiken politischen Missbrauchs leichtfertig zu relativieren. Dies wäre in jedem Fall ein zivilisatorischer Rückschritt seit Entwicklung des modernen Völkerrechts.

⁸⁹ Thomas Hoppe: Auswärtige Einwirkung in anderen Staaten. Akteure und Instrumente, in Ders (Hrsg.): Schutz der Menschenrechte. Zivile Einmischung und militärische Intervention. Analysen und Empfehlungen, Berlin 2004, S. 31-69, S. 33.

⁹⁰ Begriff übernommen von Nicholas J. Wheeler: Saving Strangers. Humanitarian Intervention in International Society, Oxford 2000.

⁹¹ Wolfgang Biermann: „Wider Peacekeeping oder Wilder Peacekeeping“ – Ist der Schutz der Menschenrechte durch mehr Macht machbar? Möglichkeiten der Durchsetzung des Rechts durch Organisationen kollektiver Sicherheit, in: Brunkhorst (Hrsg.): Einmischung erwünscht?, S. 143-160, S. 146.

Angesichts der geschilderten Problematiken und Fallstricke auf rechtlicher, moralischer und politischer Ebene stellt sich die Frage, wie der Sicherheitsrat in seinen Resolutionen, die UN-mandatierten Interventionen vorausgehen müssen, vorgegangen ist. Dies soll im Folgenden anhand einiger ausgewählter Resolutionen beleuchtet werden.

2.6. Ausgewählte Sicherheitsratresolutionen der neunziger Jahre

Sind denn, angesichts der Annahmen, dass juristisch große Rücksicht auf das Souveränitätsprinzip genommen wird, rein moralistische Begründungen äußerst anfechtbar sind und schließlich sachfremde Kriterien den Ausschlag im Sicherheitsrat zu geben scheinen, jemals ausschließlich humanitär motivierte Interventionen durch die UNO erfolgt? Der Inhalt der bisherigen Resolutionen zu humanitären Katastrophen gibt Anlass zum Zweifel. Rückschlüsse werden an dieser Stelle lediglich aus dem Wortlaut der Resolutionen gezogen; Rechtmäßigkeit und Qualität des jeweiligen Engagements können in diesem Rahmen nicht bewertet werden.

Gemeinhin als Beginn einer möglichen Ära humanitärer Intervention wird die Resolution 688 vom 5. April 1991 angeführt, die sich auf die Unterdrückung der irakischen Zivilbevölkerung bezog, insbesondere in den kurdischen Siedlungsgebieten im Norden. Die Resolution kann jedoch aus einigen Gründen nicht als Ermächtigung zu humanitärer Intervention gewertet werden: Zum einen werden darin die Menschenrechtsverletzungen nicht weiter spezifiziert, und zum anderen werden die Menschenrechtsverletzungen an sich auch nicht als die Bedrohung des internationalen Friedens eingestuft, sondern deren Folgen. Reagiert wurde erst auf die aus der Unterdrückung der Kurden resultierenden Flüchtlingsströme in die Türkei, und so zeigt sich der Sicherheitsrat:

„ernsthaft besorgt über die Unterdrückung der irakischen Zivilbevölkerung [...], insbesondere auch in allerjüngster Zeit in den irakischen Siedlungsgebieten, die zu einem massiven Flüchtlingsstrom zu den internationalen Grenzen und über diese hinweg sowie zu grenzüberschreitenden Einfällen geführt hat, die den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in der Region bedrohen“⁹²,

Zudem ermächtigt die Resolution keine Zwangsmaßnahme nach Kapitel VII aus Rücksicht auf das Interventionsverbot, das folgendermaßen formuliert wird: *„[...] in Bekräftigung der Verpflichtung aller Mitgliedstaaten auf die Souveränität, territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit Iraks und aller Staaten in dem Gebiet“⁹³*. Somit ist der Tatbestand der humanitären Intervention im juristischen Sinne nicht erfüllt und die Forderung beschränkt sich darauf, dass der Irak den internationalen humanitären Organisationen sofortigen

⁹² UN-Doc. Res. 688 vom 5. April 1991, dt. in: VN 2/1991, S. 77.

⁹³ Ebd., S. 77.

Zugang gewähren solle.⁹⁴ Trotz alledem eröffnete sich der Sicherheitsrat mit der Resolution 688 einen ersten schmalen Weg zur Befassung mit Menschenrechtsverletzungen im Inneren von Staaten.

In der Somalia-Krise hat der Sicherheitsrat seine Befugnisse für eine Intervention ein wenig ausgeweitet, jedoch nicht ohne, wie etwa in Resolution 794 vom 3. Dezember 1992, die Außergewöhnlichkeit der somalischen Situation aufgrund des Staatszerfalls zu betonen. Offensichtlich wollte die UNO Somalia nicht zum Präzedenzfall humanitärer Intervention werden lassen. So heißt es:

„[...] in Erkenntnis der Einmaligkeit der derzeit in Somalia herrschenden Situation und in dem Bewusstsein, dass ihre Verschlechterung, ihre Komplexität und ihr ungewöhnlicher Charakter eine sofortige und außergewöhnliche Antwort erfordern, [...]“⁹⁵

Im Vergleich zu Resolution 688 steht aber die menschenrechtliche Situation viel stärker im Vordergrund. Zwar liegt die Betonung auf Aspekten der humanitären Hilfe und nicht auf Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen, geht aber insofern darüber hinaus, als die nationale Aussöhnung angestrebt wurde.⁹⁶ Zudem erlaubt Resolution 794 die Möglichkeit einer gewaltsamen Unterstützung zur Schaffung eines sicheren Umfeldes für die humanitären Hilfsmaßnahmen:

„[...] tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen [...], um so bald wie möglich ein sicheres Umfeld für die humanitären Hilfsmaßnahmen in Somalia zu schaffen“⁹⁷

Die UNO stellt damit zum ersten Mal einen Zusammenhang zwischen friedensbewahrenden und friedensschaffenden Maßnahmen her. Werden Peacekeeping-Operationen schwerwiegend behindert, kann beziehungsweise darf das eine gewaltsame Maßnahme nach Kapitel VII zur Folge haben.⁹⁸ Da die Blauhelmtruppe den Zielen der Resolution 794 wie nationale Aussöhnung, Entwaffnung der Konfliktparteien, Schaffung eines sicheren Umfeldes und Aufbau einer Regierung, nicht gerecht werden konnte, ermächtigte Resolution 814 vom 26. März 1993 einen zweiten Peacekeeping-Einsatz mit erweitertem Mandat für „Hilfs- und Wiederaufbaumaßnahmen“⁹⁹. Die Resolution betont zwar nicht mehr die außergewöhnliche Situation in Somalia, der ausschließliche Bezug auf Sicherung humanitärer Hilfe aber findet keine Ausweitung auf Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen im Sinne humanitärer Intervention. Bei beiden Resolutionen

⁹⁴ Opitz: Menschenrechte, S. 149-152.

⁹⁵ UN-Doc. Res. 794 vom 3. Dezember 1992, dt. in: VN 2/1993, S. 65.

⁹⁶ Opitz: Menschenrechte, S. 154.

⁹⁷ Ebd. S. 66, Ziffer 10.

⁹⁸ Blumenwitz: Humanitäre Intervention, S. 10.

⁹⁹ UN-Doc. Res. 814 vom 26. März 1993, dt. in: VN 2/1993, S. 66.

verzichtete China angesichts der besonderen Lage Somalias als *failed state* auf sein Veto gegen die Einmischung in innere Angelegenheiten eines Staates.

Zum Konflikt im ehemaligen Jugoslawien gibt es entsprechend der komplexen Situation – durch die Abspaltung der Teilrepubliken Kroatien, Mazedonien, Slowenien und Bosnien-Herzegowina entwickelte sich der Bürgerkrieg zu einer Mischung zwischen internationalem und internem Konflikt¹⁰⁰ – zwischen 1991 und 1995 eine Vielzahl von teils verwirrenden UN-Resolutionen. Nur ein kleiner Teil davon befasste sich mit dem Schutz von Menschenrechten, und wie auch in den bereits genannten Resolutionen wird der Begriff Menschenrechte äußerst zurückhaltend verwendet. Zur Verhinderung des zuvor angedrohten chinesischen Vetos wurden die Menschenrechtsverletzungen in keiner der Resolutionen vom Sicherheitsrat ausdrücklich angeklagt.¹⁰¹ Die entsprechenden Operationen hatten zwar die theoretische Unterstützung durch Kapitel VII, in der Praxis aber mangelte es an Konsequenz und Koordination. Zudem hatte die Blauhelmtrope UNPROFOR¹⁰² kein ausdrückliches Mandat zum Menschenrechtsschutz.¹⁰³

Im Falle der Resolution 940 zu Haiti am 31. Juli 1994 machte die chinesische Regierung ihre Zustimmung zu den militärischen Kapitel VII-Maßnahmen in ähnlicher Weise davon abhängig, dass in die inneren Angelegenheiten Haitis nicht eingegriffen werde. Dieser Einwand konnte dadurch umgangen werden, dass die gestürzte Exilregierung unter Präsident Aristide ihre Zustimmung erteilte und damit keine Intervention im klassisch-technischen Sinne vorlag.¹⁰⁴

In Ruanda intervenierte die UNO äußerst unzureichend und viel zu spät unter anderem auf Grundlage der Resolution 929 vom 22. Juni 1994. Sie enthält die Zustimmung zu einer befristeten Operation unter einzelstaatlicher Führung zur Überbrückung der Zeit bis zum Einsatz von UNAMIR II¹⁰⁵. Die humanitäre Katastrophe wird ausdrücklich als Bedrohung des internationalen Friedens interpretiert: „[...] feststellend, dass das Ausmaß der humanitären Krise in Ruanda eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit in der Region darstellt“¹⁰⁶. Neben der ausdrücklichen Einleitung von Kapitel VII-Maßnahmen, wird darin außerdem die rein humanitäre Intention betont, womit die Resolution als eine der umfassendsten zu werten ist. Aber eine ausdrückliche Stellungnahme zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen bleibt auch hier aus.

¹⁰⁰ Greenwood: Recht auf humanitäre Intervention, S. 102, S. 104.

¹⁰¹ Henke: Die humanitäre Intervention, S. 34.

¹⁰² Abkürzung für United Nations Protection Force.

¹⁰³ Opitz: Menschenrechte, S. 157-161.

¹⁰⁴ UN-Doc. Res. 940 vom 31. Juli 1994, dt. in: VN 4/1994, S. 195.

¹⁰⁵ Abkürzung für United Nations Assistance Mission for Rwanda.

¹⁰⁶ UN-Doc. Res. 929 vom 22. Juni 1994, dt. in: VN 4/1994, S. 154.

Aus dieser kursorischen Untersuchung einiger ausgewählter Resolutionen aus der Hochzeit des Interventionismus nach Ende des Ost-West-Konfliktes geht hervor, dass die UNO bislang keine Entscheidung zu Gunsten einer Intervention auf die Verletzung der Menschenrechte alleine im Sinne ausdrücklicher, notfalls gewaltsamer humanitärer Intervention unter Kapitel VII-Maßnahmen gestützt hat. Aspekte humanitärer Hilfe werden zwar durchaus abgedeckt, aber massive und systematische Menschenrechtsverletzung per se als Bedrohung des internationalen Friedens anzuklagen, ist bisher mit großer Rücksicht auf das Gewaltverbot vermieden worden. Damit spiegeln die Entscheidungen des Sicherheitsrats die oben genannten Probleme rechtlicher, moralischer und politischer Art wider. Der Rat ist somit weder als rechtsdurchsetzendes Organ, noch als normsetzendes Organ zu begreifen, das ethische Standards etabliert. Vielmehr ist er als politisches Organ eben jenen politischen Opportunitätskriterien seiner Mitglieder unterworfen, die in Kapitel 2.5 dargelegt wurden. So trugen auch seine Resolutionen, die die Schaffung von Präzedenzfällen wohlweislich vermieden, bisher nicht dazu bei, die Selektivität von Interventionsentscheidungen und die Kultur der Beliebigkeit innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft zu durchbrechen. Dennoch sei hier deutlich eingewandt, dass zwischen der Resolution 688 aus dem Jahre 1991 und der Resolution 929 aus dem Jahre 1994 eine deutliche Evolution bezüglich der Relativierung des Interventionsverbotes stattgefunden hat, auf deren Basis militärische Sanktionen zwar unter anderem, aber auch zur Beendigung von Menschenrechtsverletzungen verhängt wurden. Damit hat sich der Sicherheitsrat, wenn auch zögerlich und indirekt und nur in einigen wenigen Fällen, betrachtet man all jene ignorierten Menschenrechtskrisen in den neunziger Jahren, eine gewisse Möglichkeit zur Einmischung in massive innerstaatliche Menschenrechtsverletzungen eröffnet.

2.7. Humanitäre Intervention in der Umsetzung: Anspruch und Wirklichkeit

Die Erfahrung zeigt, dass militärische Zwangsmaßnahmen neben den juristischen, moralischen und politischen Problemen mit erheblichen Schwierigkeiten bei der Durchführung zu kämpfen hatten, die Sinn und Zweck der Eingriffe zum Teil zweifelhaft erscheinen ließen. Es stellt sich die Frage, inwieweit die bisherige so genannte humanitäre Intervention ihrem Anspruch in der Durchführung gerecht werden konnte und tatsächlich zum Schutz der Menschenrechte beitragen konnte.¹⁰⁷ Wie bereits erwähnt beeinflussen die operativen Bedingungen auch in starkem Maße die moralische Legitimation einer Einmischung. Da Stabilität und ausgebliebene Menschenrechtsverletzungen kein messbarer Wert sind, lässt sich der Erfolg einer Intervention ähnlich wie der Erfolg von Krisenpräventionen undankbarerweise schwer feststellen, während Misserfolge wie

¹⁰⁷ Heinz: Schutz der Menschenrechte, S. 3.

beispielsweise operative Mängel relativ klar festzumachen sind. Die potenziellen Folgen einer nicht erfolgten Intervention können lediglich anhand der vorhergehenden Krisensituation erahnt werden. Allerdings ließ gerade die humanitär begründete Intervention im Kosovo, eine der prominentesten, berechtigte Zweifel bezüglich der Schadensbegrenzung aufkommen. Die albanischen Flüchtlingsströme, die erst ein paar Tage nach Beginn des Luftkrieges in großem Umfang einsetzten und bis zum Ende des Bombardements anhielten – die OSZE¹⁰⁸ berichtet von 863 000 gewaltsam Vertriebenen zwischen der letzten Märzwoche 1999 bis zum Ende des Krieges im Juni 1999¹⁰⁹ – sprechen eher gegen eine Verbesserung der menschenrechtlichen Situation, wenn nicht sogar für eine Verschlechterung. Außerdem schätzt man bei stark schwankenden Angaben, dass etwa 270 Zivilisten Opfer fehlgeleiteter NATO-Bomben wurden, wobei etwa 100 getötete Menschen bei einer Detonation in Korisa am 14. Mai 1999 vermutlich von serbischer Seite als menschliche Schutzschilde eingesetzt worden waren.¹¹⁰ Angesichts dieser Kollateralschäden und angesichts der Tatsache, dass außer eines Massengrabes im kosovarischen Racak mit 45 Leichen keine weiteren Hinweise auf systematische Massaker gefunden wurden, stellt sich die Frage der Relationen, das heißt der so genannten Ziel-Mittel-Kohärenz, die insbesondere vor Einsatz militärischer Mittel sensibel geprüft werden und die operativen Maßnahmen bestimmen sollte.

Die weit verbreitete Skepsis an der Ziel-Mittel-Kohärenz im Kosovo-Einsatz ist umso gravierender, als dieser vermutlich unter anderem aus dem Motiv geführt wurde, die Glaubwürdigkeit der NATO gerade nicht zu beschädigen, nachdem Serbien nicht auf westliche Ultimaten eingegangen war. Glaubwürdigkeit ist eine unabdingbare Voraussetzung und Messgröße für das Gelingen einer jeden Intervention. Aber gerade daran mangelt es der UNO seit den ersten Einsätzen der neunziger Jahre, da die mühsam verschleierte Interessen der Ständigen Mitglieder allzu oft offensichtlich wurden und andererseits gegen deren eigene Menschenrechtsverletzungen – Tschetschenien bleibt ein eindrucksvolles Beispiel – nicht vorgegangen wird. Auch das selektive Vorgehen und die sachfremden Kriterien, die bei den Entscheidungen den Ausschlag geben können, tragen dazu bei.¹¹¹ So erscheint das viel gerühmte Gewaltverbot der UNO allzu oft einseitig aufgeweicht und nach parteiischen Gesichtspunkten ausgehebelt. Aber nicht nur die ideologische Komponente, auch die operative Komponente trug zu wenig zu höherer Glaubwürdigkeit bei. In diesem Zusammenhang könnte eine UNO-eigene Truppe zu größerer tatsächlicher oder auch perzipierter Neutralität des Intervenienten beitragen und gleichzeitig die Qualität der militärischen Durchführung verbessern. Oft waren die ohnehin nicht zahlreichen Soldaten

¹⁰⁸ Abkürzung für Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

¹⁰⁹ Noam Chomsky: Der Neue Militärische Humanismus. Lektionen aus dem Kosovo, Zürich 2000, S. 239.

¹¹⁰ Die Zahlenangaben sind entnommen bei Henke: Die humanitäre Intervention, S. 50.

¹¹¹ Nass: Grenzen und Gefahren humanitärer Intervention, S. 284.

materiell schlecht ausgestattet und mangelhaft auf die speziellen Gegebenheiten des jeweiligen Einsatzes – dazu gehört auch der verständnisvolle Umgang mit der Bevölkerung – vorbereitet.¹¹² Denn nicht nur vom Veto der „großen fünf“ im Sicherheitsrat ist die UNO abhängig, sondern ohne eigenes Gewaltinstrumentarium auch von der Truppenaufstellung handlungsmächtiger Akteure. Im Falle Ruandas etwa weigerten sich viele der westlichen Staaten, ihre eigenen Soldaten einzusetzen, während sich die afrikanischen Staaten zwar bereitwilliger zeigten, dafür aber deren vorhandene Ausrüstung spärlich war. Neben der Ineffizienz des Entsendeverfahrens ist auch dessen Zögerlichkeit erst bis zur Entscheidung und dann bis zur tatsächlichen Entsendung zu beklagen,¹¹³ die, um bei Ruanda zu bleiben, etwa 800.000 Menschen das Leben gekostet hat. Das Erfordernis der *ultima ratio* eines militärischen Eingriffes muss nicht im chronologischen Sinne verstanden werden. Als sehr hinderlich erwiesen sich auch die aufgetretenen Koordinationsprobleme zwischen den beteiligten Akteuren beziehungsweise der UNO-Zentrale und den Truppen vor Ort, die zu Missverständnissen und Alleingängen führten. Daher wurden die Interventionstruppen, deren Verhalten nicht zuletzt der Hilflosigkeit angesichts der komplexen Situationen entsprang,¹¹⁴ teilweise, etwa in Bosnien und Somalia, eher als Besatzer oder weitere Kriegspartei denn als Helfer empfunden. Der vielfach kritisierte Einsatz amerikanischer Spezialeinheiten in Mogadischu gegen den Rebellenführer Aidid, bei dem viele Zivilisten starben, wurde beispielsweise ohne vorherige Absprache mit der UNO durchgeführt.¹¹⁵ Zudem wurden den US- und späteren UN-Truppen selbst schwerste Menschenrechts- und Völkerrechtsverletzungen vorgeworfen, wie der Raketenbeschuss des Krankenhauses in Mogadischu.¹¹⁶ Unerfreuliche Bilanz der genannten Mängel ist, dass einige Regionen der Welt den „Interventionismus des Nordens“¹¹⁷ fürchten statt begrüßen und die UNO aufgrund von Unglaubwürdigkeit und Besatzerallüren als Instrument der Großmächte einschätzen. Der Imperativ der Schadensbegrenzung und des größtmöglichen Schutzes der Zivilbevölkerung müsste aber jeden Charakter der Fremdbestimmung und Ziellosigkeit zu Lasten jener, denen es eigentlich zu helfen gilt, vermeiden. In seiner Summe bestimmen Schutzwirkung, Schadensbegrenzung, Effizienz, Koordination, Vertrauensbildung und Glaubwürdigkeit, ob jene Ziel-Mittel-Kohärenz erreicht wurde, ob also die eingesetzten operativen Mittel dem Ziel gerecht wurden.

Auch nicht hinweggesehen werden darf, bei aller Auseinandersetzung mit dem unerlässlichen Reformbedarf der militärischen Aspekte des Eingriffes, über eine ganz grundlegende Kritik: Können die Ursachen humanitärer Katastrophen, seien es politische,

¹¹² Ebd., S. 284-285.

¹¹³ Hippler: Das langsame Austrocknen des humanitären Interventionismus, S. 87.

¹¹⁴ Ebd., S. 90.

¹¹⁵ Opitz: Menschenrechte, S. 156.

¹¹⁶ Hippler: Das langsame Austrocknen des humanitären Interventionismus, S. 89.

¹¹⁷ Pape: Humanitäre Intervention, S. 19.

ethnische, religiöse, ökologische, soziale oder wirtschaftliche, mit militärischer Gewalt bekämpft werden oder gibt diese Form der Konfliktlösung Anlass zum Vorwurf vergeblicher Symptombekämpfung, nachdem wirksamere Prävention verpasst wurde?¹¹⁸ Insbesondere bei einem Staatszerfall wie in Somalia entbehrt militärische Machtentfaltung der Wirksamkeit, da der klar umrissene Gegner, den man bekämpfen könnte, in anarchischen Strukturen nicht vorhanden ist. Klare Frontlinien sind in den meisten innerstaatlichen Konflikten nicht zu ziehen und werden auch durch die Guerilla-Taktik so genannter *Warlords* bewusst verwischt. In Somalia hätte es daher– bei Vernachlässigung aller Hindernisse – statt des überstürzten amerikanischen Abzugs eines langfristigen Engagements zum *Nationbuilding* mit zivilen Elementen bedurft. Militärische Intervention alleine kann keine Strukturen für positiven Frieden und dauerhaften Menschenrechtsschutz schaffen. Für langfristige und ganzheitliche Maßnahmen wie vernünftigen Wiederaufbau und wirksame Prävention lassen sich außerdem ganz handfeste finanzielle Vorteile nennen: Die *Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict* hat nachgewiesen, dass die internationale Gemeinschaft rund 200 Milliarden Dollar für die großen Intervention der frühen neunziger Jahre ausgegeben hat, während effektive Prävention nur rund 70 Milliarden gekostet hätte.¹¹⁹

2.8. Die Kosovo-Intervention und ihre Wirkung

Aufgrund all jener genannten Probleme wich dem Enthusiasmus der Anfangszeit ab Mitte der Neunziger eine Phase ernüchterten Stillstands, die erst die Kosovo-Intervention 1999 durchbrach. Die Kosovo-Intervention aber stand wie keine zuvor im internationalen Kreuzfeuer. Strittig waren nicht nur die Schadensbegrenzung, sondern auch Ausgangslage und Intervention. Ihre operative Umsetzung, ihre rechtliche Basis, ihre moralische Begründung und ihre politischen Motive, also all jene bisher beschriebenen Ebenen, nach denen eine humanitäre Intervention geprüft werden kann, boten Anlass zu Kritik. Daher gilt es im Folgenden die Hintergründe dieses viel diskutierten Einsatzes, die wissenschaftlichen Debatten, die er auslöste, und seine Langzeitimplikationen, vor allem in Hinblick auf das Konzept der humanitären Intervention, zu untersuchen.

Wie Bosnien, Kroatien, Mazedonien und Slowenien strebte auch die kleine Region Kosovo nach Ende des Ost-West-Konfliktes und dem Fall des Tito-Regimes die Unabhängigkeit an. Die gewaltfreie und diplomatische Variante der Kosovo-Albaner wurde diesen nicht gelohnt: In der Befürchtung, die Kosovofrage könnte den langen Weg zum Friedensvertrag erneut verzögern oder verhindern, wurde der potenzielle Krisenherd im Daytoner Vertrag von 1995

¹¹⁸ Hippler: Das langsame Austrocknen des humanitären Interventionismus, S. 93 und Opitz: Menschenrechte, S. 156.

¹¹⁹ Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict: Preventing Deadly Conflict: Final Report, Washington, D. C., 1997 und Gareth Evans/Mohamed Sahnoun: The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Canada 2001, p. 20.

ausgeklammert und unter Verlust seines Autonomiestatus' dem „Rest-Jugoslawien“ aus Serbien und Montenegro angegliedert. Die massive Unterdrückung der mehrheitlich albanischen Bevölkerung durch die serbische Minderheit gebar die UÇK¹²⁰, eine radikale paramilitärische Bewegung, die für die Unabhängigkeit des Kosovo kämpfte.¹²¹ Die Konflikte zwischen serbischen Einheiten und UÇK eskalierten derart, dass der Sicherheitsrat im Herbst 1998 in der Resolution 1199 den sofortigen Abzug der serbischen Streitkräfte forderte und eine erneute OSZE-Mission mit 2000 Mitarbeitern in das Kosovo schickte, um den vereinbarten Waffenstillstand zu überwachen. Der Erfolg der Beobachter blieb jedoch bescheiden, und bereits im Januar 1999 verwies Jugoslawien den Chef der Mission, William Walker, des Landes, weil dieser gegen die serbische Regierung den Vorwurf systematischer Massaker erhoben hatte, nachdem am 15. Januar 1999 die Leichen von 45 Albanern im kosovarischen Racak gefunden worden waren.¹²² Die daraufhin am 6. Februar 1999 aufgenommenen Gespräche der ehemaligen Jugoslawien-Kontaktgruppe bestehend aus den USA, Russland, Großbritannien, Frankreich, Italien, Deutschland sowie Serben und Kosovo-Albanern scheiterten nach zwei Wochen und wurden auf März vertagt. In der Zwischenzeit kam es erneut zu so heftigen Kämpfen und serbischen Angriffen auf albanische Dörfer, dass sich die Ereignisse im März überschlugen. Die Kosovo-Albaner unterzeichneten am 19. März ein von der Kontaktgruppe ausgehandeltes Abkommen über ihren Autonomiestatus innerhalb Serbiens, das von diesem wiederum abgelehnt wurde. Als der letzte Einigungsversuch zwischen dem amerikanischen Balkan-Beauftragten Richard Holbrooke und dem serbischen Präsidenten Slobodan Milošević am 22./23. März kein Ergebnis brachte, begann die NATO am 24. März mit der Bombardierung Serbiens.

Die Bombardierung setzte also ohne vorheriges Mandat des Sicherheitsrates ein, was einer von mehreren schwerwiegenden Gründen ist, warum diese Intervention wie keine andere humanitär begründete Intervention zuvor im Fokus internationaler Debatten stand. Nicht nur fehlte das Mandat des Sicherheitsrates, sondern dieser wurde bei der Entscheidung um die militärische Gewalt gar nicht erst konsultiert. Zwar war ein chinesisches und russisches Veto mit höchster Wahrscheinlichkeit zu erwarten gewesen, doch die vorsorgliche Umgehung des UNO-Organs wurde vielerorts als allzu große Geringschätzung perzipiert. Erschwerend hinzu kam, dass dieser Rechtsbruch von einem so mächtigen Militärbündnis wie der NATO begangen wurde und dass diesmal nicht in einem Peripheriestaat des Südens interveniert wurde, sondern vor Europas Haustür in einem engen Klientenstaat Russlands und einem der ersten Gründungsmitglieder der Blockfreien Bewegung. Bereits am 23. April 1999 bestätigte

¹²⁰ Abkürzung für Ushtria Çlirimtare e Kosoves, Befreiungsarmee Kosovo.

¹²¹ Albrecht Schnabel/Ramesh Thakur: Kosovo, the Changing Contours of World Politics, and the Challenge of World Order, in: Dies. (eds.): Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention. Selective Indignation, Collective Action and International Citizenship, Tokio 2000, pp. 1-16, pp. 3-5.

