

Zivilisierung und Gewalt: zur Problematik militärischer Eingriffe in innerstaatliche Konflikte

Brock, Lothar; Elliesen, Tillmann

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Brock, L., & Elliesen, T. (1993). *Zivilisierung und Gewalt: zur Problematik militärischer Eingriffe in innerstaatliche Konflikte*. (HSFK-Report, 9/1993). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-83372-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

HSFK-Report 9/1993



**HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG**

Lothar Brock / Tillmann Elliesen

Zivilisierung und Gewalt.

Zur Problematik militärischer Eingriffe
in innerstaatliche Konflikte

HSFK-Report 9/1993

BIBLIOTHEK
DER HESSISCHEN STIFTUNG
FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

Archiv

Frankfurt am Main

**HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG**

Lothar Brock / Tillmann Elliesen

Zivilisierung und Gewalt.

Zur Problematik militärischer Eingriffe
in innerstaatliche Konflikte

HSFK-Report 9/1993

November 1993

**BIBLIOTHEK
/ DER HESSISCHEN STIFTUNG
FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG**

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse der Autoren:

Prof. Dr. Lothar Brock
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Leimenrode 29
60322 Frankfurt/Main
Tel: 069-959104-0; Fax: 069-558481

Tillmann Elliesen
Schleusenstraße 11
60327 Frankfurt/Main

ISBN 3-928965-34-4

DM 12,00

Inhalt

1.	Einleitung: Handlungsbedarf und Eingreifbefugnisse. Aktuelle Tendenzen und Fragen	1
2.	Humanitäre Intervention und Völkerrecht	8
2.1.	Das Prinzip der Nichtintervention	8
2.1.1.	Souveränität	8
2.1.2.	Das Prinzip der Nichtintervention im Zeitalter der Vereinten Nationen	9
2.2.	Die Stellung der Menschenrechte im Völkerrecht	10
2.2.1.	Die Debatte während des Ost-West-Konflikts	11
2.2.2.	Der Nord-Süd-Konflikt - Universalität der Menschenrechte?	12
2.3.	Das zwischenstaatliche Gewaltverbot	15
2.3.1.	Die Stellung des Gewaltverbots in der ChVN	16
2.3.2.	Inhalt und Umfang von Art. 2/4 ChVN	17
2.3.2.1.	Der Gewaltbegriff aus Art. 2/4 ChVN	17
2.3.2.2.	Art. 2/4 ChVN und Bürgerkrieg	17
2.3.2.3.	"Territoriale Unversehrtheit oder politische Unabhängigkeit"	18
2.3.2.4.	Art. 2/4 ChVN als Völkergewohnheitsrecht?	19
2.4.	Das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung	21
2.4.1.	Die Stellung des Selbstverteidigungsrechts in der ChVN	21
2.4.2.	Inhalt und Umfang von Art. 51 ChVN	22
2.4.2.1.	Das Verhältnis von Art. 51 zu Art. 2/4 ChVN	22
2.4.2.2.	Art. 51 ChVN und das traditionelle Selbstverteidigungsrecht	22
2.4.2.3.	Präventive Verteidigung	23
2.5.	Kollektive Aktion	29
2.5.1.	Merkmale und Bedingungen der kollektiven Sicherheit	29
2.5.2.	Die Kompetenzen des SR aus Art. 39 ChVN	31
2.5.2.1.	Der Begriff der Friedensbedrohung	31
2.5.2.1.1.	Verhältnis zu Art. 2/4 ChVN	32
2.5.2.1.2.	Friedensbedrohung und "positiver Frieden"	33
2.5.2.2.	Die Handlungsmöglichkeiten des SR nach Art. 39 ChVN	35
2.5.3.	Militärische Zwangsmaßnahmen nach Art. 42 ChVN	36
2.5.3.1.	Voraussetzung für militärische Zwangsmaßnahmen	36
2.5.3.2.	Die Durchführung der Maßnahmen	36

2.5.3.2.1.	Wortlaut	37
2.5.3.2.2.	"Certain Expenses"-Gutachten	40
2.6.	Das Recht der Gewalt und die Gewalt des Rechts. Zum Verhältnis zwischen Recht und Moral in der internationalen Politik	45
3.	Die friedenspolitische Problematik externer Eingriffe im Rahmen der Vereinten Nationen	48
3.1.	Die Vereinten Nationen zwischen Instrumentalisierung und Marginalisierung	48
3.2.	Die Selektivität von UN-Maßnahmen	51
3.2.1.	Selektivität aufgrund unzureichender Ressourcen	52
3.2.2.	Selektivität aufgrund von Machtdisparitäten	53
3.2.3.	Vertikale Untergliederung von Entscheidungsprozessen und Maßnahmen	55
3.3.	Unzureichende Internationalisierung	57
3.4.	Militärische Maßnahmen und zivile Handlungsdefizite	61
3.4.1.	Militärische Konfliktintervention und Konfliktlösung	61
3.4.2.	Die Zuordnung von militärischen und zivilen Maßnahmen	64
4.	Grenzen der Konfliktintervention	67

Zusammenfassung:

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts haben die Vereinten Nationen ihr Engagement gegenüber militanten Konflikten in der "Dritten Welt" und in ehemals sozialistischen Ländern erheblich ausgeweitet. Das betrifft nicht nur die Zahl der Eingriffe, sondern auch deren Methoden und Reichweite. Es geht nicht mehr nur um Vermittlung und Peace Keeping, es geht um aktive Eingriffe in das Konfliktgeschehen bis hin zur Anwendung von Gewalt. Das Prinzip des einvernehmlichen Handelns, das den "klassischen" Blauhelmeinsätzen zugrunde lag, wurde durchbrochen. In Somalia sind die UN-Einheiten zur kämpfenden Truppe geworden.

Der gegenwärtige Generalsekretär der Vereinten Nationen, Boutros Boutros-Ghali hat diese Entwicklung selbst forciert und möchte über sie hinaus. Er fordert in der "Agenda für den Frieden" vom Juni 1992 die Mitgliedsländer auf, durch den Abschluß von Truppenverträgen mit den Vereinten Nationen nach Art. 43 der Charta endlich den Weg für die Errichtung des Systems der kollektiven Sicherheit freizugeben, das in Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen vorgesehen ist. Als Zwischenschritt soll eine schnelle Eingreiftruppe der Vereinten Nationen aufgebaut werden, deren Aufgabe die "Friedensdurchsetzung" wäre. Der ehemalige stellvertretende Generalsekretär der Vereinten Nationen Brian Urquhart hat im Sommer 1993 eine breite Diskussion mit dem Vorschlag ausgelöst, beim Generalsekretär der Vereinten Nationen eine kleine Freiwilligenarmee von 5000 Mann einzurichten, die vorrangig die Aufgabe hätte, Waffenstillstandsvereinbarungen durchzusetzen und durch frühzeitigen Einsatz potentielle Friedensbrecher abzuschrecken. In der einschlägigen akademischen Literatur finden solche Vorstellungen und Konzepte ein breites Echo. Die erörterten Optionen reichen von "robuster Friedenssicherung" über eine "zweite Generation von Zwangsmaßnahmen" bis hin zum "humanitären Krieg". Aufgabe soll jeweils die Prävention von Konflikten, der Schutz von Menschen in Konflikten und die Herbeiführung von Verhandlungslösungen sein. Die vorgesehenen Maßnahmen schließen den Einsatz militärischer Mittel ein.

Diese Entwicklung wirft eine Reihe von Fragen auf, die die Zulässigkeit, Wirksamkeit und friedenspolitische Bedeutung von militärischen Eingriffen in innerstaatliche Konflikte betreffen.

Was die rechtliche Seite angeht, so kann sich heute kein Staat mehr auf die Unverletzlichkeit seiner Souveränität berufen, um zu verhindern, daß sich regionale oder globale Organisationen mit der Situation der Menschenrechte und dem Schutz von Menschen in militanten, innerstaatlichen Konflikten befassen. Trotz kritischer Stimmen, besonders aus der "Dritten Welt", kann auch von einer völkerrechtlichen Pflicht der Staaten zur Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und der Einhaltung der Regeln für den Schutz der Zivilbevölkerung gegenüber Kriegsereignissen ausgegangen werden. Eine Einmischung von außen, auch durch politischen oder wirtschaftlichen Druck, dort wo diese Rechte verletzt werden, ist grundsätzlich rechtmäßig. Dennoch muß es bei einer Ablehnung eines allgemeinen Rechts auf "humanitäre Intervention" bleiben, wenn hierunter das Recht einzelner Staaten

oder Staatengruppen verstanden wird, aus humanitären Gründen in die Politik oder innergesellschaftliche Entwicklung anderer Staaten mit Gewalt einzugreifen.