¹²² Peter Schlotter: Gewaltprävention und Intervention Europa. Der Zerfall Jugoslawiens, in: Hoppe (Hrsg): Schutz der Menschenrechte, S. 193-223, S. 206-209.

sich dann der Verdacht mit der Washingtoner Erklärung der NATO-Gipfelkonferenz, dass diese neue Art des Einsatzes kein Einzelfall bleiben könnte. Ohne eine ausdrückliche Änderung des NATO-Vertragstextes wird darin erklärt, dass das System rein kollektiver Verteidigung angesichts gewandelter Sicherheitsrisiken nach Ende des Ost-West-Konfliktes überholt sei. Ein konventioneller Angriff auf das Bündnis sei unwahrscheinlich geworden, wohingegen die Zunahme innerstaatlicher Konflikte anderer Antworten bedürfe. Die Formulierung, dass diese Antworten eine Übereinstimmung mit der UN-Charta „anstreben“ wollen, erregte besondere Besorgnis, weil das nicht impliziert, dass die Charta in jedem Fall zu achten ist. Außerdem erweitert die Washingtoner Erklärung die Interessensphäre der NATO auf ganz Europa und beschränkt diese nicht mehr auf die Mitgliedstaaten, eine Machterweiterung, die insbesondere Russland missfällt.¹²³ Russland sowie die Großmächte China und Indien äußerten die schärfste Kritik bezüglich des Rechtsbruches und der machtpolitischen Dimensionen des NATO-Einsatzes im Kosovo und warnten vor der Untergrabung staatlicher Souveränität. Damit werde der bestehenden friedlichen internationalen Ordnung ihre Basis entzogen, und wenn die unter amerikanischer Vormacht stehende NATO ihre Ziele weiterhin unabhängig von der UNO selbst definieren wolle, dann sei außerdem zu bedenken, dass über kurz oder lang auch andere regionale Bündnisse wie etwa die GUS¹²⁴ unter russischer Hegemonie, die SAARC¹²⁵ unter indischer, die ECOWAS unter nigerianischer oder die Arabische Liga diesen Weg wählen müssten.¹²⁶ Ähnlich ablehnend fiel auch die offizielle Erklärung des algerischen Präsidenten Abdelaziz Bouteflika in seiner Rolle als damaliger Vorsitzender der Organisation für Afrikanische Einheit aus. Innerhalb der Blockfreien Bewegung konnte sich Algerien damit jedoch nicht behaupten, denn wie weltweit schieden sich auch hier am Kosovo-Konflikt die Geister. Statt einer gemeinsamen Erklärung der 114 Mitglieder standen sich zwei Entwürfe in einer Art Patt-Situation gegenüber: Die Mehrheit der 56 islamischen Staaten begrüßte die Luftschläge zum Schutze ihrer Glaubensbrüder als Akt der Humanität und verurteilte das Verhalten Milosoviçs, während der Entwurf der gegnerischen Partei innerhalb der Blockfreien die Luftschläge als rechtswidrig verurteilte. Ihre diesbezügliche Resolution vom 26. März 1999 konnte sich aber im Sicherheitsrat mit zwölf zu drei Stimmen von Russland, China und Namibia nicht durchsetzen.¹²⁷

¹²³ Zum neuen strategischen Konzept der NATO siehe <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-013e.htm>, [Stand: 09.05.04] und Henke: Die humanitäre Intervention, S. 56-61.

¹²⁴ Abkürzung für Geimeinschaft Unabhängiger Staaten.

¹²⁵ Abkürzung für South Asian Association for Regional Cooperation.

¹²⁶ Schnabel/Thakur: Kosovo, the Changing Contours of World Politics, and the Challenge of World Order, pp. 8-10.

¹²⁷ Thalif Deen: Third World Nations Split over Kosovo, 1999, <http://www.twinside.org.sg/title/kosovo-cn.htm>, [Stand: 09.05.04].

Weil die rechtliche Basis des Kosovo-Einsatzes weltweit so umstritten war, beriefen sich die tonangebenden Staaten der NATO in erster Linie auf die moralische Dringlichkeit des Falles. Der deutsche Außenminister Joschka Fischer zog dafür sogar den Auschwitz-Vergleich heran.¹²⁸ Die moralische Legitimität des Einsatzes nach dem Motto „der Zweck heiligt die Mittel“, könne also die ungeklärte Legalität ersetzen. Bei aller vermeintlichen Dringlichkeit und humanitärer Motivation fördert aber eine Begründung, die sich jenseits rechtlicher Bindungen allein auf moralische Gewissheit stützt und die Täter-Opfer-Entscheidung rasch fällt, die gefährliche Renaissance jener Willkür und jenes gewaltsamen Konfliktaustrages, die das moderne Völkerrecht zu unterbinden sucht; denn auch andere, weniger vertrauenserweckende Akteure könnten sich in Zukunft auf ihre moralische Gewissheit berufen. Auch ist die Täter-Opfer-Entscheidung in separatistischen Konflikten oft äußerst schwer, wenn überhaupt, zu fällen. Vor allem die USA als tonangebender Akteur im Kosovo-Konflikt, die in erster Linie keinen so auszulegenden Präzedenzfall schaffen wollten, um die Umstrittenheit rein moralischer Begründungen wussten und auf die internationalen Vorwürfe reagieren mussten, zogen daher auch rechtliche Argumentationsweisen heran. Diese waren aber, da bestehendes Recht der UN-Charta unleugbar gebrochen wurde, nur auf Umwegen zu finden. Der damalige US-Präsident Bill Clinton wies den Vorwurf fehlender Legalität mit der Begründung zurück, dass das energische Vorgehen gegen Serbien dem Geiste der vorhergehenden UNO-Resolutionen entsprochen habe und damit ohne den NATO-Einsatz letztlich auch die UNO Schaden erlitten hätte.¹²⁹ Der Einsatz stelle also keinen Rechtsbruch im strengen Sinne dar, weil die Ideale der UNO verteidigt worden wären. Eine andere Argumentationsfigur verweist nicht auf die Ideale der UNO, die dem Einsatz Legalität erteilten, sondern viel handfester auf den Tatbestand der rückwirkenden Legalität. Gemäß einer schon zuvor weit verbreiteten wissenschaftlichen Meinung in den Vereinigten Staaten wird auch eine nachträgliche, ex-post-factum Autorisierung der UNO für ausreichend gehalten.¹³⁰ Im Falle des Kosovo ist diese zwar nie offiziell, aber implizit erfolgt, indem Generalsekretär Kofi Annan kurz darauf öffentlich an die Verantwortung der Weltgemeinschaft angesichts von Völkermord appellierte. In eine ähnliche Richtung zielt das Argument, dass das Recht auf humanitäre Intervention bereits Völkergewohnheitsrecht sei, beziehungsweise dass dieses zumindest im Entstehen Begriffen sei, was die humanitären Interventionen der neunziger Jahre belegten, und eine direkte Autorisierung durch den Sicherheitsrat daher nicht mehr unbedingt nötig sei.¹³¹ Hier ist einzuwenden, dass aber gerade der Kosovo-Krieg dessen Existenz oder Evolution widerlegt: Die weltweiten Proteste gegen die Völkerrechtskonformität des Einsatzes erwecken nicht den Eindruck einer *opinio iuris*, also einer entsprechend verbreiteten Rechtsüberzeugung. Einen radikaleren Ansatz

¹²⁸ Ladwig: Militärische Interventionen zwischen Moralismus und Legalismus, S. 134.

¹²⁹ N. Tzermias: Plädoyer Clintons für humanitäre Intervention, in: NZZ, 22.09.1999, S. 1.

¹³⁰ Frowein: Der Schutz des Menschen ist zentral.

¹³¹ Henke: Die humanitäre Intervention, S. 95.

entwirft der Politikwissenschaftler Allen Buchanan in Jeff Holzgrefes und Robert Keohanes 2003 veröffentlichter Publikation „Humanitarian Intervention. Ethical, Legal and Political Dilemmas“, wonach sich ein Einsatz wie im Kosovo nicht notwendigerweise nach UNO-Resolutionen, dem Geist der Charta oder Gewohnheitsrecht richten müsse, sondern auch neues Recht aktiv erschaffen beziehungsweise bestehendes Recht reformieren könne, wenn dies so offensichtlich notwendig erscheint. Die NATO habe damit also einen wünschenswerten Zustand des Völkerrechts vorweggenommen. Als historisches Beispiel dieser so genannten „Illegal Legal Reform Justification“ werden die Nürnberger Prozesse im Nachkriegsdeutschland angeführt, die eindeutig als Fortschritt angesehen werden, jedoch nach damaligem Recht illegal waren.¹³² Ganz in diesem Sinne spricht Jost Delbrück von der Evolution „Weltinnenrechts“, womit er jene Normen zu erfassen sucht, die höher gelagert sind als die des jeweiligen nationalen Rechts und des aus bi- und multilateralen Verträgen resultierenden Völkerrechts.¹³³ Laut Dieter Senghaas müsse man den Boden der bestehenden Völkerrechtsordnung gar nicht so weit verlassen, um den Kosovo-Einsatz trotz fehlenden UN-Mandats juristisch zu rechtfertigen. Er bezieht sich auf die Nothilfe als unbestrittenes Rechtsprinzip, weil Opfer, in diesem Fall die Kosovo-Albaner, ein Recht auf Notwehr hätten. Außerdem seien Menschenrechtsnormen ebenso fest verankerte Normen der modernen Völkerrechtsordnung wie das Gewaltverbot, sodass Verstöße gegen diese in gleichem Maße rechtswidrig seien wie Verstöße gegen das Gewaltverbot. Daher, so sein Fazit, müsse in Fällen wie dem Kosovo, in denen sich das ausschlaggebende Organ, also die UNO beziehungsweise der Sicherheitsrat, als entscheidungs- und handlungsunfähig erweist, nicht auf eine künftige Weltrechtsordnung vorgegriffen werden, sondern bestehendes Völkerrecht so ernst genommen werden, wie es ernst genommen werden sollte, nämlich als Rechtstatbestand. Und daher müssten auch die moralistischen Begründungen zum Kosovokrieg nicht sein, weil man damit nur die rechtliche Substanz des gegebenen zwingenden Rechts aushöhle.¹³⁴ Die Legalität der Nothilfe war ein intensiv geführtes und hinterfragtes Thema in den rechtlichen Debatten der westlichen Welt und konnte viele Anhänger finden. Allerdings, so ein gewichtiges Gegenargument, kennzeichnet den spezifischen Charakter der Nothilfe, den Opfern auf direktem Wege zu helfen. Dies sei im Kosovo laut Thomas Hoppe nicht geschehen. Er erkennt die Existenz beziehungsweise die potenzielle Rechtmäßigkeit der Nothilfe an, aber zur Völkerrechtskonformität des Kosovo-Einsatzes könne sie nicht beitragen, weil in diesem Fall indirekte Mittel angewandt worden seien. Der erfolglos gebliebene politische Druck auf Serbien sei mit anderen Mitteln fortgesetzt worden, was den Vorwurf der Rechtswidrigkeit gegen die NATO sogar noch

¹³² Allen Buchanan: Reforming the International Law of Humanitarian Intervention, in: J. L. Holzgrefe/Robert O. Keohane (eds.): Humanitarian Intervention. Ethical, Legal and Political Dilemmas, Cambridge 2003, pp. 130-173, pp. 137 f.

¹³³ Senghaas: Recht auf Nothilfe.

¹³⁴ Ebd.

erschwere, weil diese militärische Druckausübung die Lebensbedingungen serbischer Zivilisten massiv verschlechtert habe und damit gegen die Genfer Konvention zum Schutze von Nicht-Kombattanten verstoßen habe.¹³⁵ Außerdem würde die Berufung auf Nothilfe prinzipiell jede humanitäre Intervention rechtfertigen, was, so ein weiteres Gegenargument, der gesamten Systematik der UN-Charta und des Völkerrechts widerspreche. Dieses Argument gilt umso mehr, wenn Nothilfe nicht wie etwa von Senghaas aus der Gegenüberstellung von bindenden Menschenrechtsnormen und Gewaltverbot definiert wird, sondern aus dem Gewaltverbot selbst. Diese Version weitet die Geltung des Gewaltverbotes über den zwischenstaatlichen auf den innerstaatlichen Bereich dergestalt aus, dass auch menschenrechtsverletzende Gewalt gegenüber der eigenen Bevölkerung gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot verstößt, weil das Individuum aufgrund der erga-omnes Wirkung fundamentaler Menschenrechte als dem Staat gleichrangiges Völkerrechtssubjekt anerkannt wird; damit habe es eigene Rechte und könne auch das Selbstverteidigungsrecht nach Artikel 51 UN-Charta für sich beanspruchen.¹³⁶ Diese Auslegung widerspricht aber nicht nur der Systematik der bisherigen Auslegung des Gewaltverbotes, sondern der gesamten Grundlage des Völkerrechts, weil Individuen eben gerade keine Subjekte des Völkerrechts sind.

Die rechtliche Legitimation unmandatierter Interventionen wie im Kosovo bleibt also auch innerhalb der westlichen Wissenschaft eine höchst umstrittene. Die moralische Legitimation des Kosovo-Einsatzes konnte hier allerdings auch keine volle Argumentationskraft entfalten. An den Menschenrechtsverletzungen im Kosovo wurde kein Zweifel erhoben, ob diese aber das Ausmaß eines Völkermordes erreicht hätten, der eine Intervention unter bestimmten Umständen rechtfertigen könnte, erschien nicht überzeugend, nachdem außer in Raçak keine weiteren Massengräber gefunden wurden. Hingegen in großem Umfang fanden die Vertreibungen der Kosovo-Albaner statt, allerdings, so vermutet man, erst als Folge der Bombardierung.¹³⁷ Also hätten die operativen Mittel nicht dem moralischen Ziel entsprochen, da diese nicht nachweislich die Lage der Kosovo-Albaner verbessert hätten. Außerdem sei die Strategie des minimalen eigenen Risikos auf Kosten serbischer Zivilisten und der erwünschten Effizienz gegangen, weil letztlich vergleichsweise wenige serbische Waffen zerstört wurden.¹³⁸ Zwei ganz allgemeine Positionen gegen moralistische Begründungen wie beim Kosovo-Einsatz kritisieren die humanitäre Selektivität und die Lehre vom gerechten Krieg. Berthold Meyer etwa empfiehlt den Begriff der humanitären Intervention um der Glaubwürdigkeit willen äußerst sparsam zu verwenden, denn die Selektivität der Humanität, weil nicht nach moralischer Dringlichkeit interveniert werde, sondern nach den politischen

¹³⁵ Schlotter: Gewaltprävention und Intervention Europa, S. 210.

¹³⁶ Senghaas: Recht auf Nothilfe.

¹³⁷ Chomsky: Der Neue Militärische Humanismus, S. 228, S. 239 f.

¹³⁸ Schlotter: Gewaltprävention und Intervention Europa, S. 210.

Prioritäten der Ständigen Mitglieder oder der großen Mächte, widerspreche dem universellen Menschenrechtsverständnis. Unter der Berufung auf moralische Dringlichkeit sollten Konfliktsituationen vielmehr auf präventivem Wege und dann in größerem Umfang entschärft beziehungsweise vermieden werden.¹³⁹ Nicht nur für unglaublich, sondern auch für gefährlich hält Ulrich Albrecht moralistische Begründungsmuster für militärische Einsätze, weil diese auf die Lehre vom gerechten Krieg zurückgriffen. Diesen Tatbestand gebe es im modernen Völkerrecht nicht mehr, denn das Gewaltverbot gelte ausnahmslos. Ihn erschreckt der Aufwand, mit dem humanitäre Intervention als Konzept von politischem und militärischen Handeln statt des Leitwertes der friedlichen Streitbeilegung zu etablieren versucht wird, weil er darin einen tiefen Rückfall weg von Zivilität und zurück zur Barbarei eröffnet sieht.¹⁴⁰ Der Völkerrechtler Bruno Simma hingegen empfahl, den Kosovo-Einsatz weder rechtlich noch ethisch überzubewerten. Der Kosovo-Einsatz sei einer dieser „hard cases“¹⁴¹ im Völkerrecht gewesen, die zwar eine Ausnahme bleiben müssten, aber angesichts gewisser Dilemmata keine andere Wahl ließen. Insofern betrachtet er den Einsatz als eine Art gerechtfertigte Ausnahme: *„In the case of Kosovo, only a thin red line separates NATO's action from legality“*¹⁴².

Wie ist der unmandatierte NATO-Einsatz im Kosovo angesichts so widersprüchlicher Positionen zu bewerten? Schuf er, wie vor allem außerhalb der westlichen Welt gefürchtet, einen gefährlichen Präzedenzfall für eine Weltordnung, in der das Recht der Mächtigeren vor der Macht des Rechts gilt, oder bildet er den Auftakt für eine Ära Neuer Humanität, in der Welt-innenpolitik an Stelle der Souveränität verbrecherischer Staaten tritt? Zwar bleibt für eine Beurteilung der langfristigen Folgen des Einsatzes jenseits subjektiver, kontextgebundener Positionen der internationalen Akteure, die in den folgenden Kapiteln beleuchtet werden, noch etwas Zeit abzuwarten, die beiden konträrsten Prognosen aber lassen sich schon jetzt relativieren. Die Passivität angesichts der jüngsten humanitären Krise im Sudan oder des Dauerkonflikts im Kongo sowie die späte Reaktion auf die Ausschreitungen in Ost-Timor setzen Selektivität und Doppelstandards der neunziger Jahre fort und belegen am eindrucklichsten, dass eine Ära Neuer Humanität noch in weiter Ferne liegt. Nach wie vor scheuen Staaten die Kosten und Opfer kollektiver Maßnahmen, wenn keine eigenen Interessen auf dem Spiel stehen,¹⁴³ und nach wie vor fehlen Möglichkeiten, um eine Lähmung des Sicherheitsrates zu überwinden beziehungsweise weiteren Repräsentanten der Staatenwelt Gehör zu verschaffen. Die von so vielen Seiten heftig

¹³⁹ Meyer: Gut gemeint oder gut? S. 12.

¹⁴⁰ Albrecht: Intervention, S. 19-20.

¹⁴¹ Bruno Simma: NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects, in: European Journal of International Law, vol. 10, no. 1/1999, pp. 1-22, <http://www.ejil.org/journal/Vol10/No1/ab1.html>, [Stand: 09.05.04], p.1.

¹⁴² Ebd., p. 1.

¹⁴³ Mir. A. Ferdowsi: Internationale Politik zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Die Herausforderungen und Hindernisse einer stabilen Sicherheits- und Friedensordnung, in: Ders. (Hrsg): Sicherheit und Frieden zu Beginn des 21. Jahrhunderts, S. 17-40, S. 20.

geübte Kritik am Entscheidungsprozess sowie an der Durchführung des Kosovo-Einsatzes erlaubt darüber hinaus nicht, von einer neuen Ära zu sprechen, für die es doch eines minimalen Konsenses bedürfte. Eine Entwicklung, die unmittelbar nach dem Kosovo-Konflikt auch noch nicht in dem Maße vorhersehbar war und das Interesse an humanitären Krisen sehr gedämpft hat, ist die Terrorismusbekämpfung als Primat der amerikanischen Außenpolitik seit dem 11. September 2001, die bisher keinen bedeutenden Zusammenhang zwischen humanitären Krisen und der Entstehung internationaler Kriminalität, wie es der moderne Terrorismus ist, berücksichtigt hat. Inwieweit das Muster des Kosovo-Konflikts als Vorbild für ähnliche zukünftige Fälle übernommen wird, bleibt zwar noch abzuwarten, eine tatsächliche, offizielle völkerrechtliche Aufweichung des Gewaltverbotes beziehungsweise die Festlegung neuer Völkerrechtsnormen stand aber zumindest nie zur Diskussion, und auch die westlichen Staaten werden nicht müde, den Ausnahmecharakter des Einsatzes zu betonen,¹⁴⁴ wodurch sich die Bewertung als Präzedenzfall etwas relativieren lässt. Ebenso dürften die vielfach ablehnenden Reaktionen gezeigt haben, dass Präzedenzfälle so einfach wie befürchtet nicht zu schaffen sind, vor allem auch daher nicht, weil die internationale Staatengemeinschaft in Form der UNO zur Friedenskonsolidierung im Kosovo dann doch dringend benötigt wurde, obwohl diese vorher umgangen worden war. Ähnliches zeichnet sich jüngst im Irak ab. Dennoch sollten die Gefahren, die Rechtsbrüchen und Alleingängen innewohnen, keinesfalls verkleinert und unterschätzt werden. Welche Bedeutung ist dem Kosovo-Einsatz nun aber beizumessen, wenn sich sowohl die extrem negativen als auch extrem positiven Prognosen relativieren lassen?

Der amerikanische Wissenschaftler Henry Carey lässt dem Kosovo-Einsatz an sich gar keine so plötzlich alles verändernde Bedeutung zukommen, sondern sieht ihn lediglich als Höhepunkt einer sich schon seit längerem abzeichnenden Einwicklung im Internationalen System:

„Although international interventions under the aegis of the UN have taken place during the 1990s [...] cooperation among the five permanent of the UN Security Council has declined markedly. [...] The result in Kosovo has been to go it alone without explicit, prior Security Council authorization, which at least rhetorically was the foundation of the Bush’s ‘new world order’.“¹⁴⁵

Die dennoch große Bedeutung des Konflikts mit potenziell auch positiven Nebeneffekten liegt vor allem in seiner Katalysatorwirkung, da er weltweit Bewegung in die Debatte über drängende Fragen und ungelöste Probleme der internationalen Ordnung gebracht hat. Hierzu gehöre nach Albrecht Schnabel und Ramesh Thakur unter anderem das Verhältnis

¹⁴⁴ Heintze: Gibt es ein Recht auf humanitäre Intervention?, S. 175.

¹⁴⁵ Henry F. Carey: U.S. Domestic Politics and the Emerging Humanitarian Intervention Policy. Haiti, Bosnia, and Kosovo, in: World Affairs, vol. 164, no. 2/2001, pp. 72-82, pp. 72-73.

zwischen Regionalorganisationen und der UNO, die Repräsentanz und Funktionstüchtigkeit des Sicherheitsrates, die Beziehungen zwischen den Großmächten sowie zwischen Großmächten und schwächeren Staaten und die Notwendigkeit von neuen Formen der Konfliktlösung,¹⁴⁶ viele jener Fragen also, die in den vorherigen Kapiteln problematisiert wurden. Der Kosovo-Krieg habe daher das Potenzial, die internationalen Beziehungen nach Ende des Kalten Krieges neu zu ordnen, attestieren Schnabel und Thakur. Entscheidend für die Thematik der vorliegenden Arbeit ist aber vor allem die Debatte um humanitäre Intervention, die infolge des Konflikts nach einer Phase des Stillstands wieder angeregt und auf den Prüfstand gestellt wurde. Die schwierige Balance zwischen staatlicher Souveränität und Menschenrechtsschutz trat erneut ins Bewusstsein. Wie sollte in Zukunft auf innerstaatliche humanitäre Krisen reagiert werden? Nach möglichen Antworten, Mitteln und Wegen aus den Dilemmata suchte die im Jahr 2000 auf Initiative der kanadischen Regierung ins Leben gerufene *International Commission on Intervention and State Sovereignty* und bildete damit den ersten ernst gemeinten Versuch zur Formulierung von Regeln und objektiven Kriterien für humanitäre Interventionen.

2.9. Zusammenfassung

Die Einrichtung einer Internationalen Kommission zur Intervention und Staatensouveränität sowie die humanitären Interventionen der neunziger Jahre in Somalia, Liberia, im Irak, in Jugoslawien, Haiti, Ruanda, im Kosovo und in Ost-Timor zeigen, dass die Unantastbarkeit des staatlichen Souveränitätsprinzips spätestens nach Ende des Ost-West-Konflikts eine Relativierung erfahren hat. Die UN-Charta, einschlägige völkerrechtliche Verträge sowie der erga omnes-Charakter der Menschenrechte verleihen der UNO, statt eines Verbotes, vielmehr eine Verantwortung, massive und systematische Menschenrechtsverletzungen im Inneren eines Landes als internationale Angelegenheit zu behandeln und nach Möglichkeit sogar zu beenden oder frühzeitig zu verhindern. Wie innerstaatliche Menschenrechtsverletzungen zu beenden oder zu verhindern sind, wirft allerdings große Dilemmata auf. Es lässt sich resümieren, dass von einem absoluten Interventionsverbot im Fall schwerer Menschenrechtsverletzungen zwar nicht mehr auszugehen ist, ob deshalb aber ein Konsens über die legale und legitime Form von Sanktionen im Entstehen begriffen ist, bleibt im Folgenden noch zu prüfen. Das Konzept humanitärer Intervention bringt also nicht nur jenes erhoffte Gute in einer „Neuen Weltordnung“ mit sich, sondern auch viele Probleme und Fallstricke auf rechtlicher, moralischer, politischer und operativer Ebene.

So lässt etwa die Rechtslage humanitärer Interventionen erheblichen Interpretationsspielraum offen. Es besteht keine offizielle Lesart zur Güterabwägung zwischen staatlicher Souveränität und Menschenrechtsschutz, was angesichts

¹⁴⁶ Schnabel/Thakur: Kosovo, the Changing Contours of World Politics, and the Challenge of World Order, p. 1.

unterschiedlicher Menschenbilder und Auffassungen von Souveränität auch nicht verwundern kann. Was für die einen die Aushöhlung der internationalen Rechtsordnung, ist für die anderen gerade die Intention der UN-Charta. Die Meinungen oszillieren zwischen der Völkerrechtswidrigkeit von Souveränitätsverletzungen in jeglicher Form und der Entstehung von Gewohnheitsrecht für humanitäre Intervention auf dem Wege zu einer weltbürgerlichen Rechtsordnung. Im Kontext ungleicher Entwicklung innerhalb des Internationalen Systems ist das Völkerrecht hohen Wertungsdivergenzen ausgesetzt, und nicht selten wird ihm vorgeworfen, die Schwachen zur Anpassung zu zwingen, während die Mächtigen weiterhin eigenmächtig handeln. Dieses Empfinden wird verstärkt durch die mangelnde Repräsentanz und Glaubwürdigkeit des Sicherheitsrates, der darüber zu entscheiden hat, ob die Schwere der Menschenrechtsverletzungen eine Bedrohung des internationalen Friedens dergestalt darstellt, dass militärische Maßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta zur Anwendung kommen sollten. Da die Generalversammlung und Regionalorganisationen wie die Afrikanische Union oder die Arabische Liga zum Tätigwerden einer Autorisierung durch den Sicherheitsrat bedürfen, ist auch auf diesem Wege kein Ausgleich zu finden. Trotz der genannten Probleme lässt sich aber festhalten, dass Menschenrechte im Völkerrecht seit Gründung der UNO eine kontinuierliche Aufwertung erfahren haben, die so weit geht, dass sich Despoten nicht mehr ohne weiteres hinter staatlicher Souveränität, Gewalt- und Interventionsverbot verstecken können.

So groß der Dissens bezüglich der Rechtslage und der Entscheidungsmacht humanitärer Intervention ist, so komplex erweist sich auch die moralische Lage. Das fängt damit an, dass der Sicherheitsrat über keine objektiven Kriterien verfügt, wann Menschenrechtsverletzungen eine Friedensbedrohung darstellen. Sind sie dies *eo ipso* im Sinne eines positiven Friedensverständnisses oder erst bei negativer Außenwirkung im Sinne eines negativen Friedensverständnisses? Und stellt die Aufwertung von Menschenrechtsverletzungen als Friedensbedrohung und der damit potenziell verbundene militärische Eingriff einen zivilisatorischen Fortschritt dar oder werden dadurch zivilisatorische Errungenschaften wie das zwischenstaatliche Gewaltverbot revidiert? Wertungsdivergenzen erheblicher Art gibt es also auch auf der ethischen Ebene, nicht selten in engem Zusammenhang mit der jeweiligen rechtlichen Interpretationsweise, weil Recht und Moral sich unter den Bedingungen des modernen Völkerrechts gegenseitig bedingen. Ethische Argumentationsfiguren gegen jegliche Art humanitären Interventionismus aus Rücksicht auf das Selbstbestimmungsrecht von Staaten oder politischen Gemeinschaften sowie aufgrund potenziell negativer Folgen eines Eingriffes erweisen sich in Anbetracht groß angelegten Genozids, Folter, Mord und Vertreibung eben gerade aus moralischen Gesichtspunkten als strittig. Aber auch die Befürwortung humanitärer Intervention unter bestimmten Bedingungen, die sich an die Kriterien des gerechten Krieges anlehnen, hat ihre ethischen Tücken. So sei eine militärische

Intervention moralisch legitimiert, wenn ein gerechter Grund im Sinne der *causa iusta* existiert, wenn die rechte Autorität im Sinne der *auctoritas* über den Einsatz der Gewalt entscheidet und wenn schließlich auch die *necessitas*, also die Anwendung erfolgsversprechender, aber verhältnismäßiger Mittel gewährleistet ist und diese erst als *ultima ratio* zum Einsatz kommen. Die Festlegung ethischer Maßstäbe und Richtlinien sind als Orientierungshilfe und zur Missbrauchsverhinderung zwar äußerst wünschenswert, nur muss dies einhergehen mit rechtlich bindenden Kodifizierungen und Kontrollmöglichkeiten, will man die gegenteilige Wirkung verhindern, dass ein jeder handlungsmächtige Akteur seine *causa iusta* nach Belieben definiert und die moralische Begründung von Gewalt zur *carte blanche* avanciert. Allerdings selbst wenn bindende rechtliche Kodifizierungen existieren, kann das bestehende UN-System handlungsmächtige Akteure zu ihrer Einhaltung nicht zwingen. Darüber hinaus sollten wie auch immer geartete Maßstäbe und Richtlinien zur Gewaltanwendung das vorrangigste Ziel der präventiven Vermeidung von Gewalt nicht aus dem Auge verlieren.

Die Missbrauchssorgen von humanitärer Intervention sind nicht so unberechtigt, betrachtet man die faktische Interessenlage interventionsbereiter Staaten. Die vielfach kritisierte selektive Anwendung humanitärer Intervention richtet sich demnach nicht nach der Schwere der Menschenrechtsverletzungen, sondern vielmehr nach politischen Opportunitätskriterien, denen die Mitglieder des Sicherheitsrates als Vertreter von Einzelstaaten unterworfen sind. Dabei lassen sich drei mehr oder weniger sachfremde Hauptauslöser erkennen, die meist in Verbindung miteinander zu beobachten sind: negative Betroffenheit durch den Konflikt, Druck der öffentlichen Meinung und die Verfolgung macht- und sicherheitspolitischer Interessen. Zusätzliche humanitäre Motive sind dadurch keinesfalls ausgeschlossen, nur konnten sie bisher schon aufgrund der hohen personellen wie finanziellen Kosten eines Eingriffes nicht alleiniger Auslöser sein. Daher wird es auch vermieden, verpflichtende und belastende Präzedenzfälle zu schaffen. Die Interventionen der neunziger Jahre belegen, dass humanitäre Interventionen in dem Sinne, dass humanitäre Gründe per se die Ursache eines unparteiischen Eingriffes ohne politischen Hintergedanken gewesen wären, noch nie erfolgt sind. Die ausschlaggebenden Kriterien im Sicherheitsrat und bei den Intervenienten sowie der Wortlaut der UN-Resolutionen mit humanitärem Anspruch bestätigen dieses Fazit. Die Resolutionen zeugen nicht nur von großer Rücksicht auf das Gewaltverbot, sondern auch von einer gewissen Beliebigkeit. Außerdem werden darin Konflikte mit den genannten rechtlichen, ethischen und politischen Dilemmata vermieden, schon aus dem handfesten Grund, die Zustimmung aller Sicherheitsratmitglieder erlangen zu können. Dennoch hat sich der Sicherheitsrat, wenn auch zögerlich und indirekt, mit innerstaatlichen Menschenrechtsverletzungen befasst und seine diesbezüglichen Sanktionsmöglichkeiten seit Anfang der neunziger Jahre Schritt für Schritt erweitert.

Reformbedarf besteht also auf allen Ebenen des Konzepts, der auch vor der operativen Umsetzung nicht Halt macht. Diesbezüglich wären höhere Glaubwürdigkeit, effizientere Entsendung, Koordination und Vorbereitung, bessere Ausrüstung, Verhaltenskodices gegenüber der Bevölkerung sowie die stärkere Einbeziehung präventiver und nachsorgender Maßnahmen dringend angeraten. Aufgrund der genannten Problematiken blieb der erhoffte Erfolg stattgefundener Interventionen hinter den Erwartungen zurück, und der Enthusiasmus der Anfangszeit wich Mitte der neunziger Jahre einer Phase ernüchterten Stillstands, die erst der NATO-Einsatz im Kosovo beendete und den Debatten um humanitäre Intervention wieder ungeahnte Aktualität und Dringlichkeit verlieh.

Nachdem nun ein recht abstrakt gehaltener Überblick über die Probleme und Fallstricke humanitärer Interventionen in den neunziger Jahren gegeben worden ist, wendet sich die Arbeit im Folgenden spezifischen Akteursblöcken zu und analysiert diese vor allem vor dem Hintergrund einer neuen Qualität von Intervention. Diese ergibt sich aus dem unmandatierten Einsatz im Kosovo verbunden mit der neuen Strategie der NATO sowie aus dem ersten ernst gemeinten Versuch zur Entwicklung von Leitlinien durch die *International Commission on Intervention and State Sovereignty* zur möglichen Überwindung oder Linderung der genannten Probleme und Fallstricke.

3. Internationale Kontroversen und Konzeptionen

Als Wendepunkt in den internationalen Beziehungen wurde der NATO-Einsatz im Kosovo ebenso gefeiert wie entschieden abgelehnt. Er hat nicht durchschlagenden Veränderungen bewirkt, die prognostiziert wurden, zweifellos aber hat er wieder Bewegung in eine alte Debatte gebracht, denn wie selten zuvor und in ungewohnter Vehemenz äußerten sich Staaten aus aller Welt zum Konzept der humanitären Intervention. Die große Uneinigkeit über das Konzept humanitärer Intervention bei gleichzeitiger Notwendigkeit von Antworten, um ein zweites Ruanda, ein zweites Srebrenica und auch einen zweiten völkerrechtswidrigen Einsatz wie im Kosovo zu verhindern, mündete in einen ersten Versuch, allgemein anerkannte Leitlinien und Kriterien für zukünftige humanitäre Krisen zu formulieren. Um größtmögliche Meinungsvielfalt bei der Güterabwägung zwischen dem Grundsatz der Nichteinmischung und humanitärer Intervention zu erhalten, wurden dazu mit Vertretern aus aller Welt insgesamt zehn regionale Gesprächsrunden in Genf, Kairo, London, Maputo, Neu Delhi, Ottawa, Paris, Peking, Santiago de Chile und St. Petersburg abgehalten. Der Inhalt dieser Gesprächsrunden der *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, das heißt die Auswertung der vorhandenen Dokumente, dient als wichtige Quelle für das folgende Kapitel, aber auch anhand der Reaktionen auf den NATO-Einsatz im Kosovo oder auf vorherige Einsätze mit humanitärem Anspruch sollen die Positionen und

Argumentationslinien wichtiger Akteure im Internationalen System näher beleuchtet werden. Besonderes Augenmerk liegt hierbei auf nicht-westlichen Akteuren, die in der Forschung zu humanitärer Intervention tendenziell vernachlässigt werden. Internationale Positionen, Argumentationslinien, spezifische Motive und Interessen sollen im Folgenden sowohl vor dem Hintergrund des umstrittenen Kosovo-Einsatzes als auch eines potenziellen Minimalkonsenses untersucht werden, wobei sich der Fokus von den in Kapitel zwei abstrakt dargestellten Problemen und Fallstricken humanitärer Intervention auf eine akteurspezifische und kontextgebundene Analyse verschiebt. Zum Zwecke der Systematisierung erwies sich die Zuordnung zu drei Kategorien von Staaten als sinnvoll, innerhalb derer es zwar auch Divergenzen gibt, deren grobe Linie sowie deren Einfluss innerhalb des Internationalen Systems jedoch weitestgehend übereinstimmt: die Staaten der westlichen Welt, die Großmächte China, Russland und Indien sowie die Regionen des Südens vertreten durch die Arabische Liga, der Afrikanische Union, die ASEAN und die Rio-Gruppe. Hierbei erfolgt wieder die Anlehnung an die die völkerrechtliche, moralische, politische und operative Ebene. Von besonderem Interesse ist die Analyse der Hintergründe und Motive, warum also bestimmte Akteure diesen oder jenen Aspekt, diese Moral oder Rechtsauffassung vertreten und vor allem welche Bedeutung diese Verhaltensmuster für das Konzept der humanitären Intervention haben.

3.1. Die Akteure der westlichen Welt

Interventionen sind seit jeher Sache der Großmächte, sei es zur Durchsetzung hegemonialer Interessen oder sei es in den Zeiten der UNO und des modernen Völkerrechts in der Rolle einer Art Ordnungstifter oder Weltpolizist. Die praktische Begründung hierfür, völlig jenseits aller moralischen oder unmoralischen Absichten, liegt in den zur Verfügung stehenden Kapazitäten. Dies gilt in hohem Maße auch für das Konzept humanitärer Intervention, das vor allem handlungsmächtige Akteure der westlichen Welt¹⁴⁷ stützen: Die Interventionen der neunziger Jahre wurden bis auf Liberia größtenteils von westlichem Personal und Material, militärischer und ziviler Art, bestritten, und drei von fünf Permanenten Sicherheitsratmitgliedern, die die Entscheidungsmacht über humanitäre Interventionen innehaben, gehören der westlichen Welt an, ohne dass dies den tatsächlichen globalen Bevölkerungs- und Länderverhältnissen im geringsten entspräche. Den Kosovo-Krieg führte die NATO, das westliche Verteidigungsbündnis, dessen militärisches Potenzial seinesgleichen weltweit sucht, und die *International Commission on Intervention and State Sovereignty* wurde von Kanada mit Unterstützung Australiens, der Niederlande und Großbritanniens ins Leben gerufen. Doch auch diese scheinbar homogene Gruppe vertritt unterschiedliche Auffassungen zum Kosovo-Einsatz und humanitärer Intervention generell,

¹⁴⁷ Die NATO beziehungsweise ihre Mitgliedstaaten werden im Folgenden auch als Synonym für die westliche Welt verwendet werden, da die meisten Akteure des Westens ihr angehören.

wie schon die Vielfalt innerhalb der dort geführten wissenschaftlichen Diskurse¹⁴⁸ belegt. Auch in dieser Gruppe herrschen Machtdisparitäten, unterschiedliche Interessen, Lösungsstrategien und historisch-kulturelle Kontexte. Der regelmäßige Regierungswechsel innerhalb demokratischer Staaten trägt außerdem dazu bei, dass die außen- und innenpolitische Richtung auch nur eines Akteurs divergieren kann, vergleicht man etwa den strategischen Multilateralismus des ehemaligen US-Präsidenten Bill Clinton, etwas flapsiger auch als Multilateralismus á la carte bezeichnet, mit dem unilateral geprägten Neokonservatismus seines Nachfolgers George W. Bush.

Wenn auch keiner der NATO-Mitgliedstaaten sich aktiv gegen den Kosovo-Einsatz gestellt und die Bündnistreue gebrochen hat, war doch nicht allen gleichermaßen wohl dabei. Während der britische Premierminister Tony Blair von „Gerechtem Krieg“¹⁴⁹ sprach, folgten die neuen NATO-Mitgliedstaaten Polen, Tschechien und Ungarn nur ungern der neuen NATO-Strategie, und Frankreich erhoffte sich für die Zukunft mehr europäische Einsatzbereitschaft und –fähigkeit. Die Haltung zum Kosovo-Einsatz lässt sich anhand vier grob eingeteilter Gruppen beschreiben: jene, die den Einsatz befürworteten und sich aktiv beteiligten, wie die USA, Großbritannien und die Bundesrepublik Deutschland, jene Länder, die zwar den Einsatz, aber seine Bedingungen nicht schätzten, wie Frankreich, das sowohl die Umgehung des Sicherheitsrates als auch die neue NATO-Strategie nicht guthieß, jene, die das Konzept der humanitären Intervention verbunden mit einem militärischen Einsatz kritisch beurteilten, wie die neuen NATO-Mitgliedstaaten Polen, Tschechien und Ungarn sowie viele der skandinavischen Länder, und schließlich jene, bei denen im Fall des Kosovo kontextspezifische Faktoren dominierten. Während beispielsweise die Türkei die Unterstützung islamischer Minderheiten begrüßt, fürchten Bulgarien, Mazedonien¹⁵⁰ und Griechenland deren Erstarbung, und Griechenland verbindet überdies die orthodoxe Verwandtschaft mit den Serben.

Der Kosovo-Einsatz und die Ost-Timor-Intervention wenige Monate später warfen mehr Fragen auf als sie Antworten bereitstellten, sodass die britische und kanadische Regierung unabhängig voneinander einen neuen Vorstoß wagten, von dem sie sich größere Klarheit erhofften: Großbritannien unterbreitete dem UN-Generalsekretär einen Katalog von Leitlinien für humanitäre Intervention vor allem in Hinblick auf eine rechtliche Grundlage, und nach ähnlichem Muster erarbeitete die auf kanadische Initiative entstandene *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) ihren Abschlussbericht, um diesen dann der UNO vorzulegen. In Europa schlossen sich dieser Entwicklung außerdem in

¹⁴⁸ Die wissenschaftlichen Debatten, die in Kapitel zwei der vorliegenden Arbeit behandelt werden, basieren größtenteils auf westlicher Literatur.

¹⁴⁹ Siehe die Definition in Kapitel 2.4 der vorliegenden Arbeit.

¹⁵⁰ Mazedonien ist noch kein NATO-Mitglied, und Bulgarien war zum Zeitpunkt des Kosovo-Einsatzes auch noch nicht aufgenommen.

erster Linie Frankreich und die Niederlande an, auch weil diese tendenziell für ihre ehemaligen Kolonien eine gewisse Verantwortung übernehmen, international beteiligte sich neben Kanada auch Australien aktiv. Gemeinsamer Tenor der Beiträge ist die Forderung nach Ganzheitlichkeit, das heißt nach erhöhter Konzentration auf Prävention, aber auch stabilisierenden Wiederaufbau verbunden mit einer klaren Exit-Strategie. Klar soll auch die Umschreibung der Auslöser, der so genannten „threshold criterias“ sein sowie der Aufgaben der Intervenienten. Die Entscheidungsmacht soll beim Sicherheitsrat liegen und auch nicht, so meinen die meisten, auf Regionalorganisationen übertragen werden, weil das völkerrechtlich nicht vorgesehen ist.¹⁵¹ Die Autorität des Sicherheitsrates und die Unumgänglichkeit eines UNO-Mandats nach Kapitel VII hebt insbesondere der französische Außenminister Hubert Védrine in seinem Beitrag zur ICISS hervor. Unmandatierte Intervention wie im Kosovo müsse die absolute Ausnahme bleiben, allerdings könne dies nur erreicht werden, wenn innerhalb des Sicherheitsrates ein Vorzeichenwechsel zu Gunsten humanitärer Intervention auch in den Köpfen einzöge. Er schlägt einen neuen *Code of Conduct* vor, wonach eine Lähmung des Gremiums aus nationalem Interesse verurteilt wird. Dennoch weiß er auch, dass klare Kriterien für die Legalität eines humanitären Einsatzes noch lange keine klaren Kriterien für die Legitimität schaffen, wobei er sich auch nicht sonderlich optimistisch zeigt. Zwischen Rhetorik und Realität bestehe eine große Diskrepanz und auch noch so klare Kriterien ließen individuellen Interpretationsspielraum offen, sodass auch in Zukunft die Entscheidung für oder gegen Intervention von den Interessen der jeweiligen Akteure geprägt sein werde. Abgesehen von der Wirkungskraft solcher Kriterien weist er aber deutlich darauf hin, dass die auslösende Schwelle für eine militärische Intervention, also jene *threshold criterias*, in Frankreich tendenziell sehr viel höher angelegt werde als etwa in den USA. Gar von einem Recht auf humanitäre Intervention könne noch gar nicht und solle auch nie die Rede sein.¹⁵²

¹⁵¹ Zusammengefasst aus Jennifer Milliken: Rapporteur's Report, International Commission on Intervention and State Sovereignty, Round Table Consultation, Geneva, 31 January 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/Reports/Geneva.rapporteur.report.Milliken.htm>, [Stand: 09.05.04], David Petrusek: New Terms for an Old Debate, Discussion Paper, International Commission on Intervention and State Sovereignty, Round Table Consultation, Geneva, 31 January 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/geneva%20discussion%20papers.htm>, [Stand: 09.05.04], Penelope Simons: Rapporteur's Report, International Commission on Intervention and State Sovereignty, Round Table Consultation, Ottawa, 15 January 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/ottawa%20rapporteurs%20report.htm>, [Stand: 09.05.04], Nicholas J. Wheeler: Rapporteur's Report, International Commission on Intervention and State Sovereignty, Round Table Consultation, London, 3 February 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/London%20rapporteurs%20report%20.htm>, [Stand: 09.05.04].

¹⁵² Ken Berry/Tudor Hera: Rapporteur's Report, International Commission on Intervention and State Sovereignty, Round Table Consultation with French Government Officials and Parliamentarians, Paris, 23 May 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/Reports/rapporteur.report.govt.parliam.session.FINAL.htm>, [Stand: 09.05.04], Ken Berry/Tudor Hera: Rapporteur's Report, International Commission on Intervention and State Sovereignty, Round Table Consultation with Civil Society, Paris, 23 May 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/Reports/Paris.RT.report.civil.society.session.FINAL.htm>, [Stand: 09.05.04].

Vor allem aus der US-amerikanischen Haltung zu humanitärer Intervention nährt sich Védrines Skepsis bezüglich des Reformpotenzials des Konzepts, zumal die USA kein übermäßiges Interesse an der ICISS bekundeten. Glaubt man der Präferenzliste für künftige Interventionen, die Joseph Nye, Politikwissenschaftler und ehemaliges Kabinettsmitglied der Clinton-Regierung, im Jahr 2000 veröffentlicht hat, erklärt sich auch warum. Die USA möchten sich weder von einem internationalen Leitlinien-Katalog zu Einsätzen verpflichten, noch von diesen abhalten lassen. Nye stellt Leitlinien ganz anderer Art vor, die sich nicht nach dem Ausmaß von Menschenrechtsverletzungen richten: So gibt es seiner Meinung nach so genannte A-, B- und C-Staaten für die US-amerikanische Außenpolitik. Der A-Kategorie mit China, Europa, Russland und Japan gelte ein unmittelbares sicherheitspolitisches und kommerzielles Interesse. Zur B-Kategorie gehören instabile Staaten, die im eigenen Interesse zu beobachten sind und notfalls militärische Einsätze erforderten. Instabile Staaten, die überhaupt keine amerikanischen Interessen berühren, müssten zur Ressourcenschonung in Zukunft anderen überlassen werden. Zu dieser C-Kategorie zählt er etwa Bosnien, Haiti, das Kosovo, Ruanda und Somalia.¹⁵³ Auch die erweiterte NATO-Strategie, die auf dem Washingtoner Gipfeltreffen 1999 beschlossen wurde, bestätigte Frankreichs Sorgen. Der französische Versuch, für solche Gewaltinterventionen der NATO wenigstens klare Rechtsgrundlagen zu schaffen und diese an ein Mandat des Sicherheitsrates zu binden, konnte sich nicht durchsetzen. Frankreichs Engagement für humanitäre Intervention ist daher gebunden an den Erhalt der eigenen Entscheidungsmacht, verstärkte Eigeninitiative und militärische Emanzipation Europas. Die EU müsse laut dem französischen Präsidenten Jacques Chirac Wege aus der Statistenrolle finden, die sie während des Kosovo-Konflikts unter Beweis stellte.¹⁵⁴ Eigeninitiative in puncto Menschenrechte definieren hingegen die skandinavischen Länder tendenziell auf andere Art und Weise und lehnen militärische Einsätze zu Gunsten präventiver, diplomatisch-politischer Lösungen ab.¹⁵⁵ Die Zurückhaltung der neuen NATO-Mitgliedstaaten Polen, Tschechien und Ungarn hat einen anderen Hintergrund. Diese sind der NATO beigetreten, um sich vor militärischen Einsätzen zu schützen, nicht um an diesen teilzuhaben, sodass der erweiterte Fokus der NATO dort eher Unbehagen auslöste; außerdem wollen sie ihre knappen Ressourcen nicht für Auslandseinsätze in der Peripherie zur Verfügung zu stellen.¹⁵⁶

¹⁵³ Joseph S. Nye: Redefining the National Interest, in: Foreign Affairs, vol. 78, no. 4/1999, pp. 22-35.

¹⁵⁴ Simon Duke/Hans-Georg Ehrhart/Matthias Karádi: The Major European Allies. France, Germany, and the United Kingdom, in: Schnabel/Thakur (eds.): Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention, Tokio 2000, pp. 128-147.

¹⁵⁵ Bjørn Møller: The Nordic Countries. Whither the West's Conscience?, in: Schnabel/Thakur (eds.): Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention, Tokio 2000, pp. 151-165.

¹⁵⁶ Péter Tálas/László Valki: The New Entrants. Hungary, Poland, and the Czech Republic, in: Schnabel/Thakur (eds.): Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention, pp. 201-212.

Trotz all der geschilderten Differenzen zogen die westlichen Akteure während des Kosovo-Einsatzes an einem Strang und weder Großbritannien, die USA noch Frankreich hätten im Sicherheitsrat ihr Veto eingelegt, wäre es so weit gekommen. Da das Konzept notfalls gewaltsamer Einmischung im Falle massiver und systematischer Menschenrechtsverletzungen spätestens mit der Millenniumsrede des Generalsekretärs Kofi Annan außerdem offiziellen Einzug in die UNO erhalten hat, muss die Position der Akteure, die im Folgenden analysiert wird, in erster Linie als Reaktion auf diese Entwicklungen vornehmlich westlicher Politik verstanden werden.

3.2. Die Großmächte China, Indien und Russland

Vor allem an die drei großen nicht-westlichen Akteure China, Indien und Russland wandte sich Kofi Annans Appell zur Unterstützung einer neuen, zeitgemäßen Menschenrechtspolitik, die angesichts massiver innerstaatlicher Menschenrechtsverletzungen nicht mehr akzeptieren könne, dass sich etwa Diktatoren unter Berufung auf absoluten Souveränitätsanspruch hinter ihren Staatsgrenzen verschanzen könnten. Diesbezügliche Blockadepolitik im Sicherheitsrat hielt er mit den Zielen der Vereinten Nationen für nicht vereinbar, und so heißt es in seiner Rede zur Eröffnung der Generalversammlung im September 1999, dem Jahr der Kosovo- und Ost-Timor-Intervention:

„Nothing in the charter precludes a recognition that there are rights beyond borders. Indeed, its very letter and spirit are affirmation of those fundamental human rights. In short, it is not the deficiencies of the Charter which have brought us to this juncture, but our difficulties in applying its principles to a new era; an era when strictly traditional notions of sovereignty can no longer do justice to the aspirations of peoples everywhere to attain their fundamental freedoms.“¹⁵⁷

Chinas Außenminister Tang Jiaxuan hingegen hält die traditionelle Auffassung von Souveränität für alles andere als antiquiert und reagierte am 22. September 1999 mit deutlichen Worten:

„The issue of human rights is, in essence, an internal affair of a country, and should be addressed mainly by the government of that country through its own efforts. Otherwise might is right and a new form of gunboat diplomacy would wreak havoc on small and weak countries unable to protect themselves. Cold War mentality still lingers on, hegemony and power politics have manifested themselves in new expressions.“¹⁵⁸

¹⁵⁷ Zit. nach Susan Caskie: 1999 in Review. Global Debate over Humanitarian Intervention, in: Radio Free Europe, 23.12.1999, <http://www.rferl.org/nca/features/1999/12/F.RU.991223145838.html>, [Stand: 09.04.04].

¹⁵⁸ Zit. nach Evelyn Leopold: China Castigates West on Humanitarian Intervention, in: World Tibet Network News, 23.09.1999, http://www.tibet.ca/wtnarchive/1999/9/23_2.html, [Stand: 09.04.04].

Die Völkerrechtswidrigkeit des Einsatzes beklagte die chinesische Regierung zwar bereits vor der versehentlichen Bombardierung ihrer Belgrader Botschaft am 7. Mai 1999, weil der Irrtümlichkeit der Zerstörung aber nicht recht Glauben geschenkt wurde, schlug danach die bisher moderat gehaltene Tonlage ihrer Dokumente deutlich um. Die ausbleibende Bestrafung der Täter verfestigte diese Skepsis.¹⁵⁹

Die Selbstverständlichkeit gleich mehrerer Rechtsbrüche, der Verletzung der UN-Charta, des Völkerrechts sowie der NATO-Charta, führte auch in Indien zu großer Besorgnis über die mögliche Präzedenz des Falles. Es sei ein Irrtum anzunehmen, dass die Zeiten der Staatensouveränität vorüber wären, unterstrich der indische Außenminister Jaswant Singh vor der Generalversammlung. Denn die Vereinten Nationen seien nicht als Superstaat konzipiert worden, und sie würden es auch niemals sein, vor allem deswegen nicht, weil es keinen wirklichen Ersatz für einen souveränen Staat gebe. Den Staat abbauen, marginalisieren oder gar ignorieren zu wollen, sei zudem ein verfehelter Ansatz; denn je schwächer ein Staat werde, um so weniger sei er in der Lage, das Wohl seiner Bürger zu fördern.¹⁶⁰ Die in Indien weit verbreitete Einigkeit kurz nach dem Kosovo-Einsatz, dass die ohnehin schon beachtlichen militärischen Kapazitäten weiter ausgebaut werden sollten, bezeugen dessen tiefes Misstrauen gegenüber der westlichen Welt und gegenüber deren Verständnis von der UNO und internationalem Miteinander.¹⁶¹ In gleichem Maße ablehnend und drohend fielen auch die offiziellen Stellungnahmen Russlands aus. Der russische Präsident warnte am 25. März 1999, man habe extreme Maßnahmen in Reserve, aber man hätte sich entschieden, sie noch nicht anzuwenden, während der russische Außenminister Iwanow forderte, die Verantwortlichen für die NATO-Luftangriffe vor den Internationalen Gerichtshof in Den Haag zu bringen.¹⁶² Ministerpräsident Primakow brach unmittelbar vor Beginn der Luftschläge eine USA-Reise zur Unterzeichnung von Wirtschaftsverträgen in Milliardenhöhe ab. Wie bereits mehrfach in Kapitel zwei angedeutet,¹⁶³ ist diese empfindliche Haltung Chinas, Indiens und Russlands zu humanitärer Intervention wie überhaupt zu jeglicher Form von Souveränitätseinschränkungen und Einmischungen nicht neu, nur kommt im Falle des Kosovo-Einsatzes die Umgehung des Sicherheitsrates erschwerend hinzu, die im vollen Bewusstsein geschah, dass die Vetomächte China und Russland nicht zugestimmt hätten. Für eine Weltordnung, in der diese Form der Interventionspolitik Usus wird, entwerfen die drei sehr ähnliche Szenarien beziehungsweise Langzeitimplikationen des Kosovo-Einsatzes: Die Welt fiele zurück in einen höchst anarchischen konfliktgeladenen Zustand, in

¹⁵⁹ Henke: Die humanitäre Intervention, pp. 65-66.

¹⁶⁰ Zit. nach Thalif Deen: Globalisierung 2000 (II). Dritte Welt auf dem Rückzug. Die neue Machtverteilung in den Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen, Heft 1/2000, S. 6-11, S. 10.

¹⁶¹ Satish Nambiar: India. An Uneasy Precedent, in: Schnabel/Thakur (eds.): Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention. pp. 260-269, p. 269.