Jede Einmischung von außen in innerstaatliche Konflikte ist an die Beachtung der positiven Regelungen der Charta der Vereinten Nationen (ChVN) und des auch im internationalen Recht gültigen Prinzips der Verhältnismäßigkeit gebunden. Darüber hinaus sind uni- oder multilaterale militärische Eingriffe auch dann nicht zulässig, wenn sie sich auf humanitäre Motive berufen. Das zwischenstaatliche Gewaltverbot aus Art. 2/4 ChVN verbietet *jede* zwischenstaatliche Gewaltanwendung, unabhängig davon, welche Motive ihr zugrundeliegen. Die einzige Ausnahme, die das Gewaltverbot bereithält, sind (kollektive) Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII ChVN und das Recht auf Selbstverteidigung aus Art. 51.

Auf Art. 51 kann sich nur der Staat berufen, der Opfer eines bewaffneten Angriffs wurde. Ein generelles Recht auf individuelle oder kollektive Nothilfe z.B. im Falle grober Menschenrechtsverletzungen ist aus Art. 51 nicht ableitbar.

Was die kollektiven Maßnahmen nach Kapitel VII ChVN anbelangt, so hat sich der Sicherheitsrat in der jüngeren Vergangenheit zu Recht in verstärktem Maße mit Fragen des Schutzes von Menschen in Konflikten befaßt, indem er schwere Menschenrechtsverletzungen und den Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung innerhalb eines Landes (änlich wie die Apartheid in Südafrika) als Bedrohung des internationalen Friedens interpretierte. Die neue Beweglichkeit des Sicherheitsrates in Verbindung mit einer Erweiterung des Begriffs der "Friedensbedrohung" birgt aber auch Risiken in sich. In dem Maße, wie sich die Handlungsmöglichkeiten des Sicherheitsrats erweitern, wächst die Gefahr seiner Instrumentalisierung für partikulare Zwecke, die der von der Charta intendierten Internationalisierung und Zivilisierung (Entmilitarisierung) der Politik entgegenstehen. Eine solche Instrumentalisierung würde die Autorität des Sicherheitsrats als kollektives Organ und das Vertrauen in die Rechtmäßigkeit seiner Entscheidungen untergraben.

Zusätzlich zu der Gefahr einer Instrumentalisierung von UN-Eingriffen in innerstaatliche Konflikte besteht auch die Gefahr, daß militärische Eingriffe innerstaatliche Konflikte noch weiter anheizen. Diese Gefahren sind mit der Chance einer Internationalisierung und Transformation von Sicherheitspolitik und der Schaffung neuer Möglichkeiten zum Schutz von Menschen in Konflikten sowie zur Durchsetzung von Waffenstillstandsvereinbarungen, wenn nicht zur Erzwingung einer Waffenruhe abzuwägen; denn das Völkerrecht ist nicht nur dazu da, bestimmte Verhaltensbeschränkungen durchzusetzen. Es ist zugleich ein Recht zur "Zivilisierung" der Politik auf globaler Ebene - ein Recht *für* den Erhalt des zwischenstaatlichen Friedens und *für* das Prinzip der friedlichen Streitbeilegung. Es ist auch ein Recht *für* den Gedanken der kollektiven Sicherheit. Diesem Gedanken zufolge sollen es nicht mehr die einzelnen Staaten sein, die im Einzelfall über die Rechtmäßigkeit der Anwendung von Gewalt urteilen, sondern ein kollektives Organ - der Sicherheitsrat -, dem diese Entscheidungskompetenz übertragen wurde.

Es ist zu befürchten, daß gerade die für friedensbezogene Aktionen wichtigen Mitgliedsländer aus den offenkundigen Problemen militärischer Eingriffe den Schluß ziehen, daß unilaterale bzw. bündnisbezogene Maßnahmen unter Berufung auf Art. 51 wirksamer und

kostengünstiger sind als kollektive Aktionen der UN. Diese Entwicklung zeigt sich im Fall Somalia. In Washington scheint man geneigt, die Schwierigkeiten des Militäreinsatzes (UNOSOM II) gerade dem Tatbestand zuzuschreiben, daß es sich um eine UN-Truppe handelte - und nicht um nationale Truppen mit nationalem Führungs- und Kontrollsystem wie bei der voraufgegangenen UNITAF. Ein genereller Rückzug auf Art. 51 hätte gravierende Folgen. Die Gefahr einer Instrumentalisierung der Weltorganisation wäre gebannt, aber nur um den Preis ihrer erneuten Marginalisierung.

Der Sicherheitsrat hat nach wie vor keine Möglichkeit, einzelne Staaten zur Durchführung der von ihm beschlossenen Maßnahmen unter seinem Kommando zu verpflichten. Die derzeit gängige Praxis, die Durchführung militärischer Zwangsmaßnahmen an einzelne Staaten zu delegieren, ist mit den Intentionen der Charta nur schwer vereinbar und bietet einen wichtigen Ansatzpunkt für die einzelstaatliche Instrumentalisierung des Sicherheitsrates. Daher kann die derzeitige Praxis allenfalls als eine "Notlösung" gelten, die nur als Zwischenschritt, nicht aber als Alternative zu den Sonderabkommen aus Art. 43 ChVN akzeptabel ist.

Der Nichtabschluß dieser oder inhaltlich vergleichbarer Abkommen zwischen dem Sicherheitsrat und den Mitgliedsstaaten muß als Indiz dafür gewertet werden, daß bisher der politische Wille fehlt, dem Sicherheitsrat die in der Charta vorgesehenen militärischen Zwangsmittel zuzugestehen. Wenn dem so ist, kann aber auch nicht von einer allgemeinen Akzeptanz humanitär motivierter militärischer Eingriffe in innerstaatliche Konflikte durch den Sicherheitsrat ausgegangen werden. Anders ist das beim Peace Keeping, das ja in seiner originären Form auf dem Einverständnis aller Beteiligten beruht. Heute entsteht hier jedoch eine Grauzone hin zu Zwangsmaßnahmen dadurch, daß im Rahmen des Peace Keeping begrenzt auch Gewalt gegen den Widerstand einzelner Konfliktparteien eingesetzt wird. Dies ist nur solange hinzunehmen, wie es im Kern bei Blauhelmaktionen bleibt, eine Erweiterung von militärischen Handlungsmöglichkeiten also immer an den Grundgedanken des Peace Keeping rückgekoppelt bleibt - nämlich der Konfliktintervention im Einverständnis mit den Konfliktparteien. Der Verzicht auf jede Form militärischen Engagements in der Hoffnung, daß dadurch der Teufelskreis von Gewalt und Gegengewalt durchbrochen werden könnte, birgt die Gefahr der psychischen Verdrängung von Gewalt und neuer Frustrationen, die ihrerseits wiederum Gewaltbereitschaft erzeugen könnten.

Erweiterte Aktionen des Sicherheitsrates verlangen erweiterte Kontrollen seiner Tätigkeit. Dabei sind drei Strukturprobleme zu bearbeiten, die die Autorität der Organisation in der Auseinandersetzung mit militanten Konflikten immer wieder infrage stellen. Diese Probleme betreffen die Selektivität von UN-Maßnahmen, die unzureichende Internationalisierung der Entscheidungen über und der Durchführung von Eingriffen und die Schwierigkeiten einer friedenspolitisch vertretbaren Zuordnung von militärischen und nicht-militärischen Maßnahmen. Der zuletzt genannte Punkt verweist auf ein Grundsatzproblem der gegenwärtigen Debatte über internationale Eingriffe in innerstaatliche Konflikte, das sowohl militärische Maßnahmen wie auch die kritische Gegenposition betrifft: Die Ausbreitung der Vorstellung, daß man in Konflikte eingreifen müsse, führt nicht automatisch zu vermehrten Eingriffen. Es kann auch zu einem *Interventionismus ohne Intervention* kommen. Das heißt, daß über Konflikte, Krisen und Spannungen zunehmend in Kategorien des Eingreifens

gedacht werden könnte, aber gerade deswegen viele Konflikte keine hinreichende Beachtung fänden, weil das Eingreifen als zu riskant, zu teuer oder zu mühsam oder außenpolitisch unergiebig erschiene und folglich unterbliebe. (Punktuelle) Eingriffe können aber Strukturreformen der internationalen Beziehungen genauso wenig ersetzen wie polizeiliche Maßnahmen auf nationaler Ebene die Sozialpolitik.

Wir kommen zu folgendem Schluß: Der Schutz von Menschen in militanten Konflikten kann ein Eingreifen von außen erforderlich machen. Nicht jede Form des militärischen Engagements ist dabei von vornherein als Einstiegsdroge in den "humanitären Krieg" abzulehnen. Allerdings sollten militärische Maßnahmen auf den Einsatz von Blauhelmen und die Abwehr einer unmittelbaren Gefahr für Leib und Leben der Zivilbevölkerung und des UN-Personals beschränkt sein. Größere Militäroperationen, die auf der Delegation militärischer Zwangsmaßnahmen an die Mitglieder beruhen, sind sowohl rechtlich als auch friedenspolitisch bedenklich. Nach der Satzung der Vereinten Nationen wären sie nur als Übergangslösung zur vollen Internationalisierung der Sicherheitspolitik und zu der damit bezweckten Zivilisierung der internationalen Beziehungen akzeptabel. Wahrscheinlicher ist aber die erneute Vertagung einer solchen Transformation der Staatenpolitik, wenn die Praxis der Delegation von Zwangsmaßnahmen zur Routine wird.