¹⁶² Zit. nach Sebastian Mayer: Russland und die Frage der Selbstmandatierung der NATO, in: Aktuelle Analysen, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Heft 15/1999, S. 3.

¹⁶³ Siehe insbesondere in Kapitel 2.6 Ausgewählte Sicherheitsratsresolutionen der neunziger Jahre.

der das Recht und die Moral bei den Mächtigen läge und die UNO jegliche Autorität verloren hätte. Der Anspruch nach unilateraler Hegemonie könnte dann gewaltsam, bevorzugt präventiv, gegen Schwächere und Linienuntreue durchgesetzt werden.¹⁶⁴

Wirksamster Schutz gegen derartige Entwicklungen sei die Wahrung internationalen Rechts, und schon aus dieser knappen Zusammenstellung offizieller Erklärungen zum Kosovo-Einsatz wird deutlich, dass die völkerrechtliche Ebene als Argumentationsfigur in den Mittelpunkt gestellt wird. Das größte Unbehagen bereitete der Rechtsbruch, und dieser im doppelten Sinne, weil zum einen unter Verstoß gegen Kapitel VII der Sicherheitsrat umgangen worden ist, und noch gravierender, weil das Interventionsverbot zur Achtung gegenseitiger Souveränität, das zentralste Rechtsgut in der Völkerrechtsordnung und in der UN-Charta, missachtet worden ist. Indien verweist sogar noch auf zwei weitere Rechtsbrüche: den Bruch der NATO-Charta selbst, die allein auf kollektive Verteidigung ausgelegt sei, und den Bruch der Wiener Konventionen zum Vertragsrecht, nach denen es verboten sei, die Unterzeichnung eines Vertragsentwurfes, wie den von Rambouillet zum Friedensschluß zwischen Kosovo-Albanern und Serben, militärisch zu erzwingen.¹⁶⁵ Diese in erster Linie legalistischen Argumentationsführungen werden auch in den Regionalrunden der ICISS dominant vertreten, was wohl zwei Gründe haben dürfte: zum einen, weil sich zwar über moralische Standpunkte streiten lasse, nicht aber über rechtliche, wie Satish Nambiar unterstreicht,¹⁶⁶ und zum anderen, weil wohl alle drei Mächte keine vertiefteren ethischen Diskussionen über Menschenrechte führen wollten, bedenkt man, dass deren innerstaatliche Verwirklichung in großer Diskrepanz zu den unterzeichneten Inhalten der Verträge über die drei Generationen von Menschenrechten steht. Vor allem Chinas und Indiens Argumentationsbasis mutet dabei in ihrer Ausschließlichkeit so rechtspositivistisch an, dass nicht mehr deutlich ist, ob Frieden das oberste normative Ziel der Völkerrechtsordnung sei, oder staatliche Souveränität. Die russischen Vertreter hingegen geben sich deutlich moderater in ihren Beiträgen zur ICISS, in denen die Notwendigkeit von humanitärer Einmischung in Ausnahmefällen zugestanden wird, aber im Einklang mit dem bestehenden UN-System, das heißt im Einklang mit dem Sicherheitsrat, also nicht ohne ausdrückliche Zustimmung Russlands.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Zu den potenziellen Folgen des Kosovo-Einsatzes aus chinesischer, russischer und indischer Sicht siehe Zhang Yunling: China. Whither the World Order After Kosovo? In: Schnabel/Thakur (eds.): Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention, pp. 117-127, Vladimir Baranovsky: Russia, Reassessing National Interest, in: Ebd., pp. 101-116 und Nambiar: India.

¹⁶⁵ Nambiar: India, S. 265.

¹⁶⁶ Ebd., S. 265 f.

¹⁶⁷ Igor Leshukov: Towards More Flexibility in Authorizing Humanitarian Intervention, Discussion Paper, International Commission on Intervention and State Sovereignty, Round Table Consultation, St. Petersburg, 16 July 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/Reports/St.Pet.Leshukov.paper.htm>, [Stand: 09.05.04].

Für China und Indien ist eine rechtliche Basis humanitärer Intervention, wie sie in der Einleitung Kapitel eins definiert worden ist, nicht vorhanden, während für Russland diese Basis vorhanden ist, aber äußerst eingeschränkt. Wie sieht es mit der moralischen Basis aus? Diese kann bei der Debatte um humanitäre Intervention nicht völlig umgangen werden, erfordert aber zwangsläufig eine Stellungnahme zu menschenrechtlichen Fragen. Alle drei betonen, dass die individualrechtliche Perspektive auf Kosten von Kollektivrechten eine rein westliche Ideologie sei und sie nicht bereit seien, diese kritiklos zu übernehmen. Die vorrangige Achtung von Kollektivrechten, die sie im modernen Völkerrecht durch das Selbstbestimmungsrecht des Staates gesichert sehen, entspreche nicht nur der chinesischen Tradition, sondern bewahre auch vor fragmentierenden, separatistischen Bewegungen, die den Frieden gefährdeten und sehr viel mehr menschliches Leid hervorbrächten, heißt es im chinesischen Beitrag zur ICISS.¹⁶⁸ Eine Einmischung von Außen verletzt das Selbstbestimmungsrecht von Staaten zwangsläufig und ist nach dieser Ideologie mit keinem moralischen Zweck zu rechtfertigen, sondern bereits in sich unmoralisch.¹⁶⁹ Darüber hinaus, so erklärt Vladimir Baranovsky, reagiere auch die russische Bevölkerung relativ unsensibel auf humanitäre Tragödien im Ausland, was zum einen an den eigenen Problemen, wie etwa der hohen Gewaltkriminalität und wirtschaftlichen Existenzängsten liege, aber auch daran, dass das Individuum in der gesamten russischen Geschichte der Gemeinschaft unterstand.¹⁷⁰ Die Bereitschaft, finanzielle und personelle Kosten für humanitäre Auslandseinsätze zu tragen, dürfte nach dieser Analyse mäßig ausfallen. Jedoch insbesondere diese drei großen Staaten, deren eigene innerstaatliche Menschenrechtspolitik Anlass zu Kritik liefert, werden von westlicher Seite häufig daran erinnert, dass sie die Menschenrechtspakte mit den drei Generationen von Menschenrechten über ihre erga omnes-Geltung hinaus sogar unterschrieben hätten. Shashi Shukla schwächt diesen Vorwurf in der *India Quarterly* ab, indem er auf die darin neben politischen und zivilen Rechten ebenfalls gleichberechtigt enthaltenen ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechte verweist, die den Entwicklungsländern die wichtigeren wären, die von der westlichen Welt jedoch oft nicht nur vernachlässigt, sondern sogar verletzt würden.¹⁷¹

Schlagkräftiger als das ausgiebige Beharren auf der rechtlichen Argumentation ist die Liste von Versäumnissen, Fehlwirkungen und Gefahren humanitärer Intervention, die zur

¹⁶⁸ China Institute of International Studies (CIIS): A Summarized Report on Intervention and State Sovereignty, Rapporteur's Report, International Commission on Intervention and State Sovereignty, Round Table Consultation, Beijing, 14 June 2001, http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/Reports/Beijing_Rapporteur_Report.html, [Stand: 09.05.04].

¹⁶⁹ Siehe hierzu auch Kapitel 2.4 der vorliegenden Arbeit.

¹⁷⁰ Vladimir Baranovsky: Russia, Reassessing National Interest, in: Schnabel/Thakur (eds.): Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention, pp. 101-116.

¹⁷¹ Shashi Shukla: Humanitarian Intervention: Power Politics or Global Responsibility, in: *India Quarterly*, vol. 57, no. 3/2001, pp. 79-96, p. 88.

Bestätigung der fehlenden Legalität und des gefürchteten moralischen „Messianismus“¹⁷² aufgeführt werden. Am dominantesten ist dabei die Warnung vor der destabilisierenden Wirkung separatistischer Bewegungen, die durch das Konzept humanitärer Intervention ermutigt und radikalisiert würden. Auch stattfindende Interventionen schafften mehr Unheil als sie beseitigten, beispielsweise wegen inkohärenter Strategien und mit den Zielen unvereinbarer und ineffektiver Mittel, wie auch im Kosovo bewiesen. Zweifelhaft sei, ob eine physische Intervention überhaupt in irgendeiner Form das richtige Mittel sein könne. Ebenso wenig moralisch seien die immer wieder zu beobachtenden Doppelstandards, nach denen etwa die Misshandlung der türkischen Kurden zugelassen werde, aber zu Gunsten der Kosovo-Albaner sofort eingegriffen werde, ohne zu prüfen, ob der vermeintliche Genozid tatsächlich vorliege. Diese Doppelstandards und Selektivität verwiesen wiederum auf die fragwürdige, sachfremde Motivation der Intervenienten, die eine rein humanitäre Motivation zweifelhaft erscheinen lasse und eine hohe Gefahr politischen Missbrauchs berge. Die Missbrauchsgefahr werde auch dadurch gefördert, so Indien, dass nur die Permanenten Sicherheitsratmitglieder, wenn überhaupt, Entscheidungsmacht besäßen. Und wenn das humanitäre Motiv so ernst gemeint sei, verwundere die immer wieder, wie auch im Kosovo, verpasste Prävention und Ursachenbekämpfung.¹⁷³

Um diesen negativen Entwicklungen Einhalt zu gebieten, veröffentlichten China und Russland nach einem informellen Gipfel am 9. und 10. Dezember 1999 in Peking ihr ordnungspolitisches Gegenmodell für die Zukunft, demzufolge alle Mitglieder der Staatengemeinschaft gleich behandelt werden sollten. Das impliziere die Garantie der eigenen Sicherheit durch ein friedliches Miteinander und die Wahrung des Gewaltverbotes, den Respekt vor den jeweiligen Kulturen und Entwicklungswegen, die absolute Achtung gegenseitiger Souveränität und des Nichteinmischungsprinzips sowie die Etablierung einer fairen, ausgeglichenen Weltwirtschaftsordnung.¹⁷⁴ Dem internationalen Druck, auch zu humanitären Fragen Stellung zu nehmen, konnte China nicht gänzlich entgehen, und so vertrat es in der Regionalrunde der ICISS, aufbauend auf dem genannten Zukunftsmodell, das Konzept der *humanitarian assistance*; denn das Konzept der humanitären Intervention, das ja gerade in den Fällen zur Anwendung kommen soll, in denen die regierenden Eliten bezüglich innerstaatlicher Menschenrechtsverletzungen nicht einlenken wollen, fand keine Zustimmung in seiner bisherigen Form. Das Konzept der *humanitarian assistance* kommt hingegen nur zum Tragen, wenn die Konfliktparteien ihre Zustimmung erteilt haben, das

¹⁷² Leshukov: Towards More Flexibility in Authorizing Humanitarian Intervention.

¹⁷³ Zusammengefasst aus Ebd., China Institute of International Studies (CIIS): A Summarized Report on Intervention and State Sovereignty, Shukla: Humanitarian Intervention: Power Politics or Global Responsibility, Yunling: China und Baranovsky: Russia, Reassessing National Interest.

¹⁷⁴ Michael C. Davis: Humanitarian Intervention and China's World View, Vortrag zur ISA Annual International Conference, Panel on "The Normative Basis for Intervention in Contemporary International Relations II", New Orleans, March 24-27, 2002, <http://www.isanet.org/noarchive/michaeldavis.html>, [Stand: 09.05.04].

militärische Personal ein UNO-Mandat besitzt und auf jede Form der Gewaltanwendung außer zur Selbstverteidigung verzichtet wird. Nur dann käme dem Einsatz, der im Grunde dem alt bekannten Peacekeeping-Modell entspricht, wirklich humanitärer Charakter zu. Die Verbindung des Adjektivs humanitär mit dem Begriff der Intervention sei ohnehin ein zynischer Widerspruch in sich. Der chinesische Beitrag präzisiert sein Konzept noch ausführlich bezüglich Berufungsverfahren, Neutralität des Personals, der Ausgangskriterien etc.¹⁷⁵ Auch von indischer Seite werde das Konzept der *humanitarian assistance* favorisiert, wie Shashi Shukla in der *India Quarterly* unterstreicht:¹⁷⁶ Die Rolle der UNO sei aus Sicht westlicher Industrieländer eine ganz andere als aus Sicht der Entwicklungsländer, die im Namen von Frieden, Menschenrechten und *good governance* das Modell humanitären Beistands anstelle von destabilisierender Einmischung im Namen der Humanität verfolgten. Igor Leshukov hingegen, einer der russischen Vertreter in der ICISS, stützte das Konzept der humanitären Intervention und schlug sogar ein Modell konstruktiver Enthaltung vor, um die Lähmung des Sicherheitsrates zu überwinden. Anstelle des absoluten Konsenssystems solle demnach eine Enthaltung im Geiste gegenseitiger Solidarität möglich sein. Dabei könne in Fragen „vitalen nationalen Interesses“ die bremsende Vetomöglichkeit eines einzelnen Mitglieds beibehalten werden.¹⁷⁷ Die Zulassung solcher Stimmen zumindest auf der wissenschaftlichen Ebene belegt wieder die etwas moderatere Haltung Russlands, was aber nicht darüber hinwegtäuschen soll, dass die russische Position, so wie die chinesische und indische, sowohl in Menschenrechtsfragen beziehungsweise in Fragen der Selbstbestimmungsrechte von Minderheiten als auch in Fragen von Souveränitätsbeschränkungen traditionell eine vorsichtige und zuweilen auch offen ablehnende ist.

China, Indien und Russland sind sich über ihr favorisiertes Ordnungsmodell des Internationalen Systems ebenso einig wie über die Verurteilung des Kosovo-Einsatzes und ihre grundsätzliche Skepsis gegenüber Fortentwicklungsversuchen des Konzepts humanitärer Intervention, gegen das sie in erster Linie rechtlich argumentieren. Sie waren gemeinsam federführend beim Versuch einer Sicherheitsratresolution zur Verurteilung des Kosovo-Einsatzes, deren Scheitern sie einmal mehr von der Zweckentfremdung der UNO überzeugte, mit der Konsequenz, die eigenen militärischen Sicherheiten ausbauen zu müssen. Ebenso hat jedes dieser Länder seine Eigenheiten und Kontextspezifika, die ausführlicher einzelner Fallanalysen wert wären, während in der vorliegenden Arbeit aber das Augemerke zum Zwecke der Systematisierung auf gemeinsamen Hintergründen und Motiven liegt. Einer der größten Unterschiede zwischen den dreien beispielsweise ist die

¹⁷⁵ China Institute of International Studies (CIIS): A Summarized Report on Intervention and State Sovereignty.

¹⁷⁶ Shukla: *Humanitarian Intervention: Power Politics or Global Responsibility*, p. 88.

¹⁷⁷ Leshukov: *Towards More Flexibility in Authorizing Humanitarian Intervention*.

politische Ordnung, so erfordert das kommunistische System der Volksrepublik China weit weniger Rücksichtnahme auf die Stimmung der Wählerschaft und Opposition wie das demokratische System Indiens und das offiziell demokratische System Russlands. Anders ist auch das indische Verhältnis zur UNO als das der Permanenten Sicherheitsratmitglieder China und Russland. Klassische, gegebenenfalls stark beeinflussende Kontextspezifika, um auch hier Beispiele zu nennen, waren im konkreten Fall des Kosovo Russlands emotionale Bindung zu Serbien durch deren orthodoxe Verwandtschaft sowie Indiens historische Bindung zu Serbien durch die Freundschaft zwischen den gemeinsamen Initiatoren der Blockfreien Bewegung Nehru, dem ersten Premierminister Indiens, und Tito, dem Präsidenten des kommunistischen Jugoslawien. Größtes gemeinsames Charakteristikum der drei ist hingegen ihre Großmachtrolle, gestützt durch hohe militärische Kapazitäten bis hin zum Besitz der Atombombe, eine Rolle, die sie, wie jeder Akteur im Internationalen System, empfindlich bedacht sind zu erhalten, wenn schon nicht auszuweiten. Russland, das den stetigen Verlust seines einstigen Supermacht-Status spürt, sowie China und Indien, deren Potenzial noch im Aufstieg begriffen ist, sehen ihre Macht durch den Kosovo-Einsatz, durch eine allzu eigenmächtige NATO, der sie nicht angehören, und im allgemeinen durch das Konzept humanitärer Intervention bedroht und bringen ihr grundsätzliches Unbehagen über solche souveränitätsverletzenden Entwicklungen zum Ausdruck. Nicht nur teilen sie die historische Erfahrung äußerer Einmischung, sodass Interventionen schon begrifflich negative, Eroberungs-Assoziationen auslösen, sondern sie teilen auch ein Menschenbild, das die hohe Bedeutung des Individuums in der westlichen Kultur nicht nachempfindet. Und von schließlich höchster Bedeutung dürfte die gemeinsame Problematik humanitärer Konfliktherde im eigenen Lande sein. Die Behandlung der separatistischen Bewegungen im chinesischen Taiwan und Tibet, im indischen Kaschmir und im russischen Tschetschenien sowie die Behandlung von Minderheiten, wie etwa die der muslimischen Minderheiten in der indischen Region Gujarat oder der chinesischen Region Xinjiang Uighur, verstoßen in vielerlei Hinsicht gegen die internationalen Menschenrechtsnormen und werden in den Jahresberichten von Amnesty International kontinuierlich beklagt. Daraus nährt sich die sicherheits- beziehungsweise machtpolitische Furcht, ein zum Gewohnheitsrecht gewordener Verzicht auf das UN-Veto könnte in Zukunft weitere internationale Einsätze in Gebieten der eigenen Einflussphäre oder gar im eigenen Territorium möglich machen. Scheint letztere Furcht auch eher unrealistisch angesichts der Machtposition beziehungsweise der militärischen Kapazitäten, so könnte die Fortentwicklung humanitärer Einschränkung von Souveränität doch bedeuten, dass zumindest verbal stärkere Kritik geübt wird an einem Kaschmir, Taiwan, Tibet oder Tschetschenien, und bezüglich der eigenen Einflussphären ist Russland mit dem Einsatz im Kosovo bereits empfindlich berührt worden. Gerne hätte es den Balkan, wie zu Sowjetzeiten, als geostrategischen „Anti-NATO-

Vorposten“ gepflegt.¹⁷⁸ Auch China sieht die eigenen Einflussphären vor allem in Verbindung dreier Faktoren bedroht, denn das unangenehme US-japanische Sicherheitsabkommen, das die Taiwanstrasse einschließt, erlangt in Verbindung mit dem expansiven Verhalten der NATO und dem wieder aufgenommenen humanitären Interventionismus noch höhere Qualität.

Kurz nach den ersten verbalen Empörungen über den Kosovo-Einsatz aber wichen die harschen Verlautbarungen von Regierungsvertretern vorsichtigeren Tönen, während das Handeln der drei von Anfang an hinter der rhetorischen Schärfe zurückblieb. Der russische Ministerpräsident Primakow etwa forderte zu Beginn einer Kabinettsitzung, die Verärgerung über die Luftangriffe dürfe nicht zu einer ernsthaften Verschlechterung der wirtschaftlichen Beziehungen führen und verkündete, dass es keinen Isolationismus geben werde.¹⁷⁹ Ähnlich mutet die Ankündigung des chinesischen Vizepräsidenten Hu Jintao an: „*China will uphold the policy of reform and opening to the outside world*“.¹⁸⁰ Darin zeigt sich das den dreien gemeinsame Dilemma, dass sie sich ihrer relativen Machtposition zwar durchaus bewusst sind und diese auch verbal auszuspielen verstehen, jedoch wissen sie auch realpolitisch um ihre vor allem wirtschaftlichen Abhängigkeiten von den westlichen Industrienationen, der WTO¹⁸¹ und vom IWF¹⁸², weshalb wiederum vorsichtigere Reaktionen angeraten sind. So wurde China erst im Dezember 2001 Mitglied der Welthandelsorganisation und Russland bemüht sich um möglichst zügige Aufnahme. Das Einlenken vor allem Russlands und Chinas hat auch noch andere taktische Gründe, beispielsweise weil allzu scharfe Kritik genau das erwünschte Gegenteil bewirken kann, indem die Umgehung des Sicherheitsrates gefördert wird, internationale Diskussionsrunden zu humanitärer Intervention sonst im Zweifelsfall ohne China, Russland oder Indien stattfänden und noch größerer internationaler Prestigeverlust in menschenrechtlichen Fragen drohte. Bezüglich des Prestigeverlustes sei noch angemerkt, dass allzu konfrontatives Auftreten angesichts der Tatsache, dass humanitäre Interventionen gegen die Großmächte China, Russland und Indien doch relativ unwahrscheinlich sind, gar nicht erforderlich und sinnvoll wäre, weil sich dadurch der internationale Druck in Menschenrechtsfragen sogar eher verstärken könnte. Außerdem hebt sich China seine Veto-Schlagkraft traditionell für Taiwanfragen beziehungsweise gegen Staaten auf, die Beziehungen zu Taiwan unterhalten oder aufnehmen wollen. So akzeptierte Peking beispielsweise den Einsatz in Somalia 1992 und in Bosnien 1992 und 1994, bei Haiti aber drohte es mit einem Veto zur Eindämmung amerikanischen Hegemonialstrebens, das sich aber vielmehr gegen den geflohenen Präsidenten Aristide wandte, der diplomatische

¹⁷⁸ Baranovsky: *Russia, Reassessing National Interest*, pp. 103-104.

¹⁷⁹ Mayer: *Russland und die Frage der Selbstmandatierung der NATO*, S. 4.

¹⁸⁰ Yunling: *China*, p. 119.

¹⁸¹ Abkürzung für World Trade Organization.

¹⁸² Abkürzung für Internationaler Währungsfonds.

Beziehungen zu Taiwan aufgenommen hatte. Somit darf auch das jeweilige Verhältnis zu Taiwan als kontextspezifischer Faktor Chinas gelten, der dessen Haltung im jeweiligen Fall mitbeeinflusst. Russlands Einlenken im Falle des Kosovo-Einsatzes findet seine Erklärung über die genannten taktischen Gründe hinaus auch in kontextspezifischen Bedingungen, weil der bedauerte Einflussverlust auf dem Balkan durch die erfolgreichen Vermittlungsversuche Russlands gegen Ende des Einsatzes etwas ausgeglichen werden konnte und dann doch wieder Handlungsmacht in russische Hände spielte.

3.3. Die Regionen des Südens: Afrikanische Union, Arabische Liga, ASEAN und Rio-Gruppe

Welche Chancen und Fortschritte, welche Probleme und Gefahren sehen die Staaten der Arabischen Liga, der Afrikanischen Union (AU), der Association of South East Asian Nations (ASEAN) und der Rio-Gruppe in einem Einsatz wie dem Kosovo, dem Konzept der humanitären Intervention an sich und einer möglichen Fortentwicklung des Konzepts? Die Berücksichtigung einzelner kontextspezifischer Bedingungen, die die Befürwortung oder Ablehnung des theoretischen Konzepts oder des konkreten Falls beeinflussen, wäre uferlos bei der Betrachtung so voneinander verschiedener und auch intern heterogener Organisationen wie der Afrikanischen Union, der Arabischen Liga, der ASEAN und der Rio-Gruppe. Jedoch mit der Zielsetzung, den Fokus von der westlich dominierten Forschung zu humanitärer Intervention auch auf östliche und südliche Teile der Welt zu richten und dabei Tendenzen, Richtungen und Strukturen auszumachen, bieten diese Akteursgruppen, zu fassen unter dem Sammelbegriff der Regionen des Südens, durchaus gemeinsame Anknüpfungspunkte. Neben der banalen Gemeinsamkeit, nicht der westlichen Welt anzugehören, verbindet diese Regionen vor allem zweierlei: das Gefühl beziehungsweise vielmehr die Tatsache der Bevormundung oder nur begrenzter Macht und die höchste weltweite Zahl an innerstaatlichen Konflikten. Ersteres nährt sich aus den vergleichsweise geringen politischen und wirtschaftlichen Einflussmöglichkeiten in der internationalen Gemeinschaft, so verfügt auch keiner dieser Akteure über maßgeblichen Einfluss in der UNO oder über die wirtschaftliche Größe der acht führenden Industrienationen, sowie auch aus der gemeinsamen historischen Erfahrung intensiver Kolonialisierung. Zweites, die Konfliktdichte, verleiht dem Konzept humanitärer Intervention besondere Brisanz, als diese Regionen am ehesten zu Schauplätzen solcher Einsätze werden könnten.

Als Kontrast zum vorherigen Kapitel sollen mit der AU und der Rio-Gruppe zunächst jene beiden regionalen Zusammenschlüsse vorgestellt werden, innerhalb derer viele Stimmen deutlicher Befürwortung und Förderung des Modells ertönen, wenn auch in anderer Form als im Kosovo. Vor der ASEAN, die sich wiederum in vielerlei Hinsicht ihren beiden großen asiatischen Geschwistern China und Indien anschließt, folgt die Arabische Liga, die sowohl

intern als auch extern in themenrelevanten offiziellen Stellungnahmen sehr heterogen auftritt und daher als Zwischenkandidat charakterisiert werden kann.

Multilaterale Intervention hat Freunde und Feinde in Afrika, erklärt Adonia Ayebare, leitender Sekretär der ugandischen Botschaft in Ruanda,¹⁸³ was bei einer Organisation mit 53 Mitgliedern wenig verwundert. Der einen Partei gehört der algerische Präsident Bouteflika an, der damals in seiner Rolle als Vorsitzender der OAU, der jetzigen AU, mit folgenden Worten auf den Kosovo-Einsatz reagierte:

„Aber wir werden weiterhin gegen jede Untergrabung unserer Souveränität auf der Hut bleiben, nicht nur, weil die Souveränität unserer letzte Verteidigungslinie gegen die Regeln einer ungerechten Weltordnung darstellt, sondern auch, weil wir weder an den Entscheidungsprozessen des Sicherheitsrats noch an der Kontrolle ihrer Umsetzung beteiligt sind.“¹⁸⁴

Im Folgenden aber richtet sich der Fokus auf die Seite der tendenziellen Befürworter, die nicht nur in der ICISS auftraten, sondern auch eine Entwicklung innerhalb der AU widerspiegeln, in der sich seit Ende des Ost-West-Konflikts schrittweise ein erweiterter Sicherheitsbegriff unter Einbezug interner Konflikte sowie politischer, sozialer und ökonomischer Spannungen durchsetzte. Nelson Mandela, damaliger Präsident Südafrikas, appellierte 1998 auf einem OAU-Gipfeltreffen in Ouagadougou:

„Africa has a right and a duty to intervene to root out tyranny [...] we must all accept that we cannot abuse the concept of national sovereignty to deny the rest of the continent the right and duty to intervene when behind those sovereign boundaries, people are being slaughtered to protect tyranny.“¹⁸⁵

Severine Rugumamu vom *Conflict Management Center* der AU und Adonia Ayebare bestätigen diese Entwicklung in ihren Beiträgen zur ICISS und sind der Ansicht, dass sich die AU vom reinen Paradigma des politischen Realismus weg bewege und qualifiziertere Formen legitimer Souveränität vertrete, die ihre Grenze beispielsweise bei gewaltsamer Machtergreifung findet.¹⁸⁶ Ein vernünftiges internationales Rahmenwerk zu humanitärer Intervention unter der Bedingung, dass die speziellen Bedürfnisse des afrikanischen

¹⁸³ Adonia Ayebare: Regional Perspectives on Sovereignty and Intervention, Discussion Paper, International Commission on Intervention and State Sovereignty, Round Table Consultation, Maputo, 10 March 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/maputu%20discussion%20paper%20regional%20perspectives.htm>, [Stand: 09.05.04].

¹⁸⁴ Zit. nach Deen: Globalisierung 2000 (II). Dritte Welt auf dem Rückzug, S. 11.

¹⁸⁵ Simon Chesterman: Humanitarian Intervention. Perspectives from Africa, http://www.ipacademy.org/Publications/Reports/Africa/PubIRepoAfriHumIntv_body.htm, [Stand: 14.07.04].

¹⁸⁶ Severine Rugumamu: State Sovereignty and Intervention in Africa. Nurturing New Governance Norms, Discussion Paper, International Commission on Intervention and State Sovereignty, Round Table Consultation, Maputo, 10 March 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/maputu%20discussion%20paper%20nurturing%20new%20norms.htm>, [Stand: 09.05.04].

Kontinents darin ihre Berücksichtigung fänden, könne daher nur begrüßt werden. Der Wandel innerhalb der AU, von dem Ayebare und Rugumamu sprechen, fand seinen offiziellen Niederschlag erst kurz nach dem Kosovo-Krieg in der Gründungsakte von 2000. Darin transformiert sich nicht nur der lockere Zusammenschluss der Organisation für Afrikanische Einheit in die supranationale Afrikanische Union, sondern der niedergelegte Grundsatz der Nichteinmischung erfährt darin auch gleichzeitig eine Einschränkung. Die Union habe das Recht, auf Beschluss der Versammlung in einem Mitgliedstaat zu intervenieren und zwar im Hinblick auf schwerwiegende Umstände, namentlich Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit,¹⁸⁷ heißt es in der Gründungsakte. Allerdings zeichnete sich dieser Prozess schon länger ab, und dementsprechend präsentierte sich Südafrika unter Präsident Mandela bezüglich des Kosovo-Konflikts auch sehr moderat, weder übermäßig moralisierend noch rein legalistisch, und konnte sich damit in der Bewegung der Blockfreien durchsetzen, in der es zu massiven Frontstellungen kam. Die offizielle Erklärung der Blockfreien am 9. April 1999 verurteilt die Menschenrechtsverletzungen im Kosovo bei gleichzeitiger Betonung, dass die Verantwortung dafür einzig und allein beim Sicherheitsrat liege, weshalb das Verhalten der NATO Besorgnis um die Regeln der Weltordnung erzeuge. Südafrika unterstrich noch einmal gesondert, dass es sich auch in Zukunft bezüglich der Umgehung des Sicherheitsrates unflexibel zeigen werde, massive innerstaatliche Menschenrechtsverletzungen aber einer adäquaten Antwort bedürften, was Mandela sogar bei einem Besuch in Russland trotz des jungen Verhältnisses der beiden Staaten wiederholte.¹⁸⁸ Die auffallend häufige Kommentierung des Kriegsverlaufes von Seiten Südafrikas, das mit seiner leitenden Position in der AU, der SADC¹⁸⁹, der UNCTAD¹⁹⁰ und mit seinem damaligen Vorsitz in der Blockfreien Bewegung über eine große regionale Macht verfügt und daher für viele Staaten Afrikas spricht, verwundert zunächst, weil es auf den ersten Blick keinerlei historisches oder strategisches Interesse an der Balkanregion hat. Doch nutzt Südafrika diese Plattform, das Konzept der humanitären Intervention aus afrikanischer Perspektive und nach afrikanischen Bedürfnissen zu bewerten, woran der krisengebeutelte Kontinent durchaus hohes Interesse hat. Severine Rugumamu und Adonia Ayebare setzen diesen Ansatz in der ICISS fort und kritisieren in erster Linie die selektive Doppelmoral, die den afrikanischen Kontinent humanitär marginalisiere, da hohe Summen, Personal und modernste militärische Kapazitäten für den Balkan verwendet würden, während Angola, der Kongo, Sierra Leone, Somalia und der Sudan einer dringenden Antwort harrten. Den erfolgten Interventionen, ob

¹⁸⁷ Volker Matthies: Von der OAU zur AU – Auf dem Weg zu einer „Pax Africana“?, In: Ferdowski (Hrsg.): Sicherheit und Frieden im 21. Jahrhundert, S. 439-458, S. 442.

¹⁸⁸ Philip Nel: South Africa: The Demand for Legitimate Multilateralism, in: Schnabel/Thakur (eds.): Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention, pp. 245-259.

¹⁸⁹ Abkürzung für South African Development Community.

¹⁹⁰ Abkürzung für United Nations Conference on Trade and Development.

in Afrika oder woanders, mangle es außerdem an kohärenten Strategien, was schon damit beginne, dass sich innerhalb der UNO der interventionsbefürwortende UNHCR¹⁹¹ und das interventionsablehnende UNDP¹⁹² nicht einig seien, und an ganzheitlichen Modellen, die nachhaltige Prävention und Wiederaufbau sowie effektive nicht-militärische Lösungen einschließen. Und wie viele andere Angehörige ehemaliger Kolonialstaaten störten sie sich an der Terminologie, weil Intervention so gar nicht humanitär klingen wolle, und schlugen als neue Konzeptbezeichnung *The Responsibility to Protect* vor, was nicht nur die Verantwortung für die Dritte Welt, sondern auch die gewünschte Ganzheitlichkeit impliziere. Daraus wird deutlich, dass Ayebare und Rugumamu wie auch Mandela und Simon Chesterman die Mängel des Konzepts nicht beklagen ohne konstruktive Verbesserungsvorschläge zu bieten, sodass ein sehr klares Bild davon entsteht, wie humanitäre Intervention nach dem Gusto der afrikanischen Befürworter funktionieren sollte und was der Abschlussbericht der ICISS beinhalten oder beantworten sollte.

In erster Linie müsse das Völkerrecht und die UN-Charta respektiert werden, allerdings derart interpretiert, dass humanitäre Intervention im Falle massiver und systematischer Menschenrechtsverletzungen als legal erachtet wird. Die UNO, ihre und andere multilaterale Organe müssten gestärkt statt unterlaufen werden, und zu diesem Zwecke sollten Generalversammlung und Regionalorganisationen mehr Mitsprache und Initiativrechte erhalten. Letztere sollten auch materiell unterstützt werden, damit sie die Probleme ihrer Region bewältigen könnten, was sie unter anderem daher besser könnten, weil sie die spezifischen Begebenheiten überblickten. Überdies seien damit neokolonialer, sachfremder Interessenverfolgung Zügel angelegt. Die AU etwa habe bereits eine interessante Doktrin und ad-hoc-Antworten für die afrikanischen Bedürfnisse entwickelt, nur fehle es ihr noch an Kapazitäten und multilateraler Legitimation, sodass sie die Unterstützung durch die UNO, die EU und andere stärkere Akteure benötige. Ganzheitlichkeit müsse angestrebt werden durch flächendeckende Etablierung von Frühwarnsystemen, die Förderung sozialer, wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Strukturen sowie durch den Aufbau von Rechtssystemen unter Berücksichtigung traditioneller Praktiken. Auch das operative Vorgehen bei einer militärischen Operation, sollte es als *ultima ratio* und trotz anderweitiger Bemühungen zu dieser kommen, müsse überarbeitet werden zu Gunsten klarer Mandate, Kommunikation und Koordination, eines *code of conducts* für die Soldaten, die eine spezielle, bedarfsgerechte Ausbildung genossen haben sollten, und der Kontrolle durch eine neutrale, unabhängige, noch einzurichtende Stelle. Die operativen Vorschläge des Brahimi-Reports seien hierzu eine gute Basis.¹⁹³ Das Konzept Ayebares und Rugumamus ist sogar

¹⁹¹ Abkürzung für United Nations High Commissioner on Refugees.

¹⁹² Abkürzung für United Nations Development Programme.

¹⁹³ Zusammengefasst aus Ayebare: *Regional Perspectives on Sovereignty and Intervention*, Chesterman: *Humanitarian Intervention*, Nel: *South Africa* und Rugumamu: *State Sovereignty and Intervention in Africa*.

soweit durchdacht, mögliche Auslöser für Sanktionen oder begrenzte äußere Einmischung zu nennen: massives menschliches Leiden aus verschiedensten Gründen, staatlicher und rechtlicher Zusammenbruch, die Entstehung von *Warlord*-Banden, zur Abwendung politischer Notfälle sowie zur Begleitung demokratischer Konsolidierungsprozesse und zur Wahlbeobachtung. Die bereits vorhandene AU-Doktrin, von der die beiden sprechen, bezieht sich auf den 1993 noch zu OAU-Zeiten geschaffenen Konfliktmechanismus, der bisher hauptsächlich „weiche“, politisch-diplomatische Maßnahmen beinhaltet.¹⁹⁴

Multilateralismus, und zwar qualitativen und gleichberechtigten, fordert das oben beschriebene afrikanische Lager für die internationale Ordnung und für eine staatenübergreifende Menschenrechtspolitik, die im Notfall in eine Intervention mündet. Die beiden Hauptmotive dürften zum einen der dringende Bedarf an außerafrikanischer Unterstützung auf verschiedensten Ebenen und zum anderen der Wunsch nach Erweiterung der marginalen Mitsprache und des Einflusses innerhalb des Internationalen Systems sein. Und gerade eine Mittelmacht, ein aufstrebendes Schwellenland wie Südafrika, auf dem regional hohe Verantwortung lastet, kann seinen internationalen Rang, seine Macht nur auf multilateralem Wege innerhalb multilateraler Institutionen ausbauen. Das tut es, indem es statt des größtenteils verbal gehaltenen Säbelrasselns Chinas, Indiens und Russlands moderat gehaltene Kritik paart mit konstruktiven Reformvorschlägen, vielleicht auch in der Hoffnung, im Fall des Falles ein Kandidat für einen Permanenten Sitz im Sicherheitsrat zu sein. Die besonders unilaterale US-amerikanische Außenpolitik der letzten Jahre, die stetig wachsende Rolle der G8-Staaten im Prozess der Globalisierung, die erweiterten Befugnisse eines so mächtigen Militärbündnisses wie der NATO und unmandatierte Einsätze wie im Kosovo sind allerdings alles Faktoren, die diese Vorstöße gefährden oder zumindest erschweren.

Der relativ züversichtliche Blick einiger afrikanischer Staaten auf humanitäre Intervention nährt sich auch aus der Hoffnung, im dringenden Fall westliche Hilfe zu bekommen und für die Krisen Afrikas die Entwicklung eines ganzheitlichen Konzepts voranzutreiben. Darüber hinaus ist staatliche Souveränität in Afrika zwar einerseits ein empfindlich gehütetes Gut, ein letztes Bollwerk gegen die Zwänge der globalisierten Welt, wie Bouteflika mahnt, andererseits aber leidet Afrika in hohem Maße an staatlichen Zerfallsprozessen, unter anderem auch weil viele der staatlichen Gebilde auf den künstlichen Grenzen der Kolonialzeit beruhen, was zum Teil für wenig Nationalgefühl innerhalb der bunt durchmischten Bevölkerungsgruppen sorgt und im schlimmsten Fall in gewaltsame Konflikte mündet.

¹⁹⁴ Matthies: Von der OAU zur AU, S. 443-447.

Eine Region, die in der Frage um humanitäre Intervention in vielerlei Hinsicht ähnliche Positionen und Motive erkennen lässt wie Afrika, ist Lateinamerika. Auch dort ist die Entwicklung eines erweiterten Sicherheitsbegriffes und flexiblerer Interpretation von Souveränität zu beobachten, diese wird aber auch nicht von allen Staaten angenommen. Auch in der Rio-Gruppe, abgekürzt GRIO, gibt es verschiedene Lager, sodass es beispielsweise vor der offiziellen Erklärung zum Kosovo zu einem ähnlichen Gerangel kam wie innerhalb der AU. Neben der 1986 gegründeten GRIO, der nur lateinamerikanische Staaten angehören, wird im Folgenden auch die OAS, die Organisation amerikanischer Staaten, Erwähnung finden, weil diese stärker institutionalisiert ist in der Region. Allerdings spiegelt die OAS nicht unbedingt das repräsentativste Bild Lateinamerikas wider, weil ihr neben den lateinamerikanischen Staaten auch Kanada und die USA angehören, die unter anderem aufgrund des Hauptsitzes in Washington eine sehr dominante Position einnehmen.

Drei Entwicklungen der letzten Dekade haben in einigen Staaten Lateinamerikas zu einer flexibleren Interpretation des in der OAS-Charta festgehaltenen Nichteinmischungsprinzips geführt, teils freiwillig, teils in Ermangelung anderer Möglichkeiten: die Demokratisierungswelle in Lateinamerika in Verbindung mit der rechtlichen Aufwertung von Menschenrechten, der gewachsene Einfluss internationaler Organisationen beispielsweise durch deren Engagement in El Salvador, Guatemala und Nicaragua sowie die Wirtschaftsliberalisierung und damit auch der Einfluss internationaler Finanzorganisationen wie der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds. Zur ersten offiziellen Aufwertung der Menschenrechte trug die intra-amerikanische Menschenrechtskonvention von 1965 bei, der drei Jahre später die Einrichtung eines intra-amerikanischen Menschenrechtsgerichtshofes folgte. In den neunziger Jahren wurden in der OAS schrittweise Grundlagen zur aktiven Einmischung vereinbart. So sieht ein Protokoll von 1992 den OAS-Ausschluss im Falle gewaltsamer Machtergreifung vor und 1995 beschloss das juristische Komitee der OAS, dass das Prinzip der Nicht-Einmischung bei diktatorischer, menschenrechtsverachtender Regierungspraxis verwirkt werden kann.¹⁹⁵ Chile, Argentinien und die meisten mittelamerikanischen Staaten begrüßen diese Entwicklungen und treiben sie voran, Länder also, die ihre Konflikte mit Hilfe internationaler Mediation gelöst haben und als Vorzeigestaaten der Region dienen. Die koloniale Vergangenheit und die starke Dominanz der USA in der Region, deren Interessenverfolgung häufig als rücksichtslos unilateral und interventionistisch wahrgenommen wird und wurde, führen andererseits zu einem empfindlichen Verhältnis gegenüber Einschränkungen der eigenen Souveränität. Vor allem Mexiko und Brasilien, deren Verhältnis zu den USA geprägt ist von Abhängigkeiten und strukturellen Asymmetrien, lehnen die Fortentwicklung von Interventionsmodellen

¹⁹⁵ Mónica Serrano: Latin America. The Dilemmas of Intervention, in: Schnabel/Thakur (eds.): Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention, pp. 223-244.

sowohl innerhalb der OAS beziehungsweise der GRIO als auch international ab. Brasilien nimmt dabei zur Vermeidung eines möglichen Ausschlusses eine eher passiv blockierende Haltung ein, etwa bezüglich der Ausweitung von OAS-Mandaten, während Mexiko offene Opposition betreibt, wozu neben der größtmöglichen Abwehr von Fremdbestimmung auch das mexikanische Demokratiedefizit und die Unruhen der Zapatistas in Chiapas beitragen dürften.¹⁹⁶

Die Sorge um Missbrauchsgefahr und hegemoniale Interessensverfolgung sowie die Kritik an Selektivität und Doppelmoral teilen alle Akteure Lateinamerikas, nur sind die Konsequenzen andere. Chile, Argentinien und die meisten Staaten Mittelamerikas versuchen sich durch die Förderung multilateraler Kanäle, an denen sie aktiv mitwirken können, davor zu schützen. Ihre Reformvorschläge zum Konzept der humanitären Intervention in der ICISS muten daher auch ähnlich an wie die der afrikanischen Vertreter. Interventionen jeglicher Art dürften nicht ohne die Zustimmung der UNO durchgeführt werden, die wiederum auch dergestalt reformiert werden müsse, dass mehr Gewicht vom Sicherheitsrat auf die Generalversammlung verlagert werde. Die Generalversammlung könne beispielsweise auch die Verantwortung über ein Tribunal zur Überwachung und Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen übernehmen. Das diene zweierlei: sowohl der Erzielung von ganzheitlichen und in allererster Linie friedlichen Ansätzen als auch der Überwindung mangelnder Repräsentanz in der UNO, von der die Staaten Lateinamerikas stark betroffen seien. Sanktionen oder gar Interventionen zur Etablierung demokratischer Systeme seien aber ohne massive Menschenrechtsverletzungen weder moralisch noch rechtlich zu rechtfertigen, weil die Wahl des politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systems eine freie bleiben müsse.¹⁹⁷ Die andere Konsequenz ist die Errichtung von Schutzwällen gegen jegliche Souveränitätsabgabe, welche multilaterale Politik in begrenztem Maße erfordern würde. Diese Politik, die auch Bouteflika den Staaten des Südens empfahl, betreibt Mexiko. In der offiziellen Kosovo-Erklärung der GRIO am 25. März 1999, die nicht rundweg ablehnend ist, sondern eine Balance sucht zwischen dem Schutz von Menschenrechten und der Achtung staatlicher Souveränität, haben sich aber die gemäßigten Stimmen durchgesetzt. Das Verhalten Serbiens wird darin ausdrücklich verurteilt und die Verletzung seiner Souveränität nicht beklagt, was aber beklagt wird, sind verpasste Präventionsversuche, zu wenig Engagement für friedliche Lösungsansätze und die Marginalisierung des Sicherheitsrates, die verbunden mit dem Machtzugewinn der NATO auch die Sicherheitsinteressen Lateinamerikas empfindlich berührt. Außerhalb dieser

¹⁹⁶ Ebd. und María Soledad Alvear: Humanitarian Intervention. How to Deal With Crises Effectively, International Commission on Intervention and State Sovereignty, Round Table Consultation, Santiago, 4 May 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/Reports/Santiago.Alvear.Speech.ENG.htm>, [Stand: 09.05.04].

¹⁹⁷ Luis Bitencourt: Rapporteur's Report, Discussion Paper, International Commission on Intervention and State Sovereignty, Santiago, 4 May 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/Reports/Santiago.rapporteur.report.Bitencourt.htm>, [Stand: 09.05.04].

gemeinsamen Erklärung wurde aus Lateinamerika vereinzelt auch heftigere Kritik am neokolonialen Verhalten der NATO geübt.¹⁹⁸

Die AU und die GRIO präsentieren sich trotz vieler gemeinsamer Grundsteine und Ziele nicht als monolithischer Block. Sie sind ein Zusammenspiel heterogener Akteure bezüglich ihrer Macht, ihrer Stärke, ihrer Probleme, ihrer Regierungs- und Wirtschaftssysteme, ihrer Strategien, ihrer Kultur, ihrer Vergangenheit etc., dennoch ließen sich nicht nur gewisse pro- und contra-Parteien oder -Lager ausmachen, sondern auch herauskristallisieren, welche Stimmen die größere Akteursmacht vereinten, um sich etwa bei der Beurteilung des Kosovo-Einsatzes oder in der ICISS durchzusetzen.

Bei der Arabischen Liga fällt dies schwerer. Wie steht die muslimische Welt zu militärischen Einsätzen und damit notgedrungenen Verletzungen territorialer Integrität zum Schutze massiv bedrohter Menschen? Und wie reagierte sie auf den Kosovo-Einsatz zu Gunsten der muslimischen Albaner? Sie reagierten mit unbehaglicher Ambivalenz, wie Ibrahim Karawan treffend formuliert, und zwar sowohl seitens der tendenziellen Gegner als auch der Befürworter.¹⁹⁹ Auch zeigte sich eine gewisse Ratlosigkeit, was denn die neue NATO-Strategie speziell für muslimische Staaten in Zukunft bedeuten sollte. Regte der Einsatz eine positive Entwicklung zwischen dem Westen und der muslimischen Welt an oder drohte auch ihr eine derartige Einmischung mit der Begründung von Menschenrechtsverletzungen, dem Besitz von ABC-Waffen oder der Beherbergung terroristischer Gruppen? Oder sollte der Einsatz gar nicht als Präzedenzfall gewertet werden, sondern als Ausnahme? Und konnte der Einsatz denn seinem Ziel gerecht werden, ob Ausnahme oder Präzedenzfall, und die Situation der albanischen Moslems verbessern oder hat er sie nicht im Gegenteil noch verschlechtert? Und was bedeutete der Einsatz für die UNO, erlitt sie einen Schaden oder profitierte sie davon?²⁰⁰ Grundsätzlich dominiert in der Arabischen Liga tiefes Misstrauen gegenüber der NATO, und staatliche Souveränität ist ein heiliges Gut in einer Region, die auch die Erfahrung der Kolonialisierung teilt und in der weltliche und geistliche Autorität nicht scharf getrennt sind. Aber dennoch zogen ihre Akteure unterschiedliche Schlüsse: Algerien, Irak, Iran und Libyen etwa verurteilten das Verhalten der NATO, und die drei letzteren so genannten „Schurkenstaaten“ fühlten sich massiv persönlich bedroht. Der Einsatz erschien ihnen als reine Machtdemonstration für den Ernstfall. Die Mehrheit der 56 islamischen Staaten hingegen und vor allem ihre Bevölkerung begrüßten die Luftschläge zum Schutze ihrer Glaubensbrüder als Akt der Humanität.²⁰¹ Ägypten, Pakistan und erstaunlicherweise Malaysia, das sonst zu einem der größten Kritiker westlicher Politik zählt, veröffentlichten

¹⁹⁸ Serrano: Latin America.

¹⁹⁹ Ibrahim A. Karawan: The Muslim World. Uneasy Ambivalence, in: Schnabel/Thakur (eds.): Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention, pp. 215-221.

²⁰⁰ Ebd.

²⁰¹ Ebd.

einen offiziellen Entwurf zu Unterstützung des NATO-Vorgehens, Ägypten und Jordanien zogen außerdem ihre Botschafter aus Serbien ab; dennoch blieb auch diese Gruppe vorsichtig und skeptisch. Gemeinsam ist allen, ob in der pro- oder contra-Haltung, die hoch ideologisierte Argumentationsführung, also die politische Instrumentalisierung von moralischen Fragen, die oft Befremden in der westlichen Welt auslöst. Mit dem operativen Vorgehen erklärten sich auch die vorsichtigen Befürworter des Einsatzes nicht einverstanden, weil zum Schaden der Zivilbevölkerung friedliche Ansätze verpasst worden seien und Kollateralschäden in Kauf genommen wurden, die durch den Einsatz von Bodentruppen mit höherem eigenen Risiko zu verringern gewesen wären. Auch hier wurde daher vermutet, man hätte die Chance gleich genutzt, um seine neuste Militärtechnologie zu testen und zu demonstrieren.

Das Misstrauen könne angesichts der inkohärenten Strategie der internationalen Gemeinschaft, die sich in der arabischen Region besonders abzeichne, doch auch nicht verwundern, beklagt der ehemalige ägyptische Botschafter Ahmed T. Khalil in der ICISS. Der lebensbedrohliche Überaktivismus im Irak, vergleichbar mit dem im Kosovo, stehe in eklatantem Missverhältnis zur Passivität im Sudan und angesichts der Unterdrückung der Palästinenser. Viele jener kriminellen, autoritären Regime, gegen die sich das Konzept der humanitären Intervention richten sollte, teilweise noch mit Waffen zu versorgen, bestärke den Verdacht der Doppelmoral und völlig anderer strategischer Interessen als humanitärer. Damit habe auch der Sicherheitsrat seine Glaubwürdigkeit in der arabischen Welt schon lange verspielt. Ein Rahmenwerk, Instrumente und Mechanismen zum aktiven Schutz von Menschenrechten würde die Arabische Welt nur dann als zivilisatorischen Fortschritt begrüßen, wenn dadurch die Doppelstandards beseitigt würden, unter denen die Palästinenser leiden. Noch sei kein geeignetes Implementierungssystem vorhanden. Er bedauert auch, dass kein Vertreter der PLO²⁰², ebenfalls ein Mitglied der Arabischen Liga, an den Regionalrunden der ICISS teilnehme. Die Achtung der Souveränität und territorialen Integrität sei zwar auch in der Charta der Arabischen Liga und der AU, in der ebenfalls viele Staaten der Region Mitglied sind, rechtlich geschützt, die gewaltsame Unterdrückung des Selbstbestimmungsrechtes könne aber nach Khalil eine moralisch legitime und legale Ausnahme bilden.²⁰³ Das Recht auf Selbstbestimmung und das Recht auf territoriale Integrität als gleichberechtigte und möglicherweise kollidierende Rechtsgüter innerhalb der Chartas der Regionalorganisationen, der UN-Charta und des Völkerrechts zu interpretieren, ist allerdings der Ansatz, den China, Indien und Russland gerade so befürchten und bekämpfen. Die Reformvorschläge in der ICISS entsprachen größtenteils den zentralen

²⁰² Abkürzung für Palestine Liberation Organization.

²⁰³ Ahmed T. Khalil: Rapporteur's Report, International Commission on Intervention and State Sovereignty, Round Table Consultation, Cairo, 21 May 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/Reports/Cairo.rapporteur.eport.ECFA.htm>, [Stand: 09.05.04].

Anliegen der AU und der GRIO: Reform des Sicherheitsrates, stärkere Einbeziehung und Eigenständigkeit von Regionalorganisationen, die bessere Kenntnis und Überblick hätten und stärkere Akzeptanz in der Bevölkerung genössen, intensivere Ursachenbekämpfung und präventive Diplomatie, höhere Transparenz beispielsweise in Form einer supranationalen Kommission, klar definierte Auslöser von Sanktionen wie Genozid, massive Verbrechen gegen die Menschlichkeit und gewaltsame Unterdrückung des Selbstbestimmungsrechtes. Und zu guter Letzt erregte auch hier der Terminus der Intervention Missfallen.²⁰⁴

Wie schon in der AU und der GRIO verfolgen tendenzielle Befürworter und Gegner eines Sanktionskonzepts gegen Menschenrechtsverletzungen ein gemeinsames Ziel. Beide wollen die Willkür unterbinden, mit der nach ihrem Empfinden staatliche Souveränität in der arabischen Region verletzt wird. Hegemonialer Interessenverfolgung soll entweder ernst gemeinte Hilfe oder eben ein völliger Rückzug aus Angelegenheiten der Region weichen.

Innerhalb der ASEAN, der Vereinigung südostasiatischer Staaten zu Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Zusammenarbeit, wird bewusst Abstand gehalten von flexibleren Interpretationen staatlicher Souveränität. Staatliche Souveränität und das Nichteinmischungsprinzip aus dem Gründungsvertrag von 1976 werden trotz internationaler Forderungen, sich bei den regionalen Konflikten wie etwa im Falle Ost-Timors oder den Feuerlegungen in Sumatra und Borneo stärker zu engagieren, ohne Einschränkungen geachtet. Rodolfo C. Severino, Generalsekretär der ASEAN, begründet das mit einer anderen Form der Konfliktlösung, die in der heterogenen südostasiatischen Region auf kooperativem, integrativem Wege gesucht wird, statt in lauten, marktschreierischen und protzenden Gesten wie etwa dem Kosovo-Einsatz:

„[...] the welfare of people, particularly in Southeast Asia today, is better served through economic integration, through the opening of societies to one another, than through blatant intervention and ostentatious gestures, which seldom work anyway. Interaction, integration, cooperation – this is what ASEAN is largely about. There is no drama here; this is not headline stuff. But, in Southeast Asia today, it is the only way.“²⁰⁵

Der letzte Satz bezieht sich auf die Manipulation, Verfälschung oder zumindest unsachgemäße Übertreibung moderner Massenmedien, die eine militärische Intervention auslösen könnten. Und wenn auch die Ausgangskriterien im Abschlussbericht der ICISS etwas klarer definiert seien, so läge die Entscheidung doch allein bei den Großmächten des Sicherheitsrates, die selber nie Opfer einer Intervention werden würden. Dennoch würde die

²⁰⁴ Ebd.

²⁰⁵ Rodolfo C. Severino: Sovereignty, Intervention and the ASEAN Way, ASEAN Scholars' Roundtable, Singapore 3 July 2000, <http://www.aseansec.org/3221.htm>, [Stand: 09.05.04].