1. Einleitung: Handlungsbedarf und Eingreifbefugnisse. Aktuelle Tendenzen und Fragen

Seit dem "Wettlauf um Frieden" im Jahre 1988, in dem sich bei der Mehrzahl der bis dahin sogenannten Regionalkonflikte Verhandlungslösungen abzuzeichnen begannen, hat die Zahl "heißer" Kriege wieder zugenommen. Politische Einheiten brechen auseinander, es vollzieht sich eine Territorialisierung und Ethnisierung sozialer Konflikte, die deren Militanz steigert. In der Folge kommt es zur Anwendung von Gewalt, die keine Regeln der Selbstbegrenzung mehr anzuerkennen scheint. Die Bestimmungen der Genfer Konventionen von 1949 und der Zusatzprotokolle von 1977 werden mit offenbar zunehmender Rücksichtslosigkeit verletzt. Der Schutz der "Zivilbevölkerung" ist nicht gewährleistet, sie wird z.T. gezielt in das Kriegsgeschehen einbezogen.

Die Territorialisierung und Ethnisierung sozialer Konflikte berührt nicht nur Randbereiche des gegenwärtigen Umbruchs der Weltpolitik. In ihr kristallisiert sich ein allgemeiner individueller und kollektiver Orientierungsverlust, der militanten Formen der politisch-gesellschaftlichen Abgrenzung des "Eigenen" gegenüber dem "Anderen" Nahrung bietet. Nationalismus und politisch-religiöser Fundamentalismus breiten sich aus - dies in einer Zeit, in der die ökonomische, ökologische und kommunikative Verflechtung aller menschlichen Lebensräume weiter voranschreitet. Das Ergebnis ist eine brisante Mischung aus wechselseitiger Abhängigkeit und politischer Fragmentierung, Integration und Zerfall, die der Menschheit den Eintritt in jenes "neue Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit" verwehrt, das die Staats- und Regierungschefs der KSZE-Staaten auf ihrem Pariser Gipfeltreffen vom Dezember 1990 glaubten verkünden zu können.

Auch die bislang vorherrschenden wirtschaftlichen Wachstumserwartungen lassen sich offenbar nicht mehr wie bisher fortschreiben. Eine Ausnahme bilden allenfalls die Wachstumstumszonen Südostasiens, aber dieses Wachstum beruht auf einem beispiellosen Raubbau an den natürlichen Ressourcen, geht mit einem Wettrüsten einher, das aus sich heraus neuen Konfliktstoff bietet, und bringt hier wie in den anderen Weltregionen eine Vertiefung inner- und zwischenstaatlicher Entwicklungsdisparitäten mit sich. Die Kluft zwischen arm und reich vergrößert sich - nicht nur in Afrika oder Lateinamerika und in den ehemals sozialistischen Ländern, sondern auch in den neuen Schwellenländern Südostasiens und in den alten westlichen Industrieländern, die ihre jeweiligen Positionen im Weltwirtschaftssystem durch den konkurrierenden Abbau von Sozialleistungen zu behaupten versuchen. Kurz: die Vermutung liegt nahe, daß die gegenwärtigen militanten Konflikte nicht nur eine kurzlebige Erscheinung des Übergangs von der alten zur neuen internationalen Ordnung darstellen, sondern eine Form kollektiver Gewaltanwendung, die auf absehbare Zeit das Schicksal einer großen und möglicherweise größer werdenden Zahl von Menschen bestimmen wird.

Obwohl der Zusammenbruch des Realsozialismus in eine *allgemeine* Krise der bisher vorherrschenden gesellschaftlichen Orientierungsmuster einzumünden scheint, entwickeln sich die daraus erwachsenden Konflikte ungleichmäßig und ungleichzeitig. Es gibt also gegen-

über einzelnen Konflikten weiterhin Betroffene und Außenstehende. Den Außenstehenden stellt sich die Frage, wie sie sich gegenüber dem Konfliktgeschehen verhalten sollen. Die Dringlichkeit dieser Frage wächst mit der Verunsicherung über die eigenen Lebensperspektiven und über die Auswirkungen, die das Konfliktgeschehen in anderen Ländern auf die eigene Gesellschaft haben könnte.

So ist eine lebhaft internationale Debatte darüber entstanden, inwieweit und mit welchen Mitteln in innerstaatliche Krisen und Konflikte eingegriffen werden darf und kann. Der gegenwärtige Generalsekretär fordert in der "Agenda für den Frieden" vom Juni 1992 die Mitgliedsländer auf, durch den Abschluß von Truppenverträgen mit den Vereinten Nationen nach Art. 43 der Charta endlich den Weg für die Errichtung des Systems der kollektiven Sicherheit freizugeben, das in Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen vorgesehen ist. Als Zwischenschritt soll eine Schnelle Eingreiftruppe der Vereinten Nationen aufgebaut werden, deren Aufgabe die "Friedensdurchsetzung" wäre. Der ehemalige stellvertretende Generalsekretär der Vereinten Nationen Brian Urquhart hat im Sommer 1993 eine breite Diskussion mit dem Vorschlag ausgelöst, beim Generalsekretär der Vereinten Nationen eine kleine Freiwilligenarmee von 5000 Mann einzurichten, die vorrangig die Aufgabe hätte, Waffenstillstandsvereinbarungen durchzusetzen und durch frühzeitigen Einsatz potentielle Friedensbrecher abzuschrecken. In der einschlägigen akademischen Literatur finden solche Vorstellungen und Konzepte ein breites Echo. Die alte Diskussion über "humanitäre Intervention" ist dabei erneut belebt worden, und es werden Optionen für neue Formen der Anwendung militärischer Mittel zur Diskussion gestellt, die vom "robusten Peace Keeping" bis zum "militärischen Humanitarismus" oder "humanitären Krieg" reichen.¹

Im Rahmen der Vereinten Nationen zeichnet sich heute eine klare Tendenz zur Einschränkung der Sphäre ab, die durch das Interventionsverbot vor Eingriffen von außen geschützt ist. Diese Entwicklung begann, als der zweite Golfkrieg endete. Der zweite Golfkrieg wurde unter Berufung auf ein klassisches Staatenrecht geführt - die Wiederherstellung der nationalen Souveränität und territorialen Integrität Kuweits. Die historische Bedeutung des Krieges lag möglicherweise jedoch gerade darin, daß er einer Einschränkung nationaler Souveränität zugunsten anderer Ziele der Völkerrechtsgemeinschaft den Weg ebnete, das heißt hier nach dem Verständnis des Sicherheitsrates: zugunsten eines über die bisherige

1 Boutros Boutros-Ghali, Die Agenda für den Frieden, Bonn: Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden 1992; Brian Urquhart, Streitmacht gegen Kriege, in: Der Überblick 3/1993, S. 65-67. Winrich Kühne, VN-Friedenssicherung in einer turbulenten Welt, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik September 1993 (SP-IP 2806); Thomas G. Weiss, Kurt M. Campbell, Military Humanitarianism, in: Survival, VI. XXXIII/5, September/October 1991, S. 451-465; Adam Roberts, Humanitarian war: military intervention and human rights, in: International Affairs, Vol. 69/3, July 1993, S. 429-449, vgl. John Mackinlay, Jarat Chopra, Second Generation Multinational Operations, in: The Washington Quarterly, Vol. 15/3, Summer 1992, S. 113-131. Dieter Senghaas, In welchen Fällen eine militärische Intervention legitim ist, in: Frankfurter Rundschau vom 13.4.1993, S. 10. Zur Forderung nach der Einrichtung post-kolonialer Treuhandschaften in der Dritte Welt durch die "internationale Gemeinschaft" siehe Ulrich Menzel, Globale Sozialpolitik statt Entwicklungshilfe, in: Ders., Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie, Frankfurt 1992.

Praxis hinausgehenden internationalen Schutzes elementarer Menschenrechte, insbesondere der Rechte von Minderheiten (Kurden, Shiiten).