ASEAN den Weg über die UNO, wenn diese Form des Menschenrechtsschutzes in extremen Fällen doch nötig erscheinen sollte, auf jeden Fall vorziehen und am allerbesten, wie auch von Indien und China vorgeschlagen, mit der Zustimmung des betroffenen Staates.²⁰⁶

Es lässt sich schwer beantworten, ob die ASEAN im Falle zustimmungspflichtiger Kriterien und Regeln zu humanitärer Intervention das Konzept aktiv blockieren würde, vorangetrieben wird es innerhalb der südostasiatischen Region auf keinen Fall, wenn auch Singapur durch seine mächtigen wirtschaftlichen Verbindungen zum Westen noch am kooperativsten ist. An den Regionalrunden der ICISS war die ASEAN nicht beteiligt, was angesichts der Größe und Bedeutung der aufstrebenden südostasiatischen Region als Manko der Kommission gewertet werden kann. Der Hintergrund dieser skeptischen bis ablehnenden Haltung in der ASEAN ist wieder der Bollwerk-Gedanke in dem Sinne, dass souveräne Staatsgrenzen vor Einmischung und Bevormundung durch handlungsmächtige Akteure in gewissem Grade zu schützen vermögen. Dieses hohe Bedürfnis innerhalb der südostasiatischen Region ist neben der dortigen Existenz potenziell betroffener Konfliktregionen auch wieder sowohl aus der kolonialen Vergangenheit zu verstehen als auch aus der Zeit des Kalten Krieges, in der ganz besonders diese Region erfahren hat, was es bedeutet, wenn die Interessen der Großen auf dem Rücken der Kleinen ausgetragen werden und wie diese zu kämpfen haben, um nicht zwischen den mächtigen Blöcken zerrieben zu werden.

3.4. Zusammenfassung

Wie steht die internationale Staatengemeinschaft zu humanitärer Intervention? Welche Positionen werden vertreten, welche Zukunftsperspektiven werden entworfen? Die eben dargestellte Auswahl von Akteuren beziehungsweise Gruppen von Akteuren verdeutlicht, wie heterogen sich selbst regionale Zusammenschlüsse zusammensetzen, dass also von der Staatengemeinschaft oder Weltgemeinschaft als solcher im Grunde nicht die Rede sein kann. Auch die innenpolitische Legitimation der Akteure, ob gewählte Repräsentanten des Volkes oder Autokraten regieren, ist eine unterschiedliche.

Der größte Grad an Homogenität bezüglich des Entwicklungsniveaus sowie des Regierungs-, Gesellschafts- und Wirtschaftssystems findet sich innerhalb der westlichen Welt, auf deren Initiative auch die humanitären Interventionen der neunziger Jahre sowie die jüngsten Institutionalisierungsversuche zurückgehen. Und dennoch herrscht auch innerhalb dieser Gruppe weder Einigkeit noch Kontinuität. Ersteres fehlte sogar hinter der äußeren Geschlossenheit der NATO, deren Einsatz im Kosovo nicht die gewünschte Option Frankreichs, Skandinaviens und der osteuropäischen Mitglieder gewesen wäre. Neben

²⁰⁶ Ebd.

deren allgemeinen Bedenken kamen kontextspezifische Interessen wie etwa Griechenlands orthodoxe Bindung zu Serbien noch hinzu. Zweites, die mangelnde Kontinuität, bezeugt die Selektivität, nach der menschenrechtliche Krisen in den neunziger Jahren präventiv oder militärisch verhindert beziehungsweise beendet worden sind. Die Tatsache, dass gerade der weltweit handlungsmächtigste Akteur, die USA, kein übermäßiges Interesse oder Unterstützung für die *International Commission on Intervention and State Sovereignty* aufbrachten, spricht allerdings von vornherein auch nicht für Fortschritte an Einigkeit und Kontinuität, sondern eher für ein Fortsetzen der bekannten Muster. Charakteristikum des westlichen Interventionismus in der Vergangenheit und wohl auch in naher Zukunft ist das auffällige Auseinanderklaffen zwischen altruistischer Rhetorik und der Realität, in der humanitäre Krisen vielmehr eine Aufmerksamkeit á la carte je nach innen- und außenpolitischem Druck erfahren.

Der altruistischen Rhetorik, mit der westliche Akteure die moralische Legitimität von Souveränitätsverletzungen zu Gunsten von Menschenrechten hervorheben, setzen die Großmächte China, Russland und Indien das völkerrechtliche Verbot von Souveränitätsverletzungen vehement entgegen. Ohne Legalität könne es auch keine Legitimität geben, nicht umgekehrt. Sie wünschen keine Aufweichung staatlicher Souveränität, dem Garanten internationalen Friedens, sie wünschen keine Fremdbestimmung und keine Ermutigung der Separatisten im eigenen Lande und sie wünschen kein unkontrollierbares, eigenmächtiges Auftreten eines militärischen Bündnisses, dem sie nicht angehören. Auch ihre Menschenrechtstradition unterscheidet sich von der westlichen. Menschenrechte besitzt in erster Linie das Kollektiv, und zumindest in China, teilweise auch im Russland des Staatspräsidenten Vladimir Putin, unterstehen diese Rechte überdies der staatlichen Hoheit, auch wenn diese Form des staatlichen Selbstverständnisses international moderater formuliert wird. Und dennoch bleibt Chinas, Indiens und Russlands Verhaltensmuster ein zutiefst widersprüchliches. Im Bewusstsein ihrer Großmächtsattribute reagieren sie zwar mit aller verbalen Schärfe und sicherheitspolitischer Absicherung auf westliche Souveränitätsverletzungen, halten sich aber mit tatsächlichen Konsequenzen zurück, weil allzu konfrontatives Auftreten weder taktisch klug, noch aufgrund diverser, vor allem ökonomischer Abhängigkeitsstrukturen empfehlenswert wäre. Zusammenfassend lässt sich die chinesische, indische und russische Position bei allen internen Unterschieden der drei als Gratwanderung zwischen machtbewusster Opposition und realpolitischen Abhängigkeiten charakterisieren.

Der Einfluss der Akteure, die hier unter den Regionen des Südens subsumiert wurden, ist ein deutlich geringerer im Internationalen System als der Chinas, Indiens und Russlands. Das verbindet die Staaten der Afrikanischen Union, der Rio-Gruppe, der Arabischen Liga und der

ASEAN bei aller internen und externen Heterogenität. Außerdem ist das Konzept humanitärer Intervention in diesen Regionen so heiß diskutiert, weil in ihnen die weltweit meisten innerstaatlichen Konflikte ausbrechen. Die Lösungsstrategien aber unterscheiden sich deutlich voneinander. Alle vier Chartas enthalten das Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Mitgliedstaates, und ASEAN und Arabische Liga halten sich konsequent an dieses Prinzip. Militärische Intervention oder eine andere Art der Einmischung in die Souveränität eines Staates lehnt die ASEAN daher als Mittel der Konfliktlösung relativ geschlossen ab und warnt vor der Etablierung neokolonialer Strukturen. Die Staaten der Arabischen Liga stimmen hier größtenteils zu und zeigen vor allem gegenüber der NATO größtes Misstrauen. Hier sind in erster Linie Algerien, Irak, Iran und Libyen zu nennen. Dennoch hat die Hilfe zu Gunsten der muslimischen Albaner im Kosovo doch auch einige Staaten günstig gestimmt, wenn auch in begrenztem Maße. Ägypten, Jordanien, Pakistan und erstaunlicherweise das sonst sehr skeptische Malaysia begrüßten den NATO-Einsatz offiziell, und vor allem Ägypten nutzte die ICISS, um die unterdrückten Selbstbestimmungsrechte der Palästinenser ins Gedächtnis zu rufen, die für die arabische Welt die dringendste menschenrechtliche Problematik darstellen. Als Chance zu mehr internationaler Mitsprache und eigener Entscheidungsfreiheit sowie zur besseren Lösung regionaler Konflikte verstehen auch einige Staaten der Afrikanischen Union und der Rio-Gruppe den Versuch zur Etablierung klarer Interventionskriterien, wenn auch jeder Form von Machtmissbrauch hohe Schranken gesetzt werden müssten. Das sind vor allem jene Staaten, die auch regional eine flexiblere Interpretation des Interventionsverbotes vorantreiben. Diese Entwicklung, die in der damaligen OAS und der Rio-Gruppe mit der Demokratisierungswelle Mitte der achtziger Jahre und spätestens mit Ende des Ost-West-Konfliktes eingesetzt hat, hat aber auch innerhalb der Organisationen entschiedene Gegner. Die AU und die Rio-Gruppe können damit als eine Art Mikrokosmos der weltweiten Situation verstanden werden, denn zum einen haben sich die Tendenzen zu regional flexiblerer Interpretation staatlicher Interpretation schon stark durchgesetzt, zum anderen sind sie weit davon entfernt, vor einem Konsens über die flexiblere Interpretation an sich oder über die Art und Weise der potenziell legitimen Einmischung zu stehen. Zusammenfassend präsentieren sich die Regionen des Südens zutiefst gespalten zwischen skeptischer Zurückhaltung bis hin zu Ablehnung und konstruktiver Förderung und Mitgestaltung, zwischen der Furcht vor neuem Kolonialismus im ethischen Gewand und der Hoffnung auf Annäherung und Ausgleich von Machtdisparitäten.

Die Untersuchung ausgewählter Akteure hat gezeigt, dass das Konzept humanitärer Intervention weltweit keine überwältigende Anhängerschaft aufweist, und wenn, dann nur eine verhaltene. Anders als das völkerrechtliche Ziel der Friedenssicherung, das viele durch den Interventionismus gerade bedroht sehen, genießt das Konzept humanitärer Intervention

keine breite internationale Zustimmung und auch jene, die einen Konsens fordern, haben entweder keine genaue Vorstellung davon, wie dieser auszusehen habe oder wünschen sich grundlegende Reformen vor allem bezüglich der Entscheidungs- und Handlungsbefugnisse. Wie ein solcher Minimalkonsens im Sinne des Abschlussberichts der ICISS aussehen könnte, soll im folgenden Kapitel dargestellt werden, um daraufhin die Vor- und Nachteile verschiedener Konzeptionen beziehungsweise die Chancen und Hindernisse der Konsensbildung abzuwägen.

4. Herausforderungen und Perspektiven der Konsensbildung

Nach der abstrakten Analyse von Problemen und Fallstricken der humanitären Interventionen in den neunziger Jahren, insbesondere die der umstrittensten Intervention im Kosovo 1999, sowie der daraufhin folgenden Fokussierung auf Kritik und Vorschläge einiger ausgewählter Akteure des Internationalen Systems, werden nun die Konsequenzen untersucht, die sich daraus für das Konzept der humanitären Intervention ergeben haben oder noch könnten. Zunächst erfolgt eine Einschätzung des ICISS-Berichtes, dessen Entstehungsdokumente häufig als Quelle in Kapitel drei genutzt wurden. Was schlägt der Bericht vor, inwiefern geht er auf internationale Befindlichkeiten ein und was bedeutet er für das Konzept der humanitären Intervention? Kann er Einigkeit herbeiführen? Kapitel 4.2 wendet sich dann der humanitären Intervention als solcher zu, und hinterfragt, wo das Konzept momentan steht, aber auch, über die Momentaufnahme hinaus, wo es stehen könnte oder sollte.

4.1. Zur Formulierung von Interventionskriterien in *The Responsibility to Protect*

Die humanitäre Verantwortung der internationalen Gemeinschaft möchte keiner bezweifeln zu Beginn des 21. Jahrhunderts, die Umsetzung aber, im Schatten des Kosovo-Einsatzes mehr denn je, stößt schnell an praktische und politische Widerstände. Um die geschilderte Beliebigkeit zu überwinden, glaubte der kanadische Außenminister Lloyd Axworthy die beste Lösung in der Schaffung klarer Kriterien zu finden. Zu klären sei, wie, wann und auf wessen Veranlassung Zwangsmaßnahmen, insbesondere militärische, geboten erscheinen. Mit finanzieller Unterstützung der kanadischen Regierung und dem Segen des UNO-Generalsekretärs Kofi Annan tagte die *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, auch bekannt als Axworthy-Kommission, ein Jahr lang in zehn Ländern. Den Kommissionsvorsitz teilten sich der ehemalige australische Außenminister Gareth Evans und der algerische Diplomat Mohamed Sahnoun. Der im Dezember 2001 vorgelegte Abschlussbericht *The Responsibility to Protect* geht von zweierlei Grundlagen aus: erstens, dass sich ein Grundsatz der humanitären Intervention in Theorie und Praxis herauszubilden

beginnt, der die Doktrin absoluter Staatensouveränität überlagern könnte,²⁰⁷ und zweitens, dass militärisches Vorgehen als *ultima ratio* angebracht sein kann. Dementsprechend sucht der Bericht in erster Linie einen Ausweg aus der vermeintlichen Unvereinbarkeit des internationalen Menschenrechtsschutzes und der Souveränität von Staaten, worin eine der Hauptleistungen der Kommission liegt.

Das Dilemma könne sich deutlich entschärfen, wenn staatliche Souveränität als duale Verantwortung verstanden werde, als ein Recht, das aber wie alle Rechte auch Pflichten einschließt. Extern hat jeder Staat das Recht, dass seine Souveränität respektiert wird, beziehungsweise jeder andere Staat ist dazu verpflichtet, diese zu achten. Den Schutz, den der Staat von Außen erfährt, sollte er aber auch nach Innen an seine Bevölkerung weitergeben, vernachlässigt er diese Verantwortung oder missachtet sie sogar aktiv, könne jener Staat seinen Anspruch auf absolute Souveränität zumindest zeitweise verwirken.²⁰⁸ Diese Form der Güterabwägung ist deshalb so gelungen, weil der politisch-ethische Kern des Souveränitätsprinzips und die darin enthaltene Norm der Nichteinmischung nicht preisgegeben wird,²⁰⁹ ganz im Gegenteil, allerdings wird sie an die Bedingung geknüpft, fundamentale Menschenrechte zu achten. Der Souveränitätsbegriff wird dadurch nicht aufgeweicht, wie oft befürchtet, sondern qualitativ neu definiert. In diesem Sinne ist auch der Titel des Berichtes zu verstehen, der vor allem von Vertretern ehemaliger Kolonialstaaten gewünscht wurde. Statt des negativ behafteten Interventionsterminus rückt der Titel *The Responsibility to Protect* gegenüber der Einmischung vielmehr die Verantwortung für bedrohte Menschen in den Vordergrund, und zwar sowohl von Seiten ihres eigenen Staates als auch im Notfall von Außen. Der Fokus richtet sich dabei auf die Opfer und nicht auf die Intervenienten, denn viele Staaten und Hilfsorganisationen hatten sich zuvor an der Verbindung der Begriffe humanitär und Intervention gestört, weil der Sinngehalt von Humanität dadurch missbraucht werde. Der Titel impliziert aber noch zwei weitere Ebenen von Verantwortung, wie im Bericht erklärt wird: die von den Regionen des Südens geforderte Verantwortung des Nordens den Problemen des Südens gegenüber sowie ein breites Verständnis von Verantwortung im Sinne von Ganzheitlichkeit. Denn Schutz kann, wie häufig moniert, nur ganzheitlich gewährt werden und daher richtet sich schon die Gliederung des Berichtes nach den drei Bestandteilen des humanitären Schutzes: der Verpflichtung zur Prävention sowohl in Hinblick auf die tieferen Ursachen als auch die unmittelbaren Auslöser innerer Konflikte, der Verpflichtung zur Reaktion in erster Linie zunächst mit nicht-militärischen Zwangsmaßnahmen und internationaler Strafverfolgung und der Verpflichtung zum Wiederaufbau in Form von stabilitätsfördernden Maßnahmen im politischen,

²⁰⁷ Ian Williams: Nur das letzte Mittel. Der Bericht der Axworthy-Kommission zur humanitären Intervention, in: Vereinte Nationen, Heft 1/2002, S. 10-16, S. 10.

²⁰⁸ Evans/Sahnoun: *The Responsibility to Protect*, pp. 11-18.

²⁰⁹ Rudolf: Menschenrechte und Souveränität, S. 9.

wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereich. Oberste Priorität kommt der Prävention zu, das heißt vor einer Intervention müssen alle vorbeugenden Maßnahmen erschöpft sein beziehungsweise müssen diese mittels verbesserter Frühwarnkapazitäten auch rechtzeitig zur Anwendung kommen.²¹⁰ Auf dieser Basis und unter Berücksichtigung der relevanten rechtlichen, moralischen, politischen und operativen Ebenen wurde dann der Katalog von Leitlinien erarbeitet, dessen Beachtung die Voraussetzung für Legalität und Legitimität einer Intervention darstellen soll. Die Leitlinien umfassen zunächst eine Definition der Auslöser von Zwangsmaßnahmen, daraufhin die Schwellenkriterien, das heißt die notwendigen Ausgangsbedingungen für notfalls militärische Maßnahmen, und letztendlich operative Empfehlungen. Als Auslöser gelten hohe Verluste an Menschenleben, bereits eingetretene oder zu befürchtende, gleich ob staatlich herbeigeführt oder toleriert, sowie massive, systematische ethnische Säuberungen durch Tötungen, Vertreibungen, Terrorakte oder Vergewaltigungen.²¹¹ Dazu gehören keine innerstaatlichen Konflikte, die nicht mit schweren Menschenrechtsverletzungen einhergehen, keine Naturkatastrophen, nicht zwangsläufig ein Zusammenbruch staatlicher Ordnung oder die Ausübung autokratischer Herrschaft sowie auch nicht, so zynisch das zunächst anmutet, die Verletzung von Menschenrechten, die nicht das gerade beschriebene Maß erreicht.²¹² Nur so eng auszulegende Auslöser, so glaubten die Gründungsväter, schützten vor Einmischung, Bevormundung und Missbrauch des Konzepts humanitärer Intervention. Nach dieser Definition von Auslösern kann beispielsweise die Bombardierung des Iraks 2003 nicht als humanitäre Intervention gerechtfertigt werden, weil im Irak unter Saddam Hussein zwar zweifellos Menschenrechtsverletzungen begangen wurden, vor allem gegen die Anhänger des schiitischen Islam, seit der Gasangriffe auf kurdische Gebiete im Jahr 1988 aber keine Menschenrechtsverletzungen mit dem Ausmaß groß angelegter Tötungen oder systematischer ethnischer Säuberungen zu beobachten waren. Auch die Lage der Palästinenser fällt laut dieser Definition nicht unter die Kategorie von Menschenrechtsverletzungen, die militärische Intervention auslösen könnten, womit das Hauptanliegen der Arabischen Liga keine Erfüllung findet. Der Bericht spricht sich in solchen Fällen nicht gegen Sanktionen an sich, aber klar gegen militärische aus. Die Anhänger innerhalb der AU und der GRIO hingegen hatten genau diese enge Auslegung von möglichen Auslösern militärischer Intervention verlangt, besonders wichtig war ihnen die Ausklammerung des politischen Systems als Interventionskriterium. Liegt aber der definierte Schweregrad an Menschenrechtsverletzungen vor, und alle sanfteren Mittel konnten keine Wirkung entfalten, dann fordert der Bericht, die Entscheidung für militärische Maßnahmen dennoch noch nach folgenden vier Kriterien zu prüfen, eine weitere Schwelle

²¹⁰ Evans/Sahnoun: *The Responsibility to Protect*.

²¹¹ Ebd., p. 13.

²¹² Amitav Acharya: *Redefining the Dilemmas of Humanitarian Intervention*, in: *Australian Journal of International Affairs*, vol. 56, no. 3/2002, pp. 373-381.

beziehungsweise notwendige Ausgangsbedingung zur Anwendung militärischer Mittel: In Anlehnung an die bereits geschilderten Kriterien aus der Lehre des gerechten Krieges ist zunächst die Rechtmäßigkeit der Intention zu hinterfragen, die *right intention*, also welche Absichten und Motive die Intervenienten verfolgen. Außerdem ist die militärische Intervention nur gerechtfertigt, wenn sie als letzte Option, *last resort*, zum Einsatz kommt, und unter Verwendung angemessener Mittel, *proportional means*, das heißt unter größtmöglichem Schutz der Zivilbevölkerung und geringstmöglichem Aufwand an Umfang und Einsatzdauer. Und zu guter Letzt müssen auch die Erfolgsaussichten des Einsatzes, die *reasonable prospects*, sorgfältig abgewogen werden; eine Intervention, die mehr Schaden anrichtet als sie Leid lindert, ist weder als legal noch als legitim zu erachten.²¹³ Für die operative Vorgehensweise verweist *The Responsibility to Protect* auf die Empfehlungen des Brahimi-Reports, den im Jahr 2000 veröffentlichten Abschlussbericht einer UNO-Kommission zu Friedensoperationen unter Vorsitz des ehemaligen algerischen Außenministers Lakhdar Brahimi. Zielsetzung, Mandat, Konzept, bereitgestellte Ressourcen und Befehlsketten müssen sauber ineinander greifen und dürfen vor allem dreierlei nicht aus den Augen verlieren: Erstens geht es nicht um die Niederwerfung eines Staates, sondern um den größtmöglichen Schutz der Bevölkerung, daher sollte zweitens humanitären Organisationen auch stets eine zentrale Position eingeräumt und gesichert werden, und drittens muss sich die Einsicht durchsetzen, dass der Schutz der eigenen Truppe nachrangig ist.²¹⁴ Letzteres spielt auf die amerikanische Vorliebe für Luftbombardements an, die zum Zwecke der humanitären Intervention wegen zu großen Schadens und zu geringen Nutzens größtenteils als ungeeignet und illegitim bewertet werden. Der Brahimi-Report äußert sich außerdem detailliert zur Finanzierung eines Einsatzes, zur Rekrutierung des Personals und anderen organisatorischen Schwierigkeiten.

Zu einem der umstrittensten Themen, der Autorisierung militärischer Intervention, bleiben die Vorschläge des *Responsibility to Protect* jedoch leider sehr verhalten, weshalb seine Bewertung ambivalent ausfällt. Er trägt sicherlich dazu bei, die Debatte um humanitäre Intervention weiter voranzutreiben, vor allem bezüglich der qualitativen Neudefinition von Souveränität. Damit beweist der Bericht inhaltlich und terminologisch große Sensibilität für die Befindlichkeiten südlicher Weltregionen. Auch die enge Auslegung der Auslöser einer militärischen Intervention und die klare Formulierung der Schwellenkriterien berücksichtigen die Furcht schwächerer Staaten vor Einmischung, Fremdbestimmung und Missbrauch. Die Definition der Auslöser ist auch insofern ein großer Fortschritt, weil sie dem Sicherheitsrat als Orientierung dienen kann, wann Menschenrechtsverletzungen ein so friedensbedrohendes Maß erreicht haben, dass sie Kapitel VII-Maßnahmen rechtfertigen würden. Dieser

²¹³ Gareth/Sahnoun: *The Responsibility to Protect*, pp. 35-37.

²¹⁴ Ebd., pp. 57-68.

Anhaltspunkt fehlte bisher, wobei nach wie vor auch mit dieser Definition von Auslösern ein unvermeidlicher Interpretationsspielraum offen bleibt. Die Forderung nach verstärkter Prävention und vernünftigem, wenn auch nicht entmündigenden Wiederaufbau, die vor allem von Vertretern der Afrikanischen Union und der Rio-Gruppe vielfach geäußert wurde, wird schon in der Gliederung des Berichtes umgesetzt. Die Ganzheitlichkeit unterstreicht außerdem, dass es in erster Linie um Schutzwirkung und Stabilität geht, nicht um die Erleichterung militärischer Einsätze. Trotz dieser positiven Ansätze stehen der Vertrauensbildung und Konsensbildung mittels des Berichtes die vielen Fragen entgegen, die er vor allem zur Autorisierung von Sanktionen und Interventionen offen lässt. Die zentrale Entscheidungsmacht des Sicherheitsrates wird ausdrücklich betont, eine mögliche Reform des Gremiums beziehungsweise die Einbeziehung anderer Akteure aber wird wenig spezifiziert. Zwar wird die Autorisierung oder zumindest die Einbindung von Regionalorganisationen angesprochen, wie diese aussehen könnte, vor allem um Willkür und Missbrauch zu verhindern, bleibt jedoch ungeklärt. Auch die Befugnisse der Generalversammlung, in der viele Akteure, vor allem der südlichen Regionen, größere Repräsentanz gesichert sehen als im Sicherheitsrat, werden trotz vielfacher Forderungen nicht weiter bearbeitet. Die Wiederbelebung der *Uniting-for-Peace-Resolution* aus dem Jahre 1950 wird lediglich angedacht, wie diese zu reformieren wäre, um tatsächliche Macht ausüben zu können, wird nicht weiter angesprochen.²¹⁵ Außerdem enthält sie neben mangelnder Druckmittel noch eine juristische Feinheit, die in dieser Form ihre Anwendung erschwert. Der Generalversammlung wird darin zwar das Recht erteilt, im Falle eines Friedensbruchs oder einer Angriffshandlung und gleichzeitiger Funktionsunfähigkeit des Sicherheitsrates Empfehlungen über kollektive Maßnahmen zu geben, schwere Menschenrechtsverletzungen aber stellen nach herrschendem Verständnis höchstens eine Bedrohung und keinen Bruch des Friedens dar.²¹⁶

Die größte Schwäche des *Responsibility to Protect* offenbart sich somit an der Entscheidungsmacht für humanitäre Intervention, weil es ihm nicht gelingt, diese von Großmachtspolitik zu trennen. Nur wäre dies auch viel verlangt, denn damit wäre gleichzeitig das Hauptproblem des gesamten Systems kollektiver Sicherheit behoben. Die Akteure dieses Systems bewegen sich im anarchischen Raum, sodass letztlich die Einhaltung der Spielregeln nicht erzwungen werden kann. Auch die vermeintlich höchste Autorität der UNO, der Sicherheitsrat, ist in erster Linie ein politisches Organ, zusammengesetzt aus Großmächten, die sich am allerwenigsten durch empfohlene Verhaltensweisen, einen *code of conduct*, binden lassen. Dadurch bestätigt sich aber nicht nur die Furcht der kleineren Staaten vor Missbrauch des Konzepts, sondern auch deren Vorwurf, es werde mit zweierlei

²¹⁵ Ebd.

²¹⁶ Pape: Humanitäre Intervention, S. 148 f.

Maß gemessen, weil tschetschenische Verhältnisse wohl auch in Zukunft als innere Angelegenheit betrachtet werden.

Der Kommissionsvorsitzende Gareth Evans weiß jedoch um die Schwächen des Berichtes, und er möchte ihn auch gar nicht als Durchbruch verstanden wissen, sondern als Teil eines Prozesses zur Entwicklung und Weiterentwicklung internationalen Rechts, von Normen und Regimen.²¹⁷ In diesem Bewusstsein enthält der Bericht auch eine umfangreiche Sammlung von Problemen, die, wie ausdrücklich betont, noch einer Lösung harren: sowie etwa die unzureichenden Kapazitäten der UNO und ihre Abhängigkeit vom Gutdünken ihrer Akteure; der Primat, die eigenen Soldaten zu schützen, solange es keine UNO-eigene Armee gibt; der fehlende Enthusiasmus zur Förderung präventiver und langfristiger Maßnahmen; die komplexen Herausforderungen des Wiederaufbauprozesses wie beispielsweise sinnvolle Einbeziehung der lokalen Akteure; die Erarbeitung und Etablierung so genannter *smart sanctions*, die zielgerichtet lediglich die Täter treffen; und zu guter Letzt die unzureichende Kontrolle der Kontrolleure und auch die fehlende Sanktionsmacht gegenüber Großmächten.²¹⁸ Eine Problematik, die in dieser Sammlung nicht gewürdigt wird, ist die des Zeitpunkts. Erfolgt eine militärische Intervention zu früh, ist sie ebenso verfehlt wie eine zu spät erfolgte Intervention. Die geforderte *ultima ratio* ist demnach nicht zwangsläufig immer im chronologischen Sinne zu verstehen, jedoch gehört die Bestimmung des passenden Zeitpunkts zu einer der größten Schwierigkeiten des Konzepts und sollte mit ein Grund sein, militärische Einsätze zu Gunsten anderer Lösungen vermeiden zu wollen.