Von zentraler Bedeutung ist hier die viel zitierte Resolution 688 des Sicherheitsrates vom April 1991, die die irakische Regierung aufforderte, die Rechte der Minderheiten im Lande zu respektieren, und es den interessierten Regierungen überließ, für die Umsetzung der Resolution zu sorgen. Sie führte zunächst zur Einrichtung einer Sicherheitszone für die Kurden im Norden und später - in weniger ausgeprägter Form - für die Shiiten im Süden des Landes. Obwohl es sich dabei um präzedenzlose Maßnahmen handelte, bot Resolution 688 für sich genommen noch keinen *prinzipiell* neuen Ansatz für die Anwendung von Zwangsmaßnahmen. Es blieb dabei, daß solche Maßnahmen nur ergriffen werden können, wenn eine Gefährdung oder ein Bruch des Friedens vorliegt bzw. vom Sicherheitsrat festgestellt wird. Die Irak-Entscheidung des Sicherheitsrates muß jedoch in Verbindung mit den nachfolgenden Resolutionen des Sicherheitsrates zum Streit mit Libyen um die Auslieferung der Lockerbie-Terroristen, vor allem aber zum Krieg im ehemaligen Jugoslawien und zu Somalia gesehen werden. Zusammengenommen lassen diese Entschlüsse die Tendenz erkennen, das Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates restriktiver zu interpretieren als bisher und den Bereich zulässiger internationaler Eingriffe nach Kapitel VII UN-Charta auszuweiten.²

Zugleich haben sich in der Praxis neue Formen des internationalen militärischen Engagements gegenüber innerstaatlichen Konflikten herausgebildet. Waren die Blauhelmaktionen zuvor im wesentlichen darauf beschränkt, mit dem Einverständnis der Konfliktparteien durch ihre bloße Präsenz für die Respektierung von Waffenstillständen und Demarkationslinien zu sorgen, so gehören heute die Einrichtung von Schutzzonen, die Durchsetzung von Flugverboten, die Entwaffnung von Konfliktparteien, die militärische Absicherung von humanitärer Hilfe, der militärische Selbstschutz der UN-Truppen und schließlich auch regelrechte Kampfmaßnahmen zum Repertoire externer Eingriffe in innerstaatliche Konflikte. Im Auftrag des Sicherheitsrates hat der Generalsekretär der Vereinten Nationen in seiner "Agenda für den Frieden" vom Juni 1992 den Versuch unternommen, diese Entwicklung durch ein Konzept zur Ausweitung des staatlichen Handlungsspielraumes und zur Stärkung der Handlungsfähigkeit in militanten Konflikten voranzutreiben.³

Vor diesem Hintergrund ist es in der Bundesrepublik Deutschland zu heftigen Auseinandersetzungen um die Frage gekommen, inwieweit es der Bundeswehr erlaubt sein müsse, sich über die im NATO-Vertrag vorgesehene Zone gegenseitigen Beistandes hinaus, also letztlich weltweit, zu engagieren, und zwar zunächst im Rahmen von Blauhelmeinsätzen, darüber hinaus aber auch in Form einer Beteiligung an militärischen Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrates, wenn nicht sogar eines Kampfeinsatzes außerhalb der Vereinten Nationen. So soll die Bundeswehr nach dem Gesetzentwurf der Regierungskoalition vom Januar 1993

2 Vgl. Knut Ipsen, Auf dem Weg zur Relativierung der inneren Souveränität bei Friedensbedrohung, in: Vereinte Nationen 2/1992, S. 41-45.

3 Boutros Boutros-Ghali: Die Agenda für den Frieden, Bonn (Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden), 1992.

auch in Ausübung des Rechts auf kollektive Selbstverteidigung nach Art. 51 der UN-Charta weltweit tätig werden können. Dies würde Kampfeinsätze auf der Grundlage einer ad hoc-Absprache mit einem anderen Land einschließen und damit praktisch jede Form des militärischen Engagements mit Ausnahme eines völligen militärischen Alleingangs oder eines Angriffskrieges zulassen.⁴

SPD und Grüne/Bündnis 90 versuchen demgegenüber, eine restriktivere Linie für Bundeswehreinsätze aufrechtzuerhalten. Konsensfähig ist derzeit allenfalls die Beteiligung an Blauhelmeinsätzen und die Befürwortung einer begrenzten Anwendung von militärischen Mitteln zur Absicherung humanitärer Hilfe und zum punktuellen (örtlich und zeitlich begrenzten) Schutz elementarer Menschenrechte (z.B. Befreiung von Frauen aus Vergewaltigungslagern im ehemaligen Jugoslawien). Aber auch diese Position ist innerhalb der Oppositionsparteien umstritten, wie die abweichenden Voten des Länderrates der Grünen und des Parteivorstandes zu diesen Fragen im Sommer und Herbst 1993 demonstrieren.⁵

Den Auseinandersetzungen liegen sehr unterschiedliche, ja einander diametral entgegengesetzte Interpretationsmöglichkeiten für erweiterte Eingriffsbefugnisse der "internationalen Gemeinschaft" in innerstaatliche Konflikte zugrunde: Findet die UNO endlich zu sich selbst oder wird sie mehr als bisher zum verlängerten Arm der Außenpolitik einzelner Länder (besonders der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, allen voran der USA)? Erleben wir den Beginn einer Zivilisierung des Militärischen durch die Zuweisung von Polizeifunktionen an die UNO im Rahmen einer sich nun doch allmählich herausbildenden "Weltinnenpolitik" oder geht es darum, das Spektrum möglicher Rechtfertigungen für den Einsatz militärischer Gewalt auszuweiten? Manifestiert sich in der Debatte um "humanitäre Intervention" der oben skizzierte Handlungsbedarf oder haben wir es mit dem Versuch zu tun, der Neuverteilung von Macht und Einfluß im internationalen System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts einen annehmbaren Anstrich zu geben?

Franz Nuscheler hat als Vertreter einer kritischen Forschung auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik vor dem Beginn der "humanitären Intervention" in Somalia festgestellt: "Nach Abwägung aller Handlungsmöglichkeiten und Risiken gibt es kaum eine realistische Alternative zu der Einsicht, daß eine wirksame und dauerhafte Hilfe - wie sie in Somalia, aber auch im Südsudan und in Mosambik notwendig ist - ohne den Einsatz von bewaffneten und

4 Reinhard Mutz, *Mobilmachung zum Krieg*, in: Reinhard Mutz, Gert Krell, Heinz Wismann (Hrsg.), *Friedensgutachten 1993*, S. 38. Dieter S. Lütz (Hrsg.), *Deutsche Soldaten weltweit?*, Reinbek 1993. Vgl. Harald Müller, *Wider den Eskapismus. Zur Debatte über militärische Friedenssicherung*, *ibid.* sowie Harald Müller und Wolfgang R. Vogt, "Out of area" - Ein ziemlich verfahrenes Verfahren, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 5/1993, S. 536-552; Gert Krell, *Wie der Gewalt widerstehen? Konfliktintervention und die Frage legitimer Gegengewalt als ethisches und politisches Problem*, in: Peter Schlotter (Red.) et al., *Der Krieg in Bosnien und das hilflose Europa. Plädoyer für eine militärische UN-Intervention*, HSFK-Report 5-6/1993, S. 12-22; Ders., *Die Frage legitimer Gegengewalt als ethisches und politisches Problem sowie Karlheinz Koppe, Anmerkungen eines praktizierenden Pazifisten*, beide in HSFK-Standpunkte Nr. 2/3, Juli 1993.

5 Beschluß des Länderrates vom 11.6.1993 in Bonn, FR vom 14.6.1993. Vgl. den Entschließungsantrag zur Außenpolitik für den SPD-Parteitag im November 1993.

kampffähigen Friedenstruppen nicht möglich ist."⁶ Läßt sich diese Einschätzung nach dem bisherigen Verlauf der "humanitären Intervention" in Somalia aufrechterhalten? Ist die militärische Gewalt in Somalia falsch eingesetzt worden oder liegt das Problem im Einsatz militärischer Gewalt an sich?

Bezugspunkt der aktuellen Debatte ist nicht der klassische Ernstfall kollektiver Sicherheit - die zwischenstaatliche Aggression -, sondern der innerstaatliche Krieg und die Reaktion des internationalen Umfeldes auf solche Kriege. Diese Problematik berührt eine Grundfrage des Völkerrechts - die Reichweite des Interventionsverbots. Jeder Staat hat das Recht, gemäß Art. 2/7 der Charta der Vereinten Nationen (CHVN) seine inneren Angelegenheiten frei von äußerer Einmischung zu regeln. Die Frage ist, inwieweit dieses Recht einem internationalen Engagement bei innerstaatlichen Konflikten entgegensteht. Diese Frage wird hier mit Blick auf militärische Maßnahmen oder Maßnahmen mit militärischer Komponente erörtert, wobei es aber keineswegs darum geht, neue Kriterien für einen gerechten Krieg zur Diskussion zu stellen. Es gibt im modernen Völkerrecht keinen gerechten Krieg, und er sollte, so unsere These, auch nicht in Gestalt einer sich auf humanitäre Motive berufenden Intervention wieder eingeführt werden; denn das wäre aus unserer Sicht ein Rückschritt auf dem Weg zur Zivilisierung der internationalen Beziehungen. Die Lehre vom gerechten Krieg kann in ihrer vormodernen Version als Versuch interpretiert werden, der Willkür von Entscheidungen über Krieg und Frieden Einhalt zu gebieten, indem Kriterien dafür aufgestellt werden, wann staatliche Gewaltanwendung gegenüber anderen Staaten zulässig sein soll. Tatsächlich ist die Lehre vom gerechten Krieg jedoch immer wieder zur Rechtfertigung von Kriegen herangezogen worden, da die Verknüpfung von Krieg und Gerechtigkeit ebenso der Verherrlichung des Krieges wie seiner Disqualifizierung dienen kann. Die Charta der Vereinten Nationen enthält deshalb ein umfassendes Gewaltverbot und eine allgemeine Friedenspflicht der Staaten. Wir sehen die Gefahr, daß die (postmoderne) Wiederbelebung der Lehre vom gerechten Krieg dazu beitragen könnte, diese in einem langen Entwicklungsprozeß des Völkerrechts erreichte Einschränkung des einzelstaatlichen Entscheidungsspielraum wieder rückgängig zu machen.

Dennoch sind natürlich ethische Kriterien in die Debatte über "humanitäre Intervention" einzubeziehen. Das Recht kann seinen Geltungsanspruch letztlich nur in Wechselwirkung mit Gerechtigkeitserwägungen aufrechterhalten. Die positive Normsetzung stellt also keine Verabschiedung von Legitimitätserwägungen dar, sondern könnte als zeitweilige strategische Suspendierung dieser Erwägungen betrachtet werden, die dem Ziel dient, Rechtssicherheit zu schaffen. Da die Normsetzung jedoch stets auch das Produkt von bestimmten Interessenkonstellationen und Machtverhältnissen ist, bleibt die Notwendigkeit bestehen, Normen im Rückgriff auf Gerechtigkeitserwägungen zu ändern. Auch das Normensystem des Völkerrechts ist von daher für eine ständige Weiterentwicklung offen, d.h. daß die immer nur als vorübergehend zu denkende Suspendierung von Legitimitätserwägungen immer wieder durchbrochen werden muß, um das Recht an das anzupassen, was das jeweils als gerecht (legitim) Geltende verlangt.

6 Ders., Plädoyer für einen humanitären Interventionismus, E + Z 33/1992, S. 10.

Wenn wir die Denkfigur des gerechten Krieges zurückweisen, schließen wir also keineswegs von vornherein eine Erörterung der Frage aus, ob und wie weit militärische Eingriffe in innerstaatliche Konflikte zulässig sind; denn ein internationales Engagement gegenüber militanten Konflikten ist nicht schon deshalb als (verbotene) Intervention zu betrachten, weil militärische Mittel eingesetzt werden. Inwieweit trotz Gewaltverbot und Friedenspflicht der Einsatz militärischer Mittel zulässig ist, wird im zweiten Kapitel ausführlich dargestellt. Vorweg sei jedoch festgehalten, daß das Gewaltverbot und die Friedenspflicht sich nicht nur gegen die einzelnen Mitgliedsstaaten richten, sondern zugleich auch die Vereinten Nationen selbst binden. Dies ist insofern wichtig, als die Eingrenzung des einzelstaatlichen Entscheidungsspielraumes mit der Ausweitung des Instrumentariums kollektiver Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen einhergeht. Die friedenspolitische Bedeutung dieser Regelung soll im dritten Teil des vorliegenden Textes erörtert werden.

Dabei geht es um zwei unterschiedliche Aspekte der Problematik: die längerfristige Zivilisierung und Transformation von Sicherheitspolitik und internationaler Politik generell auf der einen Seite, den Schutz von Menschen in akuten Konflikten und die Beilegung dieser Konflikte auf der anderen. Zwischen beiden besteht keinesfalls eine prästabilisierte Harmonie. Es ist im Gegenteil durchaus denkbar, daß man zugunsten einer Zivilisierung der internationalen Politik auf militärische Eingriffe in konkrete Konflikte (z.B. in der Gestalt militärisch abgesicherter Schutzzonen) verzichtet und damit einen moralisch gebotenen Schutz für die vom Konfliktgeschehen unmittelbar Betroffenen verweigert. Umgekehrt kann die Schaffung von Eingreifkapazitäten, auch wenn sie humanitären Zwecken dienen soll, einer Perpetuierung militärisch abgesicherter Politikformen Vorschub leisten. Die Frage ist, wie weit dieses Problem durch eine Internationalisierung militärischer Eingriffe in Konflikte überbrückt werden kann.

In diesem Zusammenhang stellt sich die weitere Frage, inwieweit die gegenwärtige Debatte über "humanitäre Intervention" tatsächlich der Reflex eines vermehrten Handlungsbedarfs ist und wie weit hier "überschüssige" Motivationen und Interessen im Spiel sind, die andere Ziele als die Verhütung oder Eindämmung von Gewalt und die Minderung menschlichen Leides in Konfliktsituationen zum Ziel haben.

Der Streit um diese Fragen verläuft quer zu den bisherigen Demarkationslinien zwischen Friedensbewegung und militärischem Establishment und hat den Streit innerhalb des Pazifismus über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit der Anwendung von Gewalt zur Abwehr von Gewalt wiederbelebt.⁷ Wenn von "Bellizisten" die Rede ist, sind damit nicht die "klassischen" Militaristen gemeint, sondern Personen, die sich selbst als Teil der Friedensbewegung betrachten oder ihren Zielen nahestehen, aber die begrenzte Anwendung von Gewalt in bestimmten Situationen befürworten, ohne damit die pazifistische Orientierung auf die Schaffung einer (Welt-) Gesellschaft ohne Krieg aufzugeben. Es geht also nicht um Gesinnungsfragen. Das Problem besteht nicht darin, daß die einen altruistisch, die anderen interessenbezogen denken und handeln, sondern daß offenbar bei allen Beteiligten (mit Ausnahme der unmittelbaren Kriegsgewinnler) eine erhebliche Unsicherheit darüber besteht, welche Verhaltensweise gegenüber den Konflikten in anderen Ländern dem eigenen

7 Vgl. Krell, Koppe, Müller, Mutz (Anm. 4).

Interesse und den eigenen Wertvorstellungen am besten entspräche. Ist es das militärische Eingreifen im ehemaligen Jugoslawien oder der militärische Rückzug? Ist es der Versuch, humanitäre Hilfe militärisch abzusichern, oder der Verzicht auf Hilfsmaßnahmen, die einer solchen Absicherung bedürfen?

Auch und gerade nachdem sich das Bundesverfassungsgericht mit der Zulässigkeit von out-of-area-Einsätzen der Bundeswehr befaßt hat, bleibt die Aufgabe bestehen, sich mit der unerfreulichen Vielschichtigkeit der Problematik auseinanderzusetzen. Der vorliegende Text liefert einige grundsätzliche Überlegungen, die auf die aktuelle Debatte Bezug nehmen, aber von der Erwartung getragen sind, daß die Problematik externer Eingriffe in innerstaatliche Konflikte nicht durch einen noch so abgewogenen Konsens zwischen den Parteien im Bundestag erledigt werden kann. Sie ist Ausdruck eines grundlegenden Dilemmas. Es besteht darin, daß die Herausbildung komplexer Interdependenz nicht mit einer Angleichung einzelstaatlicher Interessen, sondern mit einer Verschärfung von Interessenkonflikten einhergeht. Zwar bildet sich aufgrund der Interdependenz in Ansätzen ein allgemeines Interesse an der kooperativen Bearbeitung der Interessenkonflikte heraus. Bei den gegebenen Macht- und Entwicklungsdisparitäten bleibt dieses "Meta-Interesse" aber höchst fragil. Die stärkeren Staaten können sich eher erlauben, ihm zu entsagen, als die schwächeren. Stabile Kooperationserwartungen, die auch in Krisensituationen Bestand haben, können sich unter diesen Bedingungen nur schwer herausbilden, obwohl sie immer wichtiger werden, um einer Re-Nationalisierung der Politik entgegenzuwirken.

2. Humanitäre Intervention und Völkerrecht

Das Problem der völkerrechtlichen Zulässigkeit des Menschenrechtsschutzes in einem Staat durch militärisches Eingreifen von außen läßt sich in Form von drei Fragen darstellen:

1. Welchen Stellenwert genießen die Rechte des Individuums im Völkerrecht gegenüber dem Recht des Staates auf Nichtintervention in seine innere Angelegenheiten?
2. Gibt es eine Ausnahme vom zwischenstaatlichen Gewaltverbot zugunsten eines Rechts auf uni- oder multilaterale Intervention in innerstaatliche Konflikte, die mit der Verletzung von Menschenrechten einhergehen, ohne Mandat der Vereinten Nationen ?
3. Unter welchen rechtlichen Bedingungen dürfen die Vereinten Nationen in solche Konflikte militärisch eingreifen?

2.1. Das Prinzip der Nichtintervention

Das Prinzip der Nichtintervention in die inneren Angelegenheiten der Staaten hat seinen juristischen Ursprung in der Achtung des Grundsatzes der souveränen Gleichheit der Staaten. Dieses klassische Grundrecht der Staaten steht an erster Stelle der in Art. 2 Charta der Vereinten Nationen (ChVN) aufgeführten grundlegenden Prinzipien der Organisation der Vereinten Nationen. Von Gleichheit der Staaten - im Sinne von gleichen Möglichkeiten zur Ausübung von Souveränität - kann indes angesichts bestehender Machtungleichgewichte in den internationalen Beziehungen nicht die Rede sein. Was macht also im konkreten Fall die Souveränität eines Staates aus, die durch das Recht auf Nichtintervention geschützt werden soll? Ohne eine zumindest ungefähre Bestimmung seines Schutzgutes muß das Prinzip der Nichtintervention zur inhaltsleeren Phrase verkommen.