Daher ist festzuhalten, dass der Bericht zwar durchaus viele der drängenden und ungelösten Probleme und Dilemmata erkennt, und auch auf wohldurchdachte und pragmatische Weise einige davon abschwächen kann, aber für den zentralsten Punkt findet er keine Antwort; denn in seiner letzten Konsequenz steht und fällt das Konzept humanitärer Intervention mit der Haltung und der äußeren Akzeptanz der Autorität, die sie beschließt, durchführt und überwacht. Der Bericht könnte zwar ein erster kleiner Schritt zu konsensfähigen Normen und akzeptabler Praxis, zu einem Mindestmaß an Rationalität und Verfahrenssicherheit sein, doch gelingt es ihm nicht, den humanitären Imperativ von den politischen und strategischen Zwängen des UN-Systems zu trennen. Welche Rolle dem Bericht tatsächlich zukommen kann, wird die Zukunft noch zeigen müssen, denn es liegt an der Bereitschaft internationaler Akteure, einige der Empfehlungen in die Tat umzusetzen und die erforderlichen Reformen anzustreben. China, Indien und Russland allerdings sind mächtige Gegner in diesem Prozess. Bisher blieb die internationale Beachtung des Berichtes aber weltweit eine relativ geringe, wozu unter anderem auch der ungünstige Zeitpunkt des

²¹⁷ David Capie: „The Responsibility to Protect“, Report of a Special Panel at the Asia-Pacific Roundtable, 5 June 2002, http://www.cscap.ca/_media/05_03_r2p.htm, [Stand: 09.04.04], p. 1.

²¹⁸ Gareth/Sahnoun: The Responsibility to Protect.

Erscheinens kurz nach dem Fall des Taliban-Regimes in Afghanistan seinen Beitrag geleistet haben dürfte.²¹⁹

4.2. Interventionsverbot, Interventionspflicht oder politisch-moralisch gebotene

Ausnahme?

Bestehen in naher Zukunft, beispielsweise mit dem Bericht *The Responsibility to Protect*, reelle Chancen zur Konsensbildung? Kann und soll sich ein neuer Konsens über ein begrenztes Interventionsrecht oder gar eine Interventionspflicht bilden, nachdem derjenige über ein absolutes Interventionsverbot größtenteils verloren gegangen ist? Der ICISS-Bericht enthält zwar wertvolle Aspekte zur gezielteren Anwendung und besseren Anerkennung des Konzepts humanitärer Intervention, lässt aber viele Fragen und Dilemmata offen. Auch die bisher mäßige Beachtung des Berichts lässt an seinem momentanen Gestaltungspotenzial zweifeln. Die Evolution einer Theorie und Praxis humanitärer Intervention, die der Bericht zu beobachten glaubt, ist daher strittig, zumal die Implikationen dieser Theorie und Praxis nicht näher genannt werden. Ist diese Evolution im Sinne einer vorhandenen oder im Entstehen begriffenen *opinio iuris* zu verstehen, wie am plausibelsten, kann dagegen gehalten werden, dass jede humanitäre Intervention seit Ende des Ost-West-Konfliktes Besonderheiten aufweist, die zur Vermeidung von Präzedenzfällen auch noch in den entsprechenden Sicherheitsrat-Resolutionen betont wurden, und dass die Motivation im Gros der Fälle keine allein humanitäre war. Bedenkt man außerdem die Protesthaltung Chinas, Indiens und Russlands und die vielen schwerwiegenden Fälle von Menschenrechtsverletzungen, in denen nicht interveniert wurde, lässt sich die Entstehung von Gewohnheitsrecht nicht ableiten. Vielmehr ist in den neunziger Jahren seitens des Sicherheitsrates selektives Interventionsrecht konstatiert worden.

Eine Doktrin humanitärer Intervention im Sinne eines begrenzten Interventionsrechtes oder einer Interventionspflicht selbst mittels der Entwicklung noch umfassenderer Interventionskriterien und –leitlinien als im ICISS-Bericht dürfte auch in naher Zukunft unwahrscheinlich sein. Einer politischen Einigung über ein Interventionsrecht oder -pflicht stehen nicht nur die Großmächte China, Indien und Russland entgegen, die sich momentan nicht auf bindende Standards einlassen werden, bestmöglich wie bisher auf eine Zustimmung von Fall zu Fall. In den Beiträgen zur ICISS betonen vor allem China und Indien, dass humanitäre Intervention jeder völkerrechtlichen Grundlage entbehre, weshalb ein Interventionsrecht oder gar eine –pflicht in diesen Staaten auf strikte Ablehnung stoßen würde. Ebenso wenig werden sich die USA und die meisten anderen NATO-Staaten freiwillig eine Verpflichtung zum Handeln aufbürden, wie schon die wohl bedachte Vermeidung von Präzedenzfällen belegt. Auch das Risiko politischer Spaltungen etwa innerhalb der NATO

²¹⁹ Williams: Nur das letzte Mittel, S. 16.

und anderer Bündnissysteme wäre ein zu hohes. Da aber im bestehenden System kollektiver Sicherheit kein Akteur zum Handeln gezwungen werden kann – dafür bedürfte es weltstaatlicher und keiner anarchischen Strukturen – stoßen somit selbst die besten Kriterien schnell an politische Barrieren und auch Machbarkeitsgrenzen²²⁰. Die größte Herausforderung für den internationalen Menschenrechtsschutz, sei es durch Prävention oder Sanktionen bis hin zu militärischen Maßnahmen, bildet daher die Bereitschaft der Akteure; und diese kann von institutionellen Umbauten nicht ersetzt werden.

Die Herausforderungen eines internationalen Konsens, der in ein Interventionsrecht oder gar eine -pflicht mündet, sind zu Beginn des 21. Jahrhunderts unmerklich geringer geworden als nach Ende des Ost-West-Konflikts, als das Konzept humanitärer Intervention in der westlichen Staatenwelt salonfähig wurde. Im Sinne der zentralen Fragestellung der vorliegenden Arbeit ist daher festzustellen, dass ein konsensfähiges Interventionsgebot in naher Zukunft nicht wahrscheinlich ist. Über diese Fragestellung hinaus erscheint es allerdings auch fraglich, ob diese Form des Interventionismus überhaupt ein wünschenswertes Modell wäre.

Der gewichtigste Nachteil eines gesetzten Interventionsrechts könnte darin liegen, dass dadurch die Hemmschwelle zur Umgehung höherer, unabhängiger Autoritäten wie des Sicherheitsrates herabgesetzt würde, was ein großes Risiko für Missbrauch oder zumindest für Unverhältnismäßigkeit birgt. Wenn es ohnehin ein Recht gibt, könnte die UNO als höchste Ermächtigungsautorität viel schneller als reine Pro Forma-Schwelle betrachtet werden. Auch verschiebt sich der Fokus zu stark weg von dem eigentlich Erstrebenswerten, der umfangreichen Prävention und der friedlichen Konfliktlösung, zumal die Krisenprävention und die Entwicklungszusammenarbeit als Prävention im weiten Sinne sogar rückläufiges Engagement verzeichnen.²²¹ Die humanitäre Intervention ist zwar medienwirksamer und den Akteuren besser zu verkaufen, weil es sich um kurzfristige, punktuelle Aktionen mit schnell erkennbarer Wirkung handelt, nur unbedingt effektiver ist sie deswegen nicht.²²² Die herkömmlichen Mechanismen, abgesehen von ihrer personellen und finanziellen Unterversorgung, sind nicht nur langfristiger und weniger problembehaftet als militärische Maßnahmen, sie sind auch schonender sowohl bezüglich menschlicher Opfer als auch letztendlich bezüglich der insgesamten Ausgaben einschließlich der Folgekosten, wie die Carnegie-Kommission zur Prävention tödlicher Konflikte eindrücklich nachgewiesen hat.²²³ Bewaffnete Intervention anstelle systematischer Krisenprävention sollte daher nicht zu einem gängigen Mittel menschenrechtsorientierter Außenpolitik werden.

²²⁰ Heintze: Gibt es ein Recht auf humanitäre Intervention? S. 174.

²²¹ Pape: Humanitäre Intervention, S. 311.

²²² Ebd., S. 312.

²²³ Siehe auch Kapitel 2.7 der vorliegenden Arbeit.

Die beste Lösung könnte auch hier wie so häufig in der Mitte liegen, ohne die Optionen auf ein „entweder-oder“, auf ein Interventionsverbot oder eine Interventionspflicht, zuzuspitzen. Einen solchen Mittelweg wählt Peter Rudolf, der humanitäre Intervention nur in Extremfällen wie etwa dem Genozid in Ruanda 1994 anzuwenden empfiehlt, im Sinne einer politisch-moralisch gebotenen Ausnahme vom weiterhin geltenden Interventionsverbot,²²⁴ während sich aber die Hauptkonzentration der Prävention und friedlichen Konfliktlösung zuwenden sollte, beispielsweise auch der Verbesserung friedlicher Sanktionsmaßnahmen hinsichtlich ihrer Zielgenauigkeit. Diese exzeptionelle Abweichung vom Interventionsverbot, so Rudolf, könne notfalls auch unilateral und ohne vorherige Autorisierung durch den Sicherheitsrat moralisch geboten sein. Allerdings sollten auch für diese Fälle unparteiische Mechanismen zu Überprüfung vorab und im Nachhinein eingerichtet werden, beispielsweise in Form eines unabhängigen Gremiums oder einer anerkannten internationalen Menschenrechtsorganisation.²²⁵ Strenge Beobachtungs- und Kontrollmechanismen für diese Einzelfälle wären ohne Frage erstrebenswert, nur gelten hier die gleichen Dilemmata wie bei einem etablierten Interventionsrecht: Welchen Grad an Autorität kann eine Kommission aus ein paar Experten oder eine NGO²²⁶ tatsächlich auf einen Staat oder eine Staatenkoalition ausüben? Leider können operative Fehler und Irrtümer im Entscheidungsprozess einer militärischen Intervention nun einmal weit schwerwiegendere Folgen haben als friedliche Sanktionsmaßnahmen. Dennoch ist jede Form von Kontrolle und eventuelle Entscheidungsstütze besser als keine. Die zweite Problematik, vor der ein solches Gremium stünde, ist die der Orientierung, denn Leitlinien irgendeiner Art, eines *code of conducts*, bedürfte es, will man die Gefahr einer Entscheidung und Durchführung allein nach subjektiver moralischer Gewissheit einschränken. Allerdings könnte dann mittels dieser Leitlinien die Schwelle für potenzielle Intervention wiederum zu niedrig angesetzt sein. Denn möchte man die Etablierung eines Interventionsrechts vermeiden, ist die Alternative, wie sie etwa von Großbritannien und Kanada im Rahmen der UNO oder von einigen Vertretern der AU und der GRIIO im regionalen Rahmen, angestrebt wird, schon zu viel, weil mit der Erarbeitung von Interventionskriterien die Entwicklung einer rechtlichen Grundlage für humanitäre Intervention forciert wird. Eine Verrechtlichung kann nicht unbedingt nur auf dem Wege einer Veränderung der UN-Charta erreicht werden, sondern auch durch eine veränderte Staatenpraxis oder in lockerer Form durch eine UN-Resolution der Generalversammlung.²²⁷ Der eben skizzierte so genannten Mittelweg, der politisch-moralisch gebotenen Ausnahme, birgt leider auch wieder etliche Dilemmata.

²²⁴ Rudolf: Menschenrechte und Souveränität, S. 24.

²²⁵ Ebd., S. 25.

²²⁶ Abkürzung für Non-Governmental Organization

²²⁷ Ebd., S. 24.

Welche Alternative auch immer eingeschlagen wird, für radikale Veränderungen wird es keinen Konsens geben können. Auch der Kosovo-Einsatz, obwohl vielfach prognostiziert, hat kein neues Recht geschrieben. Der internationale Menschenrechtsschutz kann nicht als Recht betrachtet werden, auch nicht als Pflicht, sondern, das ist dem ICISS-Bericht zu Gute zu halten, als eine Verantwortung. Nach dem besten Wege, dieser gerecht zu werden, gilt es zu suchen. Am besten wird dieser Weg innerhalb der bestehenden Mechanismen des UN-Systems geebnet werden können, wenn auch behutsam.

5. Resümee

Der internationale Konsens über ein absolutes Interventionsverbot im Angesicht schwerster innerstaatlicher Menschenrechtsverletzungen hat spätestens seit Ende des Ost-West-Konflikts zu bröckeln begonnen. Auf der Basis dieser inzwischen weit verbreiteten Grundannahme, die auch im Laufe der vorliegenden Arbeit wieder bestätigt werden konnte, ist die zentrale Fragestellung der vorliegenden Untersuchung zu verstehen gewesen. Zu prüfen galt es, was an die Stelle des Interventionsverbotes inzwischen getreten ist oder in naher Zukunft treten wird, ob sich etwa ein internationaler Konsens über ein Interventionsgebot im Sinne eines Interventionsrechtes oder gar einer Interventionspflicht zur Verhinderung oder Beendigung schwerer Menschenrechtsverletzungen herausgebildet hat oder bilden wird.

Die Beantwortung dieser zentralen Frage führte über mehrere Teilfragen. Kapitel zwei widmete sich zunächst den grundlegenden Problemen und Fallstricken des Konzepts, die sich schon in den frühen Neunzigern des letzten Jahrhunderts, der Hochphase des so genannten „Neuen Interventionismus“, herauskristallisiert hatten. Der notfalls militärischen Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten stand mit dem Souveränitätsprinzip von Anfang an eines der zentralsten Elemente der modernen Völkerrechtsordnung entgegen. Mit der Abnahme gewaltsamer Auseinandersetzungen zwischen Staaten bei gleichzeitiger Zunahme der Konflikte innerhalb von Staaten sowie der kontinuierlichen Ausdifferenzierung substantieller Menschenrechtsnormen entwickelte sich der Bedarf, zwischen der Achtung staatlicher Souveränität in seiner Absolutheit und dem internationalen Menschenrechtsschutz abzuwägen. Man könne massive und systematische Menschenrechtsverletzungen im Inneren eines Staates sowohl als internationale Angelegenheit betrachten als auch als Bedrohung des internationalen Friedens, und damit sei dann der Sicherheitsrat befugt, Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta zu verhängen, lautete die juristische Interpretationsweise zu Gunsten humanitärer Intervention. Interpretationen zu Gunsten unilateraler Interventionen ohne Mandat des Sicherheitsrates sowie auch zu Gunsten eigener Entscheidungsbefugnisse für Regionalorganisationen

wurden als völkerrechtliche Minderheitenposition eingeschätzt. An der Legalität dieser Rechtsauslegung scheiden sich jedoch die Geister. Auch abhängig vom jeweiligen Souveränitätsverständnis, Menschenbild und sonstigen Hintergründen sehen die Gegner des Konzepts den Kern der Internationalen Friedensordnung, also die Achtung gegenseitiger Souveränität verbunden mit Interventions- und Gewaltverbot, ausgehöhlt. Andere wiederum stören sich nicht an der Auslegung, aber an der konkurrenzlosen Macht des Sicherheitsrates, die ganz grundsätzlich nicht mehr akzeptabel sei, im Zusammenhang mit der Einmischung in einen souveränen Staat aber noch einmal im Besonderen abzulehnen sei.

Ähnliche Differenzen über die moralische Legitimität humanitärer Intervention, jenseits der rechtlichen Diskussion können daher nicht verwundern, zumal sich die Grenzen zwischen genuin rechtlichen und genuin ethischen Fragen in der Realität als fließend erweisen. Die zentrale Fragestellung lautete hier, ob mit der notfalls gewaltsamen Intervention zum Schutze massiv bedrohter Menschen ein zivilisatorischer Fortschritt erzielt werde oder ob dieser im Gegenteil gar revidiert werde, beispielsweise weil damit das zwischenstaatliche Gewaltverbot aufgegeben, das Selbstbestimmungsrecht von Staaten verletzt werde, die einzudämmende Krise erst recht auf Kosten von Menschenleben eskalieren könne, das humanitäre Motiv zur Verfolgung eigener Interessen missbraucht werden könne, der Sicherheitsrat nicht nach objektiven Kriterien entscheiden könne und kulturelle Identitäten verletzt würden. Systematische Ermordungen, Folter, Vertreibungen und Vergewaltigungen erschüttern das moralische Bewusstsein der Menschheit aber derart, dass die Berufung auf kulturelle Eigenheiten reiner Zynismus sei, kann hier entgegengesetzt werden. Und objektive Kriterien könnten geschaffen werden etwa in Anlehnung an die Prinzipien aus der Lehre des gerechten Krieges, womit dann auch der Missbrauchs- und der Eskalationsgefahr begegnet werden könnte. Jedoch wurde in Kapitel 2.4 deutlich, dass ethische Argumentationsfiguren zum einen höchst komplex und voller Fallstricke sind, und zum anderen dass Moral ein äußerst dehnbarer Begriff ist, der über die Kulturräume hinweg sehr unterschiedliche Auslegungen erfährt, sowie auch die eigene staatliche Souveränität und die Bedeutung des Individuums unterschiedlich wahrgenommen wird.

Grundsätzlich bergen sowohl rein rechtliche als auch ganz im Besonderen rein moralische Begründungsmuster für oder gegen einen bestimmten Einsatz oder das Konzept an sich die Gefahr, politisch instrumentalisiert zu werden, denn, so konnte in Kapitel 2.5 nachgewiesen werden, die spezifische Problematik der politischen Ebene liegt in der Interessenslage der Intervenienten. Ganz im Sinne der Lehre des politischen Realismus konnte bei den bisherigen humanitären Interventionen keine rein humanitäre Motivation festgestellt werden. Bestenfalls spielten humanitäre Motive auch eine Rolle, sodass der Missbrauchsvorwurf dort

abgeschwächt werden kann, aber die Bereitschaft, personelle und finanzielle Kosten zum tatsächlichen oder vorgeschobenen Schutze „Fremder“ auf sich zu nehmen, war immer gebunden an weitere Motive wie etwa an eine persönliche negative Betroffenheit oder die eines Bündnispartners infolge des innerstaatlichen Konflikts, an außen- oder innenpolitischen Druck oder Zwang, der beispielsweise auf nicht zu unterschätzende Weise auch von der öffentlichen Meinung ausgehen kann, sowie an macht- und sicherheitspolitische Interessen. Auch die Ablehnung einer bestimmten Intervention kann von sachfremden Motiven beeinflusst werden. Der Vorwurf der Selektivität und der Doppelmoral wird insbesondere von schwächeren Staaten erhoben, die das Missbrauchspotenzial des Konzepts fürchten.

Von einer gewissen Beliebigkeit zeugen auch die Sicherheitsratresolutionen zu bisherigen Intervention mit humanitären Anspruch. Einerseits hat sich darin der Sicherheitsrat sein Interventionsrecht in Fällen massiver innerstaatlicher Menschenrechtsverletzungen seit Anfang der neunziger Jahre kontinuierlich ausgebaut, andererseits sind die Resolutionen sehr offen gehalten, um rechtliche, moralische und politische Diskussionen und Sackgassen sowie auch ein Veto eines der fünf Permanenten Ratsmitglieder möglichst zu vermeiden. Die Frage, ob denn daher jemals auf dem Papier ausschließlich humanitär motivierte Interventionen durch die UNO im klassischen Sinne der Definition erfolgt sind, musste anhand der ausgewählten Resolutionen in Kapitel 2.6 verneint werden. Es konnte kein Präzedenzfall gefunden werden. Diese schwammige Formulierung des Auftrages war allerdings auch der operativen Kohärenz nicht zuträglich, sodass auch die Durchführung der humanitären Intervention dem Anspruch des Menschenrechtsschutzes bisher nur begrenzt gerecht werden konnte.

Als Teilergebnis des Kapitels zwei ließ sich festhalten, dass der aufgeweichte Konsens über ein Interventionsverbot nicht darüber hinwegtäuschen sollte, dass das Konzept humanitärer Intervention als solches viele Probleme und Fallstricke aufwirft, die den Konsens über ein Interventionsgebot nicht leicht erscheinen lassen. Inwiefern aber ein Konsens über die legale und legitime Form von Sanktionen gegen innerstaatliche Menschenrechtsverletzungen im Entstehen begriffen ist, konnte, ohne die Positionen der Akteure im internationalen System zu untersuchen, mit denen das Konzept steht und fällt, noch nicht beantwortet werden.

Die Bedeutung dieser beiden Ebenen, die der grundlegenden Probleme und Fallstricke des Konzepts und die akteursspezifische, konnte der Kosovo-Konflikt besonders eindrücklich vermitteln. An den heftigen wissenschaftlichen Debatten, die er über Legalität und Legitimität unmandatierter Interventionen auslöste, zeigten sich die Defizite und Problematiken des Konzepts an sich, und die Reaktionen von Staaten weltweit bewiesen große

Perzeptionsunterschiede. Die Interessen der Staatengemeinschaft, sofern man überhaupt von einer solchen sprechen kann, divergieren je nach Macht und Größe, je nach historischen und soziokulturellen, politischen und wirtschaftlichen Hintergründen und je nach kontextspezifischen Faktoren, wie in Kapitel drei belegt wurde. Selbst viele Fälle, in denen Staaten kollektiv handeln, schließen nicht unbedingt eine tieferreichende Verständigung über ethische Grundlagen ein, meist eher eine momentane, faktische Interessenkoinzidenz.

Wirklich gemeinsames Interesse aller NATO-Mitgliedstaaten während des Kosovo-Einsatzes war die äußere Geschlossenheit, denn über die Vorgehensweise bei massiven innerstaatlichen Menschenrechtsverletzungen gibt es auch innerhalb dieser scheinbar homogenen Gruppe Meinungsverschiedenheiten. Während die USA etwa keine allzu bindenden Regeln für das Verhalten angesichts schwerer innerstaatlicher Krisen wünschen, favorisieren Großbritannien und die Niederlande eine Verrechtlichung des Prozederes, während Frankreich jede Form des eigenen beziehungsweise europäischen Machtverlustes zu verhindern sucht. Die skandinavischen Länder hingegen lehnen militärische Konfliktlösung tendenziell ab, und in den osteuropäischen Staaten dominieren in erster Linie innere Probleme und Sorgen sowie die begrenzte finanzielle Mittelverteilung die Politik. Allerdings bezieht keiner der westlichen Staaten fundamentale Opposition gegenüber dem Konzept der humanitären Intervention, und in den Regionalrunden der *International Commission on Intervention and State Sovereignty* zeigen sich alle Vertreter des westlichen Lagers konstruktiv. Jedoch, so auch das Fazit des Kapitels 3.1, klafften altruistische Rhetorik und Realität des humanitären Interventionismus in der westlichen Staatenwelt von Anbeginn an weit auseinander, weil verschiedensten sachfremden Interessen sowie außen- und innenpolitischen Zwängen hoher Einfluss zukam.

Die Großmächte China, Indien und Russland sehen das ganz anders und machten wiederholt klar, zumindest in aller verbalen Deutlichkeit, dass sie eine etablierte Form staatlicher Souveränitätsverletzung, wie sie etwa im Kosovo praktiziert wurde, sowohl rechtlich, und das in erster Linie, als auch moralisch ablehnen. Die Argumentation, dass das Konzept der humanitären Intervention eine unzumutbare hegemoniale und kulturimperialistische Einmischung, eine Gefährdung der internationalen Friedensordnung sowie eine Ermutigung für radikale, separatistische Gruppen sei, wird von diesen Akteuren noch gerne ergänzt, um eine ausführliche Auflistung von Fehlwirkungen, Versäumnissen und Gefahren, so auch in den Regionalrunden der ICISS. Diese Abwehrhaltung wurde in Kapitel 3.2 vor dem Hintergrund umstrittener Menschenrechtspolitik und separatistischer Strömungen im eigenen Land erklärt. Gleichzeitig aber erfordert die empfindliche Bedachtheit auf Machterhalt auch begrenzte Kooperation mit den westlichen Industrienationen sowohl aus taktischen Gründen als auch aufgrund diverser, in erster Linie

ökonomischer Abhängigkeitsstrukturen, woraus sich ein recht widersprüchliches, ambivalentes Verhaltensmuster der drei großen Mächte ergibt.

Über deutlich geringeren internationalen Einfluss bei der gleichzeitig höchsten Zahl innerstaatlicher Konflikte verfügen die so genannten Regionen des Südens. Die Perzeption des Konzepts humanitärer Intervention ist trotzdem eine unterschiedliche bei den Akteuren der Arabischen Liga, der ASEAN, der AU und der GRIO. Die einen sehen darin die Renaissance kolonialer Einmischung in ethischem Gewand, während die anderen sich damit nicht nur eine Hilfe zur Stabilisierung ihrer Regionen, sondern vor allem eine Chance zum Ausgleich von Machtdisparitäten erhoffen, so wie einige Mitglieder der AU und der GRIO, zwei regionale Zusammenschlüsse, die im letzten Jahrzehnt vom strikten Interventionsverbot im Falle schwerer Krisen etwas abgewichen sind. Auf internationaler Ebene, so wird gefordert, müsste die Zustimmung zu dem Konzept allerdings an erweiterte Mitspracherechte für Entwicklungs- und Schwellenländer gebunden werden. Aber auch in der AU und der GRIO gibt es eine Vielzahl heftiger Gegner, die politische, wirtschaftliche oder geostrategische Interessenverfolgung der Mächtigen wittern. In der Arabischen Liga ist die Stimmung noch verhaltener. Wirklich konstruktive Befürworter sind angesichts negativer Erfahrungen wie dem Irak rar, nur unter den Bedingungen stärkeren Einflusses und einer akzeptablen Lösung des Palästina-Problems könne das Konzept in der Region mehr Anerkennung erhalten. Die ASEAN hingegen verhält sich ganz im Sinne Chinas aus der asiatischen Menschenrechtstradition wie auch aus der historischen Erfahrung kolonialer Fremdbestimmung heraus ablehnend und legt auch innerhalb der Organisation großen Wert auf die Achtung gegenseitiger Souveränität.

Die Untersuchung der ausgewählten Akteure kam zu der Schlussfolgerung, dass militärische Intervention in Fällen massiver innerstaatlicher Menschenrechtsverletzungen in der internationalen Staatengemeinschaft nur begrenzte Zustimmung erfährt. Auch die prognostizierten Veränderungen infolge des Kosovo-Einsatzes beispielsweise in Form einer Rechtsfortbildung sind daher nicht eingetreten. Das liegt zum einen an der sensiblen Thematik der humanitären Intervention, weil Souveränitätsrechte verletzt werden, was darüber hinaus noch mit Gewalt verbunden sein kann, sondern auch an den Gesetzen des Internationalen Systems, die Konsens in äußerst vielen Bereichen verwehren. Wie die meisten Fragen von internationaler Relevanz ist auch das Konzept humanitärer Intervention nicht frei von einzelstaatlicher Interessenserhaltung in einem als anarchisch wahrgenommenen System. Und genau diese zentrale Problematik konnte auch der Abschlussbericht der ICISS nicht lösen, bei allen sonstigen Leistungen, die ihm zu Gute zu halten sind. Als positiv einzuschätzen sind sein duales Konzept von Souveränität, seine Forderung nach umfassender Krisenbearbeitung, seine geschickte Terminologie sowie die

Definition der Auslöser und Schwellenkriterien einer Intervention. Aber die schwierigste Frage nach einer demokratischen und objektiven Autorität kann er nicht beantworten, sodass auch die erweiterte Mitsprache für die Regionen des Südens in dem Bericht nicht ernsthaft thematisiert wurde.

Im Sinne der zentralen Fragestellung der vorliegenden Arbeit wurde daher festgestellt, dass ein konsensfähiges Interventionsgebot noch nicht besteht und in naher Zukunft auch nicht wahrscheinlich ist. Damit konnte auch die der Untersuchung zugrunde gelegte These bestätigt werden, dass dem aufgeweichten Interventionsverbot noch kein international tragfähiges Interventionsgebot im Sinne eines Interventionsrechts oder einer Interventionspflicht gewichen ist. Die Differenzen innerhalb der Wissenschaft und der Staatengemeinschaft stehen der Entwicklung einer *opinio iuris* für humanitäre Interventionen entgegen, keine der Interventionen seit Anfang der neunziger Jahre kann als Präzedenzfall gewertet werden, weil jede ihre spezifischen Besonderheiten aufweist. Kein Akteur kann und will zum Handeln wirklich gezwungen werden, was auch das Gros der menschenrechtlichen Krisen belegt, denen keine internationale Aufmerksamkeit zuteil wurde, und auch der ICISS-Bericht konnte bisher keine durchschlagende Wirkung entfalten. Daher weist auch die jüngste Krise im Sudan wieder und nach wie vor viele der skizzierten Problematiken und Handlungsmuster auf. Sie belegt in erster Linie verpasste Prävention der internationalen Gemeinschaft und in zweiter Linie die äußerst begrenzte Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrates und den hohen Einfluss sachfremder Interessen. Bei Abschluss der vorliegenden Untersuchung waren im Sudan circa 50.000 Menschen zu Tode gekommen und circa 1,5 Millionen Menschen befanden sich auf der Flucht, während im Sicherheitsrat eine alt bekannte Patt-Situation herrschte. Insbesondere China, Russland und die USA haben hohes Interesse an dem erdölreichen Land, was sich allerdings äußerst unterschiedlich auswirkt. Während die USA Sanktionen gegen das sudanesisches Regime bis hin zur militärischen Option fordern, wehren sich China und Russland, die im großen Stile an der sudanesischen Ölförderung teilhaben, sogar mit eigenen Arbeitskräften vor Ort, massiv gegen diesen Vorstoß.