2.1.1. Souveränität

In der "Friendly-Relations"-Deklaration der Generalversammlung (GV) der Vereinten Nationen (VN) vom 24. Oktober 1970 wird Souveränität als das Recht eines jeden Staates definiert, "to choose its political, economic, social and cultural system, without interference in any form by another State." Im formellen oder juristischen Sinn bedeutet das, daß ein Staat in keinem Fall an die Rechtsordnung eines anderen Staates gebunden werden kann. Nach herrschendem Völkerrechtsverständnis wird die formelle Souveränität nur durch die völkerrechtlichen Verpflichtungen, denen ein Staat unterworfen ist, eingeschränkt.

Souveränität im formellen Sinn muß daher auch als die Möglichkeit zur freiwilligen Abtretung von vormals durch innerstaatliches Recht geregelte Politikbereiche in die Obhut einer überstaatlichen Rechtsordnung gesehen werden. So verstanden bedeutet "[die] Einengung

des nationalen Zuständigkeitsbereichs (des 'domaine réservé') durch internationale Verträge (etwa durch Menschenrechtspakte (...)) selbst eine Betätigung der staatlichen Souveränität (...)."¹ Was nach dieser freiwilligen Einengung des nationalen Zuständigkeitsbereichs an tatsächlicher Handlungsfreiheit übrigbleibt, macht die verbleibende materielle oder politische Souveränität eines Staates aus. In dem Ausmaß, wie die Beziehungen zwischen den Staaten heute verregelt sind, wie Entscheidungskompetenzen aus allen Politikbereichen an überstaatliche regionale und internationale Organe abgegeben werden und angesichts bestehender "unfreiwilliger" Interdependenzen zwischen den Staaten, bleibt als politische Souveränität im Grunde nur noch - entsprechend der Definition der "Friendly-Relations"-Deklaration - die freie Entscheidung zugunsten des einen oder anderen politischen und/oder wirtschaftlichen Systems. Präziser läßt sich der Bereich des *domaine réservé* eines Staates schwer fassen, da der Umfang dieses Bereichs tatsächlich von der Entwicklung des Völkerrechts und der internationalen Beziehungen abhängt.

2.1.2. Das Prinzip der Nichtintervention im Zeitalter der Vereinten Nationen

Den Schutz des staatlichen *domaine réservé* jedenfalls bezeichnet Rumpf als ein "strukturelles Prinzip der Völkerrechtsgemeinschaft"². Dem war nicht immer so. Bis ins 20. Jahrhundert hinein wurden proklamierte Interventionsverbote nicht nur nicht beachtet, von vielen Staaten wurde vielmehr ein Recht auf Intervention als legitime Ausübung staatlicher Souveränität behauptet und in Anspruch genommen. Nach Bemühungen zu Beginn dieses Jahrhunderts, zwischenstaatliche Interventionsverbote auf regionaler Ebene³ vertraglich zu verankern, wurde das Prinzip der Nichtintervention erstmals in Art. 15/8 der Satzung des Völkerbundes (VBS) auch in einem internationalen Vertrag anerkannt. Dem Wortlaut nach wurde das Interventionsverbot aus der VBS in der Charta der Vereinten Nationen dann noch ausgeweitet.

Art. 2/7 ChVN lautet:

"Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung auf Grund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden; die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII wird durch diesen Grundsatz nicht berührt."

1 Werner Link, Der Interventionsbegriff aus politikwissenschaftlicher Sicht, in: Ernst-Otto Czempel/Werner Link (Hrsg.), Interventionsproblematik, Kehl/Straßburg, 1984, S. 23.

2 Vgl. Helmut Rumpf, Der internationale Schutz der Menschenrechte und das Interventionsverbot, Baden-Baden, 1981, S.11.

3 Da besonders die Staaten Lateinamerikas häufig Opfer von Interventionen sowohl des nordamerikanischen Nachbarn als auch europäischer Staaten wurden, verwundert es nicht, daß diese frühen Versuche hauptsächlich aus dem latein- und mittelamerikanischen Raum stammen.

Art. 2/7 ChVN verbietet also Einmischungen der Organisation in die Angelegenheiten eines Staates, sobald sie "ihrem Wesen nach" zu seiner inneren Zuständigkeit gehören und nicht erst dann - wie in Art. 15/8 VBS vorgesehen -, wenn die innere Zuständigkeit des Staates "ausschließlich" ist. Ein explizites zwischenstaatliches Interventionsverbot ist in der ChVN nicht enthalten. Ein solches läßt sich aber aus dem in Art. 2/1 ChVN verankerten Prinzip der souveränen Gleichheit aller Mitgliedsstaaten herauslesen. Zudem wurde das zwischenstaatliche Interventionsverbot nach 1945 in diversen regionalen Kollektivverträgen kodifiziert. Vorbildlich war dabei Art. 18 der Satzung der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) vom 30. April 1948. Dort heißt es unter anderem, daß kein Staat oder eine Gruppe von Staaten das Recht habe, "to intervene directly or indirectly, for any reason whatever, in the internal or external affairs of any other state."

Fast gleichlautende Interventionsverbote finden sich etwa in Prinzip VI der Schlußakte von Helsinki der KSZE, in Art. 3 der Satzung der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU), sowie in der schon erwähnten "Friendly-Relations"-Deklaration der GV der VN. Diese Bestätigung des Prinzips der Nichtintervention in Deklarationen und zwischenstaatlichen Verträgen ist für den Internationalen Gerichtshof (IGH) Ausdruck einer *opinio iuris* der Staaten, derzufolge dieses Prinzip auch Teil des Völkergewohnheitsrechts ist, selbst wenn immer wieder Verstöße dagegen zu beklagen seien⁴.

Die Bedeutung des Prinzips der Nichtintervention liegt besonders in seinem normativen Gehalt und dem Zwang, der den Staaten und internationalen Organisationen hieraus erwächst, auf behauptete Verletzungen zu reagieren. Die disziplinierende Wirkung eines solchen Rechtfertigungszwangs sollte - ruft man sich die Staatenpraxis eines behaupteten Rechts auf Intervention zurück - nicht unterschätzt werden. Deshalb ist dem Grundsatz der Nichtintervention ein Platz unter den Grundprinzipien des internationalen Rechts zuzugestehen: "[O]hne ihn wäre ein globales System der Nationalstaaten nur als Anarchie denkbar."⁵

2.2. Die Stellung der Menschenrechte im Völkerrecht

Die Bezeichnung des internationalen Rechts als "Völkerrecht" ist insofern irreführend, als Rechtssubjekte dieser Rechtsordnung grundsätzlich nur Staaten sind. Eine Ausnahme stellt lediglich das Selbstbestimmungsrecht der Völker dar, dessen Träger tatsächlich die Individuen in ihrer Gesamtheit als Volk sind. Die Frage ist, ob dem Individuum aus den vertraglich verankerten Menschenrechten dennoch Rechte gegenüber dem Staat erwachsen und sich dieser, wenn er diese Rechte nicht beachtet, einer Völkerrechtsverletzung schuldig macht, oder ob die Achtung der Menschenrechte Bestandteil des *domaine réservé* bzw. der "domestic jurisdiction" im Sinne des Art. 2/7 ChVN eines Staates und somit gegenüber einer Einmischung anderer Staaten oder internationaler Organisationen verschlossen ist.

4 Vgl. ICJ, Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua, Judgement, ICJ Reports 1986, S. 14ff, § 202.

5 Charles E. Ritterband, Universeller Menschenrechtsschutz und völkerrechtliches Interventionsverbot, Bern/Stuttgart, 1982, S. 307.

2.2.1. Die Debatte während des Ost-West-Konflikts

Der Versuch einer überpositiven - also über dem zwischenstaatlichen Recht angesiedelten - Begründung einer aus dem Völkerrecht erwachsenden Pflicht der Staaten zur Gewährleistung von Menschenrechten ist eng mit dem Namen des britischen Völkerrechtlers Hersch Lauterpacht verbunden. In seinem 1950 erschienenen Buch *International Law and Human Rights* bediente sich Lauterpacht des Naturrechts als Interpretationsrichtlinie, um aus den damals noch wenigen positiv-rechtlich verankerten Menschenrechten in der ChVN als auch aus den Prinzipien der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* von 1948 völkerrechtlich verankerte Rechte des Individuums und Pflichten der Staaten nachzuweisen. Aus dieser Anerkennung des Menschen als Rechtssubjekt des Völkerrechts folgte Lauterpacht, es sei nicht allein Sache der Staaten, für die Durchsetzung und Achtung der Menschenrechte zu sorgen. Hauptaufgabe des Staates sei es, die Interessen des Einzelnen zu schützen. In Fällen, in denen er dieser Aufgabe nicht gerecht werde oder ihr sogar zuwider handle, müsse sich ein Staat Einmischung von außen gefallen lassen⁶.

Lauterpachts Theorie stieß seiner Zeit besonders in den sozialistischen Staaten des ehemaligen Ostblocks auf scharfe Kritik⁷. Diese Kritik muß im Zusammenhang mit der grundsätzlichen Bewertung des Verhältnisses zwischen staatlichem und überstaatlichem Recht im Sozialismus gesehen werden, derzufolge die internationale Rechtsordnung niemals einen höheren Rang als die des einzelnen Staates einnehmen könne. In den sozialistischen Staaten ging man daher davon aus, daß der Schutz des Individuums solange erste und alleinige Aufgabe der Staaten bleibe, wie Verletzungen der Menschenrechte keine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellten. Der Versuch Lauterpachts, das Individuum zum Subjekt des Völkerrechts zu machen, diene nur der Auflösung der Souveränität "in ein Nichts" und erkläre die Intervention zum Prinzip⁸.

Dieser Position ist zugute zu halten, daß sie auf die grundlegende Intention der ChVN und des Völkerrechts allgemein - der Erhaltung von Frieden und Sicherheit - und den Zusammenhang zwischen dieser Intention und dem Schutz der Menschenrechte, aber eben *auch* des Prinzips der Nichtintervention verweist. Die Bedingung allerdings, die hier an *jede* Beschäftigung mit Menschenrechtsfragen durch die Staatengemeinschaft gestellt wird - die Feststellung einer Friedensbedrohung durch den Sicherheitsrat - ist mit einer an Konfliktprävention interessierten Menschenrechtspolitik unvereinbar. Demgegenüber ist Lauterpacht als Verdienst anzurechnen, daß er deutlich auf das Spannungsverhältnis zwischen dem Dogma der Souveränität des Staates und einer effektiven Durchsetzung von Menschenrechten hingewiesen hat. Ein Mechanismus zur Durchsetzung von Menschenrechten, der immer dann ausgesetzt werden muß, sobald sich ein Staat auf seine Souveränität beruft, muß wirkungslos bleiben.

6 Vgl. Hersch Lauterpacht, *International Law and Human Rights*, New York/London, 1950 (repr. 1973), S. 55.

7 Vgl. dazu exemplarisch Bernhard Graefrath, *Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte*, Berlin, 1956.

8 Vgl. a.a.O., S. 35.

Auch dem Bestreben Lauterpachts, den einzelnen Menschen grundsätzlich als Völkerrechtssubjekt zu etablieren, ist insofern Beachtung zuteil geworden, daß sein Plädoyer für eine Stärkung der Rechte des Individuums gegenüber dem Staat im internationalen Recht seit Erscheinen seines Buchs in vielen internationalen und regionalen Menschenrechtsabkommen durchaus bestätigt worden ist. Unstrittig war und ist, daß einem Staat, der einem dieser internationalen oder regionalen Abkommen - etwa den beiden Pakten der VN von 1966 oder der Europäischen bzw. Amerikanischen Menschenrechtskonvention - beigetreten ist, die dort geregelte Materie seines *domaine réservé* bzw. *domestic jurisdiction* entzogen ist. Nach der herrschenden (westlichen) Völkerrechtslehre kommt in dieser fortschreitenden Internationalisierung der Menschenrechte darüber hinaus die Überzeugung der Staatengemeinschaft zum Ausdruck, daß die Menschenrechte im wesentlichen nicht mehr innere Angelegenheiten der Staaten sind - unabhängig davon, ob ein Staat vertraglich gebunden ist oder nicht. Vielmehr seien die Menschenrechte heute Angelegenheiten, an denen ein "kollektives Interesse"⁹ bestehe - "matters of international concern". Die Gewähr und Durchsetzung fundamentaler¹⁰ Menschenrechte stellt nach dieser Meinung sogar eine völkergewohnheitsrechtliche Verpflichtung der Staaten dar. Diese Verpflichtung sei "(...) dadurch entstanden, daß die Allgemeine Deklaration [der Menschenrechte der VN] (...) seit ihrer Verkündung von der weit überwiegenden Zahl der Staaten durch zustimmende Erklärungen und juristische Ausgestaltungen insbesondere in Verfassungsurkunden als rechtsverbindlich anerkannt worden ist."¹¹

2.2.2. Der Nord-Süd-Konflikt - Universalität der Menschenrechte?

Nach Ende des Ost-West-Konflikts äußerten besonders verschiedene Staaten der "Dritten Welt" - zumeist aus dem asiatischen Raum - Kritik an der Auffassung von der völkergewohnheitsrechtlichen Pflicht zur Achtung der Rechte des Einzelnen¹². Begründet wird diese Kritik regelmäßig mit dem Hinweis auf kulturelle und soziale Unterschiede, die zwischen den westlichen, das Universalitätsprinzip favorisierenden Staaten und den Ländern des Südens bestünden. Die Priorität, die in der westlichen Welt den individuellen Freiheitsrechten eingeräumt werde und die dort auf eine lange Tradition zurückblicken könne, sei unmöglich auf Kulturen nicht-abendländischer, etwa islamischer, Provenienz übertragbar.

9 So Ritterband, a.a.O. (Anm. 5), S. 163.

10 Hierunter werden z.B. die notstandsfesten Rechte des IPbürgR von 1966 verstanden: Recht auf Leben; Freiheit von Folter, Sklaverei, rückwirkender Bestrafung und willkürlicher Verhaftung; Anerkennung als Rechtspersönlichkeit.

11 Bruno Simma, Souveränität und Menschenrechtsschutz nach westlichem Völkerrechtsverständnis, in: EuGRZ, 1977, S. 235ff, 238. Als Beispiel für eine solche zustimmende Erklärung läßt sich etwa die *Proclamation of Teheran* der 1968 in der iranischen Hauptstadt ausgerichteten Menschenrechtskonferenz der VN anführen.

12 Vgl. dazu zuletzt eine Meldung in der Frankfurter Rundschau vom 27. 9. 93, derzufolge die ASEAN-Staaten eine "eigene" Charta der Menschenrechte beschlossen haben, in der erneut die universale Geltung der Menschenrechte abgelehnt und den kollektiven Rechten gegenüber den individuellen Freiheitsrechten Priorität eingeräumt wird.

Hier stünden vielmehr seit jeher die kollektiven Rechte und Pflichten der Menschen im Vordergrund. Auch verhindere der erheblich niedrigere wirtschaftliche Entwicklungsstandard der Länder des Südens und des Ostens, daß hier die Rechte des Individuums in gleicher Weise verwirklicht werden könnten wie in den weiter entwickelten Industrienationen.

Spätestens seit der letzten Menschenrechtskonferenz der VN im Juni 1993 in Wien dürfte dieser Argumentation weitgehend der Boden entzogen worden sein. Zwar wird in § 3 der auf der Konferenz von den Staaten beschlossenen Wiener Deklaration¹³ auf die Beachtung regionaler, geschichtlicher, kultureller und religiöser Unterschiede zwischen den Staaten hingewiesen, weiter heißt es jedoch, daß diese Unterschiede keinen Staat von seiner Pflicht entbinden könnten, alle Menschen- und fundamentalen Freiheitsrechte zu verwirklichen und zu achten. Auf die gewohnheitsrechtliche Pflicht der Staaten zur Achtung der Menschenrechte wird unmißverständlich in § 2 (bis) hingewiesen: "Human rights and fundamental freedoms are the birthright of all human beings; their protection and promotion is the first responsibility of Governments."

Aber auch aus Stellungnahmen des IGH zu Menschenrechtsfragen läßt sich herauslesen, daß die Grundsätze der *Allgemeinen Erklärung* von 1948 sowie die in der ChVN in den Art. 55 und 56 formulierte Verpflichtung der Staaten, bei den Menschenrechten zusammenzuarbeiten, nicht bloß unverbindliche Aufrufe sind, sondern allgemeine - also nicht nur auf Signatarstaaten entsprechender Zusatzverträge beschränkte - verbindliche Normen darstellen. Im Urteil zum "Barcelona-Traction"-Fall heißt es über die Verpflichtungen, die ein Staat gegenüber der internationalen Gemeinschaft habe und zu denen der IGH unter anderem die Prinzipien und Normen der "basic rights of the human person" zählt:

"By their very nature the former [Verpflichtungen] are the concern of all states. In view of the importance of the rights involved, all states can be held to have a legal interest in their protection; they are obligations erga omnes."¹⁴

Erste Schlußfolgerung

Aus der hier vertretenen Ansicht, nach der die Menschenrechte nach geltendem Völkerrecht grundsätzlich "matters of international concern" darstellen und somit im wesentlichen der *domestic jurisdiction* eines Staates entzogen sind, läßt sich ein prinzipielles Recht sowohl der Staaten als auch der VN zur Einmischung in die Menschenrechtsangelegenheiten eines Staates ableiten. Die Feststellung des IGH, die Einhaltung fundamentaler Rechte sei eine Staatenpflicht *erga omnes*, bedeutet gar, daß die Verletzung solcher Rechte in einem Staat von jedem dritten Staat als eine Verletzung seiner eigenen Rechte bewertet werden kann, selbst wenn er gar nicht direkt betroffen ist. Der Einspruch des von Einmischung in seine Menschenrechtsangelegenheiten betroffenen Staates mit Verweis auf das zwischenstaatliche

13 Abgedruckt in epd-EP, 15/93, S. c-p.

14 ICJ, Case concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Ltd., Judgement, ICJ Reports 1970, S. 32.

Interventionsverbot bzw. Art. 2/7 ChVN muß daher als grundsätzlich unzulässig bewertet werden.