Zweifellos bedürfen solche innerstaatlichen Krisen, zumal ihre Anzahl auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts nicht rückläufig ist, sinnvoller Antworten. Viele Reformvorschläge des Konzepts, etwa die Schaffung neutraler Stellen und einer unabhängigen, speziell ausgebildeten Truppe, sind äußerst bedenkenswert, aber da ein Konsens in naher Zukunft unwahrscheinlich erscheint und wirklich bedeutsame Reformen mit hohen personellen und finanziellen Kosten verbunden wären, sollte sich der Primat vielmehr dem Ausbau friedlicher Mechanismen des Menschenrechtsschutzes und der Krisenprävention zuwenden. Diese nämlich sind chronisch unterversorgt, und das obwohl sie nicht nur effizienter und

langfristiger, sondern vor allem humaner als gewaltsame Eingriffe sind. Denn angesichts potenziell verheerender Fehlwirkungen, lebensgefährlicher Risiken für Intervenienten und Zivilisten sowie angesichts des Missbrauchspotenzials stellte sich über den zentralen Untersuchungsgegenstand hinaus unweigerlich auch die Frage, ob ein Konsens über die Zulässigkeit humanitärer Intervention überhaupt erstrebenswert ist.

Abkürzungsverzeichnis

ASEAN	Association of South East Asian Nations
AU	African Union/Afrikanische Union
ECOWAS	Economic Community of West African States
GRIO	Rio-Group/Rio-Gruppe
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
INTERFET	International Force in East Timor
IWF	Internationaler Währungsfonds
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization
OAU	Organization of African Unity/Organisation der Afrikanischen Einheit
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PLO	Palestine Liberation Organization
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation
SADC	South African Development Organization
UÇK	Ushtria Çlirimtare e Kosoves/Befreiungsarmee Kosovo
UNAMIR	United Nations Assistance Mission in Rwanda
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner on Refugees
UNITAF	Unified Task Force (in Somalia unter US-Führung)
UNMISSET	United Nations Mission of Support in East Timor
UNOSOM	United Nations Operation in Somalia
UNPROFOR	United Nations Protection Force
WTO	World Trade Organization

Literaturverzeichnis

Dokumente

- Alvear, María Soledad: Humanitarian Intervention. How to Deal With Crises Effectively, *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Round Table Consultation, Santiago, 4 May 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/Reports/Santiago.Alvear.Speech.ENG.htm>, [Stand: 09.05.04].
- Ayebare, Adonia: Regional Perspectives on Sovereignty and Intervention, Discussion Paper, *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Round Table Consultation, Maputo, 10 March 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/maputu%20discussion%20paper%20regional%20perspectives.htm>, [Stand: 09.05.04].
- Banerjee, Dipankar: When Should External Military Intervention Be Considered and Why. Intervention Priorities and Thresholds, Discussion Paper, *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Round Table Consultation, New Delhi, 10 June 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/Reports/Delhi.discussion.paper.Banerjee.htm>, [Stand: 09.05.04].
- Baranovsky, Vladimir: Humanitarian Intervention: Russian Perspectives, Discussion Paper, *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Round Table Consultation, St. Petersburg, 16 July 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/Reports/St.Petersburg.Baranovsky.htm>, [Stand: 09.05.04].
- Berry, Ken/Tudor Hera: Rapporteur's Report, *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Round Table Consultation with Civil Society, Paris, 23 May 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/Reports/Paris.RT.report.civil.society.session.FINAL.htm>, [Stand: 09.05.04].
- Berry, Ken/Tudor Hera: Rapporteur's Report, *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Round Table Consultation with French Government Officials and Parliamentarians, Paris, 23 May 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/Reports/rapporteur.report.govt.parliam.session.FINAL.htm>, [Stand: 09.05.04].
- Bitencourt, Luis: Rapporteur's Report, Discussion Paper, *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Santiago, 4 May 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/Reports/Santiago.rapporteur.report.Bitencourt.htm>, [Stand: 09.05.04].
- Capie, David: „The Responsibility to Protect“, *Report of a Special Panel at the Asia-Pacific Roundtable*, 5 June 2002, http://www.cscap.ca/_media/05_03_r2p.htm, [Stand: 09.04.04].
- Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict: *Preventing Deadly Conflict: Final Report*, Washington, D. C., 1997.
- Chesterman, Simon: *Humanitarian Intervention. Perspectives from Africa*, http://www.ipacademy.org/Publications/Reports/Africa/PublRepoAfriHumIntv_body.htm, [Stand: 14.07.04].
- Charta der Vereinten Nationen, eingeleitet und herausgegeben von Albrecht Randelzhofer, *Völkerrechtliche Verträge*, 8. neu bearbeitete Auflage, Berlin 1999.
- China Institute of International Studies (CIIS): A Summarized Report on Intervention and State Sovereignty, Rapporteur's Report, *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Round Table Consultation, Beijing, 14 June 2001, http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/Reports/Beijing_Rapporteur_Report.html, [Stand: 09.05.04].
- El-Shafie, Omran: Intervention and State Sovereignty, Discussion Paper, *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Round Table Consultation, Cairo, 21 May 2001,

- <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/Reports/Cairo.discussion.paper.Omran.Shafei.htm>, [Stand: 09.05.04].
- Evans, Gareth/Mohamed Sahnoun: *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Canada 2001.
- Khalil, Ahmed T.: Rapporteur's Report, *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Round Table Consultation, Cairo, 21 May 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/Reports/Cairo.rapporteur.eport.ECFA.htm>, [Stand: 09.05.04].
- Khudoley, Konstantin: Humanitarian Interventions: Pro et Contra, Discussion Paper, *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Round Table Consultation, St. Petersburg, 16 July 2001, http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/Reports/St_Petersburg.discussion.paper.Khudoley.htm, [Stand: 09.05.04].
- Kwesi, Emmanuel: Rapporteur's Report, *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Round Table Consultation, Maputo, 10 March 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/Maputo%20rapporteurs%20report%20aning.htm>, [Stand: 09.05.04].
- Leshukov, Igor: Towards More Flexibility in Authorizing Humanitarian Intervention, Discussion Paper, *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Round Table Consultation, St. Petersburg, 16 July 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/Reports/St.Pet.Leshukov.paper.htm>, [Stand: 09.05.04].
- Maley, William: The Impact of External Military Intervention. Political, Economic, and Social, Discussion Paper, *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Round Table Consultation, New Delhi, 10 June 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/Reports/Delhi.discussion.paper.Maley.htm>, [Stand: 09.05.04].
- Milliken, Jennifer: Rapporteur's Report, *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Round Table Consultation, Geneva, 31 January 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/Reports/Geneva.rapporteur.report.Milliken.htm>, [Stand: 09.05.04].
- Petcharamesree, Sripapha: Rapporteur's Report, *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Round Table Consultation, New Delhi, 10 June 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/Reports/Delhi.rapporteur.report.Petcharamesree.htm>, [Stand: 09.05.04].
- Petrasek, David: New Terms for an Old Debate, Discussion Paper, *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Round Table Consultation, Geneva, 31 January 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/geneva%20discussion%20papers.htm>, [Stand: 09.05.04].
- Resolution 688, in: *Vereinte Nationen*, Heft 2/1991, S. 77.
- Resolution 794, in: *Vereinte Nationen*, Heft 2/1993, S. 65-66.
- Resolution 814, in: *Vereinte Nationen*, Heft 2/1993, S. 66-67.
- Resolution 827, in: *Vereinte Nationen*, Heft 4/1993, S. 156.
- Resolution 929, in: *Vereinte Nationen*, Heft 4/1994, S. 153-154.
- Resolution 940, in: *Vereinte Nationen*, Heft 5/1994, S. 195.
- Roberts, Adam: Intervention: Suggestions for Moving the Debate Forward, Discussion Paper, *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Round Table Consultation, London, 3 February 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/london%20discussion%20paper.htm>, [Stand: 09.05.04].
- Rojas-Aravena, Francisco: Human Security. An Academic Perspective from Latin America, Discussion Paper, *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Round Table Consultation, Santiago, 4 May 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/Reports/Santiago.discussion.paper.Rojas.ENG.htm>, [Stand: 09.05.04].

- Rugumamu, Severine: State Sovereignty and Intervention in Africa. Nurturing New Governance Norms, Discussion Paper, *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Round Table Consultation, Maputo, 10 March 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/maputo%20discussion%20paper%20nurturing%20new%20norms.htm>, [Stand: 09.05.04].
- Severino, Rodolfo C.: Sovereignty, Intervention and the ASEAN Way, *ASEAN Scholars' Roundtable*, Singapore 3 July 2000, <http://www.aseansec.org/3221.htm>, [Stand: 09.05.04].
- Severino, Rodolfo C.: Towards Expanding the Frontiers of International Humanitarian Law, *Opening of the Regional Seminar on the National Implementation of International Humanitarian Law of the Southeast Asian Countries*, Jakarta 12 June 2000, <http://www.aseansec.org/3223.htm>, [Stand: 09.05.04].
- Simons, Penelope: Rapporteur's Report, *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Round Table Consultation, Ottawa, 15 January 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/ottawa%20rapporteurs%20report.htm>, [Stand: 09.05.04].
- United Nations Mission of Support in East Timor – Background*, <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmiset/background.html>, [Stand: 12.07.04].
- Wheeler, Nicholas J.: Rapporteur's Report, *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Round Table Consultation, London, 3 February 2001, <http://web.gc.cuny.edu/icissresearch/London%20rapporteurs%20report%20.htm>, [Stand: 09.05.04].

Literatur

- Abiew, Francis Kofi: *The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention*, The Hague/London/Boston 1999.
- Acharya, Amitav: Redefining the Dilemmas of Humanitarian Intervention, in: *Australian Journal of International Affairs*, vol. 56, no. 3/2002, pp. 373-381.
- Akehurst, Michael: Humanitarian Intervention, in: Hedley Bull (ed.): *Intervention in World Politics*, Oxford 1984, pp. 95-118.
- Albrecht, Ulrich: Intervention. Geschichte, das Souveränitätsproblem und die humanitäre Einmischung, in: *Peripherie*, Bd. 79, 2000, S. 11-21.
- Baranovsky, Vladimir: Russia, Reassessing National Interest, in: Albrecht Schnabel/Ramesh Thakur (eds.): *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention. Selective Indignation, Collective Action and International Citizenship*, Tokio 2000, pp. 101-116.
- Beestermöller, Gerhard (Hrsg.): *Die humanitäre Intervention – Imperativ der Menschenrechtsidee?* Stuttgart 2003.
- Biermann, Wolfgang: „Wider Peacekeeping oder Wilder Peacekeeping“ – Ist der Schutz der Menschenrechte durch mehr Macht machbar? Möglichkeiten der Durchsetzung des Rechts durch Organisationen kollektiver Sicherheit, in: Hauke Brunkhorst (Hrsg.): *Einmischung erwünscht? Menschenrechte in einer Welt der Bürgerkriege*, Frankfurt am Main 1998, S. 143-160.
- Blumenwitz, Dieter: Die humanitäre Intervention, in: *ApuZ*, 44. Bd., Heft 26-27/1994, S. 3-10.
- Brock, Lothar: Frieden durch Recht – im Kontext ungleicher Entwicklung, *Vortrag an der Hochschule für Philosophie München im Rahmen des Rottendorf-Projekts: Globale Solidarität. Schritte zu einer neuen Weltkultur*, 15.05.04.
- Brunkhorst, Hauke: Einleitung: Weltbürgerrecht in einer Welt der Bürgerkriege, in: Ders. (Hrsg.): *Einmischung erwünscht? Menschenrechte in einer Welt der Bürgerkriege*, Frankfurt am Main 1998, S. 7-12.
- Buchanan, Allen: Reforming the International Law of Humanitarian Intervention, in: J. L. Holzgrefe/Robert O. Keohane (eds.): *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge 2003, pp. 130-173.
- Carey, Henry F.: U.S. Domestic Politics and the Emerging Humanitarian Intervention Policy. Haiti, Bosnia, and Kosovo, in: *World Affairs*, vol. 164, no. 2/2001, pp. 72-82.

- Chomsky, Noam: *Der Neue Militärische Humanismus. Lektionen aus dem Kosovo*, Zürich 2000.
- Crawford, Neta C.: *Argument and Change in World Politics. Ethics, Decolonization, and Humanitarian Intervention*, Cambridge 2002.
- Davis, Michael C.: Humanitarian Intervention and China's World View, *Vortrag zur ISA Annual International Conference, Panel on "The Normative Basis for Intervention in Contemporary International Relations II"*, New Orleans, March 24-27, 2002, <http://www.isanet.org/noarchive/michaeldavis.html>, [Stand: 09.05.04].
- Debiel, Tobias/Franz Nuscheler: Von einer neuen Politik der Einmischung? Imperative und Fallstricke des humanitären Interventionismus, in: Dies.(Hrsg.): *Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, Bonn 1996, S. 13-48.
- Dedring, Jürgen: Humanitäre Diplomatie statt humanitärer Intervention, in: *Vereinte Nationen*, Heft 2/1993, S. 51-56.
- Deen, Thalif: *Third World Nations Split over Kosovo*, 1999, <http://www.twinside.org.sg/title/kosovo-cn.htm>, [Stand: 09.05.04].
- Deen, Thalif: Globalisierung 2000 (II). Dritte Welt auf dem Rückzug. Die neue Machtverteilung in den Vereinten Nationen, in: *Vereinte Nationen*, Heft 1/2000, S. 6-11.
- Dicke, Klaus: Menschenrechte, in: Wichard Woyke (Hrsg.): *Handwörterbuch Internationale Politik*, 8. überarbeitete Auflage, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2000, S. 261-269.
- Duke, Simon/Hans-Georg Ehrhart/Matthias Karádi: The Major European Allies. France, Germany, and the United Kingdom, in: Albrecht Schnabel/Ramesh Thakur (eds.): *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention. Selective Indignation, Collective Action and International Citizenship*, Tokio 2000, pp. 128-147.
- Farer, Tom J.: The Role of Regional Organizations in International Peacemaking and Peacekeeping: Legal, Political and Military Problems, in: Winrich Kühne (Hrsg.): *Blauhelme in einer turbulenten Welt: Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen*, Baden-Baden 1993, S. 275-292.
- Ferdowsi, Mir A.: Internationale Politik zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Die Herausforderungen und Hindernisse einer stabilen Sicherheits- und Friedensordnung, in: Ders. (Hrsg.): *Sicherheit und Frieden zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Mü 2004, S. 17-40.
- Fischer, Horst: Friedenssicherung und friedliche Streitbeilegung, in: Knut Ipsen u.a. (Hrsg.): *Völkerrecht: ein Studienbuch*, 4. Auflage, München 1999, S. 928-1037.
- Greenwood, Christopher: Gibt es ein Recht auf humanitäre Intervention? In: *EA*, Bd. 48, Heft 4/1993, S. 93-106.
- Habermas, Jürgen: Bestialität und Humanität. Ein Krieg an der Grenze zwischen Recht und Moral, in: Reinhard Merkel (Hrsg.): *Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht*, Frankfurt am Main 2000, S. 51-65.
- Hassner, Pierre: Im Zweifel für die Intervention. Ein Plädoyer, in: *EA*, Bd. 48, Heft 6/1993, S. 151-158.
- Heintze, Hans-Joachim: Gibt es ein Recht auf humanitäre Intervention? Das Völkerrecht nach dem Kosovo-Krieg, in: Ulrich Albrecht/Sabine Riedel/Michael Kalman/Paul Schäfer (Hrsg.): *Das Kosovo-Dilemma. Schwache Staaten und Neue Kriege als Herausforderung des 21. Jahrhunderts*, Münster 2002, S. 165-181.
- Heinz, Wolfgang S.: Schutz der Menschenrechte durch humanitäre Intervention? In: *ApuZ*, Bd. 43, Heft 12-13/1993, S. 3-11.
- Henke, Christoph: *Die humanitäre Intervention. Völker- und verfassungsrechtliche Probleme unter besonderer Berücksichtigung des Kosovo-Konflikts*, Bochum 2002.
- Hermet, Guy: Die Menschenrechte: Herausforderung für souveräne Staaten, in: Francois Jean (Hrsg.): *Helfer im Kreuzfeuer. Humanitäre Hilfe und militärische Intervention*, Bonn 1994, S. 179-187.
- Hippler, Jochen: Das langsame Austrocknen des humanitären Interventionismus, in: Tobias Debiel/Franz Nuscheler (Hrsg.): *Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, Bonn 1996, S. 77-102.

- Holzgreffe, J. L./Robert O. Keohane (eds.): *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge 2003.
- Hoppe, Thomas (Hrsg.): *Schutz der Menschenrechte. Zivile Einmischung und militärische Intervention. Analysen und Empfehlungen*, Berlin 2004.
- Ipsen, Knut u.a. (Hrsg.): *Völkerrecht: ein Studienbuch*, 4. Auflage, München 1999.
- Jackson, Robert J.: *The Global Covenant. Human Conduct in a World of States*, Oxford 2000.
- Jean, Francois: Einleitung. Krise und Intervention, in: Ders. (Hrsg.): *Helfer im Kreuzfeuer. Humanitäre Hilfe und militärische Intervention*, Bonn 1994, S. 13-32.
- Karawan, Ibrahim A.: The Muslim World. Uneasy Ambivalence, in: Albrecht Schnabel/Ramesh Thakur (eds.): *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention. Selective Indignation, Collective Action and International Citizenship*, Tokio 2000, pp. 215-221.
- Kühne, Winrich: Blockade oder Selbstmandatierung? Zwischen politischem Handlungsdruck und Völkerrecht, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Bd. 44, Heft 5/1999, S. 561-574.
- Ladwig, Bernd: Militärische Interventionen zwischen Moralismus und Legalismus, in: *Deutsche Zeitschrift für Philosophie*, Bd. 48, Heft 1/2000, S. 133-147.
- Matthies, Volker: Von der OAU zur AU – Auf dem Weg zu einer „Pax Africana“?, In: Mir A. Ferdowsi (Hrsg.): *Sicherheit und Frieden im 21. Jahrhundert*, München 2004, S. 439-458.
- Mayer, Sebastian: Russland und die Frage der Selbstmandatierung der NATO, in: *Aktuelle Analysen*, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Heft 15/1999.
- Merle, Jean Christophe/Alessandro Pinzani: Rechtfertigung und Modalitäten eines Rechts auf humanitäre Intervention, in: *Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden*, Bd. 18, Heft 1/2000, S. 71-75.
- Meyer, Berthold: Gut gemeint oder gut – wie humanitär sind „humanitäre Interventionen“? In: *HSFK Standpunkte*, Heft 8/2003.
- Meyer, Berthold/Peter Schlotter: Die Kosovo-Kriege 1998/99. Die internationale Intervention und ihre Folgen, in: *HSFK-Report*, Heft 1/2000.
- Möller, Kay: Der stille Teilhaber. China zwischen Eigeninteresse und Kooperationsbereitschaft, in: *Vereinte Nationen*, Heft 4/1999, S. 140-144.
- Møller, Bjørn: The Nordic Countries. Whither the West's Conscience?, in: Albrecht Schnabel/Ramesh Thakur (eds.): *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention. Selective Indignation, Collective Action and International Citizenship*, Tokio 2000, pp. 151-165.
- Nambiar, Satish: India. An Uneasy Precedent, in: Albrecht Schnabel/Ramesh Thakur (eds.): *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention. Selective Indignation, Collective Action and International Citizenship*, Tokio 2000, pp. 260-269.
- Nass, Klaus Otto: Grenzen und Gefahren humanitärer Intervention. Wegbereiter für Frieden, Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung? In: *EA*, Bd. 48, Heft 10/1993, S. 279-288.
- Nel, Philip: South Africa: The Demand for Legitimate Multilateralism, in: Albrecht Schnabel/Ramesh Thakur (eds.): *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention. Selective Indignation, Collective Action and International Citizenship*, Tokio 2000, pp. 245-259.
- Nye, Joseph S.: Redefining the National Interest, in: *Foreign Affairs*, vol. 78, no. 4/1999, pp. 22-35.
- O'Hanlon, Michael E.: *Expanding Global Military Capacity for Humanitarian Intervention*, Washington, D. C. 2003.
- Oeter, Stefan: Humanitäre Intervention und Gewaltverbot: Wie handlungsfähig ist die Staatengemeinschaft? In: Hauke Brunkhorst (Hrsg.): *Einmischung erwünscht? Menschenrechte in einer Welt der Bürgerkriege*, Frankfurt am Main 1998, S. 37-60.
- Opitz, Peter J.: *Menschenrechte und Internationaler Menschenrechtsschutz im 20. Jahrhundert*, München 2002.
- Pape, Matthias: *Humanitäre Intervention. Zur Bedeutung der Menschenrechte in den Vereinten Nationen*, Baden-Baden 1997.

- Rudolf, Peter: Menschenrechte und Souveränität. Zur normativen Problematik „humanitärer Intervention“, *SWP-Studie*, Berlin 2001.
- Schlotter, Peter: Gewaltprävention und Intervention Europa. Der Zerfall Jugoslawiens, in: Hoppe, Thomas (Hrsg.): *Schutz der Menschenrechte. Zivile Einmischung und militärische Intervention. Analysen und Empfehlungen*, Berlin 2004., S. 193-223.
- Schnabel, Albrecht/Ramesh Thakur: Kosovo, the Changing Contours of World Politics, and the Challenge of World Order, in: Dies. (eds.): *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention. Selective Indignation, Collective Action and International Citizenship*, Tokio 2000, pp. 1-16.
- Schürings, Hildegard: Versagen im Angesicht des Völkermords. Die unabhängige Untersuchung zur Verantwortlichkeit der internationalen Gemeinschaft in Rwanda 1994, in: *Vereinte Nationen*, Heft 2/2000, S. 53-59.
- Serrano, Mónica: Latin America. The Dilemmas of Intervention, in: Albrecht Schnabel/Ramesh Thakur (eds.): *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention. Selective Indignation, Collective Action and International Citizenship*, Tokio 2000, pp. 223-244.
- Shukla, Shashi: Humanitarian Intervention: Power Politics or Global Responsibility, in: *India Quarterly*, vol. 57, no. 3/2001, pp. 79-96.
- Simma, Bruno: NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects, in: *European Journal of International Law*, vol. 10, no. 1/1999, pp. 1-22, <http://www.ejil.org/journal/Vol10/No1/ab1.html>, [Stand: 09.05.04].
- Steinkamm, Armin A.: Völkerrecht, Humanitäre Intervention und Legitimation des Bundeswehr-Einsatzes. Völker- und wehrrechtliche Aspekte des Kosovo-Konfliktes 1999, in: Konrad Clewing/Jens Reuter: *Der Kosovo-Konflikt. Ursachen – Akteure – Verlauf*, Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München 2000, S. 335-362.
- Tálas, Péter/László Valki: The New Entrants. Hungary, Poland, and the Czech Republic, in: Albrecht Schnabel/Ramesh Thakur (eds.): *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention. Selective Indignation, Collective Action and International Citizenship*, Tokio 2000, pp. 201-212.
- Tesón, Fernando R.: The Liberal Case for Humanitarian Intervention, in: J. L. Holzgrefe/Robert O. Keohane (eds.): *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge 2003, pp. 93-129.
- Theuermann, Engelbert: Regionale Friedenssicherung im Lichte von Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen: Juristische und politische Probleme, in: Winrich Kühne (Hrsg.): *Blauhelme in einer turbulenten Welt: Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen*, Baden-Baden 1993, S. 231-273.
- Von Schorlemer, Sabine: Menschenrechte und “humanitäre Interventionen”, in: *Internationale Politik*, Bd. 55, Heft 2/2000, S. 41-48.
- Weiss, Thomas G.: Researching Humanitarian Intervention. Some Lessons, in: *Journal of Peace Research*, vol. 38, no. 4/2001, pp. 420-428.
- Wheeler, Nicholas J.: Introduction. The Political and Moral Limits of Western Military Intervention to Protect Civilians in Danger, in: *Contemporary Security Policy*, vol. 22, no. 3/2001, pp. 1-27.
- Wheeler, Nicholas J.: *Saving Strangers. Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford 2000.
- Williams, Ian: Nur das letzte Mittel. Der Bericht der Axworthy-Kommission zur humanitären Intervention, in: *Vereinte Nationen*, Heft 1/2002. S. 10-16.
- Wilson III, Isaiah: Dueling Regimes. The Means-Ends Dilemma of Multilateral Intervention Policy, in: *World Affairs*, vol. 163, no. 3/2001, pp. 99-109.
- Yunling, Zhang: China. Whither the World Order After Kosovo? In: Albrecht Schnabel/Ramesh Thakur (eds.): *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention. Selective Indignation, Collective Action and International Citizenship*, Tokio 2000, pp. 117-127.
- Zangl, Bernhard: Humanitäre Intervention, in: Mir A. Ferdowsi (Hrsg.): *Sicherheit und Frieden im 21. Jahrhundert*, München 2004, S.133-149.

Zygojannis, Phillipp A.: *Die Staatengemeinschaft und das Kosovo. Humanitäre Intervention und internationale Übergangsverwaltung unter Berücksichtigung einer Verpflichtung des Intervenienten zur Nachsorge*, Berlin 2003.

Presse

- Ahlmark, Per: Der Aberglaube an die UNO, in: *Die Welt*, 15.04.2004, S. 15.
- Bingemer, Anette: Intervention als normative Herausforderung, in: *NZZ*, 29.10.2001, S. 33.
- Bingemer, Anette: Legitimität für Eingriffe in die Souveränität? In: *NZZ*, 24.01.2004, S. 83.
- Caskie, Susan: 1999 in Review. Global Debate over Humanitarian Intervention, in: *Radio Free Europe*, 23.12.1999,
<http://www.rferl.org/nca/features/1999/12/F.RU.991223145838.html>, [Stand: 09.04.04].
- Frowein, Jochen Abr.: Der Schutz des Menschen ist zentral, in: *NZZ*, 17.07.1999, S. 61.
- Güntner, J.: Humanitäre Interventionen. Das Zentralkomitee der deutschen Katholiken nimmt Stellung, in: *NZZ*, 24.02.2000, S. 64.
- Leopold, Evelyn: China Castigates West on Humanitarian Intervention, in: *World Tibet Network News*, 23.09.1999, http://www.tibet.ca/wtnarchive/1999/9/23_2.html, [Stand: 09.04.04].
- Senghaas, Dieter: Recht auf Nothilfe. Wenn die Intervention nicht nur erlaubt, sondern regelrecht geboten ist, in: *FAZ*, 12.07.1999, S. 12.
- Steiger, Heinhard: Unter Aufsicht regionaler Organisation. Die Voraussetzungen und Mittel humanitärer Intervention müssen präzisiert werden, in: *FAZ*, 20.05.1999, S. 12.
- Thürer, Daniel: Die NATO-Einsätze in Kosovo und das Völkerrecht, in: *NZZ*, 03.04.99, S. 7.
- Tzermias, N.: Plädoyer Clintons für humanitäre Intervention, in: *NZZ*, 22.09.1999, S. 1.
- Wenzel, U. J.: Zeitzeichen, hölzernes Eisen. Humanitäre Interventionen im Fokus der Moralphilosophie, in: *NZZ*, 15.01.2002, S. 53.