Diese Schlußfolgerung muß jedoch angesichts der fundamentalen Bedeutung auch des Prinzips der Nichtintervention für die Aufrechterhaltung der globalen Sicherheit bedenklich stimmen. Denn es ist offensichtlich, daß das Prinzip der Nichtintervention tatsächlich "(...) des Sinnes entleert [würde], wenn jede irgendwie geartete Regelung, Formulierung oder Programmierung eines Sachbereichs in einem zwischenstaatlichen Vertrag oder gar nur in einer Konferenzsituation die Angelegenheit schon zu einer internationalen im Gegensatz zu einer nationalen machen und damit zur beliebigen Einmischung der Vereinten Nationen oder ihrer Mitglieder freigeben würde."¹⁵

Ziel muß es daher sein, zwischen dem Recht auf Einmischung zugunsten der Menschenrechte und dem Prinzip der Nichtintervention einen Zustand *praktischer Konkordanz* herzustellen. Im innerstaatlichen Recht steht dieser Begriff für einen Zustand, in dem ein Grundrecht und ein dieses Grundrecht begrenzendes Rechtsgut auf eine Art und Weise einander zugeordnet sind, daß beide zu "optimaler Wirksamkeit" gelangen.

Wie im (rechtsstaatlichen) innerstaatlichen Recht gilt auch im internationalen Recht das Prinzip der Verhältnismäßigkeit. Für die hier interessierende Frage bedeutet das, daß die Wahl der Form der Einmischung (Mittel) zugunsten der Menschenrechte (Ziel) in ihrer antizipierten Wirkung immer das ebenfalls völkerrechtlich geschützte Rechtsgut des Prinzips der Nichtintervention mit in Betracht ziehen muß. Es genügt also nicht

15 Rumpf, a.a.O. (Anm. 2), S. 23 (eigene Hervorhebung); wenn auch die Formulierung Rumpfs ("jede irgendwie geartete Regelung (...) eines Sachbereichs") angesichts des enormen Bedeutungszuwachses der Menschenrechte im internationalen Recht unangemessen ist, gilt sein Einwand doch völlig zu Recht einem grundsätzlichen Problem, welches die komplementäre Betrachtungsweise der Begriffe "domestic jurisdiction" und "international concern" betrifft. Während der erste - wortwörtlich - Angelegenheiten umfaßt, die im Bereich der inneren Gerichtsbarkeit bzw. juristischen Zuständigkeit eines Staates liegen, steht der andere für Angelegenheiten, die von internationalem Interesse bzw. Bedeutung oder Besorgnis sind. Es braucht nicht darauf hingewiesen zu werden, daß es ungleich mehr Angelegenheiten von internationalem Interesse oder internationaler Besorgnis gibt als solche, die tatsächlich einer internationalen Gerichtsbarkeit unterliegen. Wenn der inneren Zuständigkeit der Staaten also eine Regelung entzogen wird, bedeutet dies keineswegs zwingend, daß dem so geschieht, weil die Angelegenheit fortan einer internationalen Gerichtsbarkeit unterliegt - ein Kriterium, welches auch Rumpf (ebd.) zu Recht für "zu formalistisch" hält. Beachtenswert ist dennoch, daß sich damit die Palette der Angelegenheiten, die der Zuständigkeit eines Staates entzogen und der Staatengemeinschaft überantwortet werden können, theoretisch auf eine unbestimmbare Größe erweitert. Aus rechtlicher Sicht beklagenswert ist hieran, daß damit das juristische Konzept, welches hinter dem Begriff der *domestic jurisdiction* steht "(...) is no longer treated with the uniformity and predictability that one tends to associate with law, or at least with the legal ideal." (J. S. Watson, *Autointerpretation, Competence, and the continuing Validity of Article 2(7) of the UN Charter*, in: *AJIL*, 71 (1977), S. 60ff, 78) Für den Bereich der Menschenrechte bekräftigen diese Bedenken die Forderung an die Staatengemeinschaft, die Bemühungen zur Einrichtung eines obligatorischen Internationalen Menschenrechtsgerichtshofs zu intensivieren - ein Vorhaben, welches auf der Wiener Konferenz leider auf unbestimmte Zeit vertagt wurde -, um so auch letzte Zweifel an der internationalen Zuständigkeit für Fragen der Menschenrechte auszuräumen.

festzustellen, die Menschenrechte seien heute nicht mehr innere Angelegenheiten der Staaten, folglich könne eine Einmischung auch nicht das Interventionsverbot verletzen. Vielmehr müssen einerseits das Ziel - der Schutz oder die Durchsetzung der Menschenrechte dort, wo sie verletzt werden - und die Mittel der Einmischung in einem solchen Verhältnis zueinander stehen, daß das durch die Einmischung angestrebte Ziel "gerade noch" verwirklicht werden kann und gleichzeitig die Einschränkung des Rechts auf Nichtintervention des betroffenen Staates möglichst gering gehalten wird. Andererseits muß auch das Verhältnis zwischen den beiden geschützten Rechtspositionen "Menschenrechte" und "Souveränität" selbst als ein dynamisches gesehen werden: je fundamentaler die Bedeutung einer Menschenrechtsnorm und/oder je gravierender das Ausmaß der Verletzung einer solchen Norm, desto weniger kann von einer inneren Angelegenheit eines Staates ausgegangen werden; je weiter sich dagegen eine Norm vom Kernbestand der fundamentalen Menschenrechte entfernt, umso mehr stellt ihre Implementierung und Beachtung eine nationale Angelegenheit dar¹⁶.

Wie diese Abwägungen zwischen der Form der Einmischung und deren Ziel einerseits und zwischen diesem Ziel und dem Rechtsgut "Interventionsverbot" andererseits vorgenommen werden sollen, kann nicht Gegenstand dieser rechtlichen Untersuchung sein. Im ersten Fall muß berücksichtigt werden, daß eine beliebige Form der Einmischung - vom Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu einem Staat über den Entzug einseitig gewährter Wirtschaftshilfe bis zum umfassenden Handelsembargo - nicht auf jeden Staat die gleiche Wirkung hat. Im zweiten Fall muß die Bedeutung abgewogen werden, die einer Menschenrechtsnorm bzw. deren Verletzung von der Staatengemeinschaft zugemessen wird. Beide Abwägungen können somit nur im konkreten Fall vorgenommen werden.

Immerhin kann schon an dieser Stelle die These aufgestellt werden, daß kollektive Reaktionen regionaler oder internationaler Institutionen auf Menschenrechtsverletzungen prinzipiell unilateralen Maßnahmen vorzuziehen sind: "For, if a functioning international institution is not able to find consensus on countermeasures doubts are allowed as to whether there really exists a clear-cut case of a violation of an obligation erga omnes and it would be rather dangerous to leave the decision in these cases to individual states, unless we are willing to accept a general right of humanitarian intervention."¹⁷

2.3. Das zwischenstaatliche Gewaltverbot

Während das von den Staaten in der Vergangenheit proklamierte Recht auf Intervention zu keiner Zeit von der Völkerrechtslehre akzeptiert wurde, galt der Einsatz militärischer Gewalt als Mittel der Politik im Grunde bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs als rechtmäßig.

16 Mit Blick auf die beiden Menschenrechtspakte der VN von 1966 weist Rumpf zu Recht darauf hin, daß eine Verwirklichung der dort aufgestellten Ziele "für die meisten, wenn nicht für alle Staaten" eine Änderung ihrer sozialen und politischen Wirklichkeit und vielfach auch ihrer Rechtsordnung voraussetzen würde; vgl. Rumpf, a.a.O. (Anm. 2), S. 37.

17 Karin Oellers-Frahm, The erga omnes Applicability of Human Rights, in: ArchVR, 1992, S. 28ff, 35.

Auch in der VBS wurde der Krieg als Mittel der Politik nicht generell verboten, sondern lediglich an bestimmte Bedingungen zeitlicher und organisatorischer Art geknüpft¹⁸.

Der "Briand-Kellog-Pakt" vom 27. August 1928 enthielt zwar ein allgemeines Kriegsverbot, seine Schwäche lag aber darin, daß jede nicht als Krieg deklarierte Gewaltanwendung von ihm unerfaßt blieb.

In der ChVN wurde daher das Gewaltverbot zu einer allgemeinen Friedenspflicht überhöht.

2.3.1. Die Stellung des Gewaltverbots in der ChVN

Art. 2/4 ChVN lautet:

"Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt."

Die Intention des Art. 2/4 ChVN besteht nicht darin, die Gewalt als Mittel der Rechtsdurchsetzung in den internationalen Beziehungen schlechthin zu verbieten. Lediglich der einzelstaatliche Einsatz von Gewalt soll eingedämmt werden. In diesem Sinne muß Art. 2/4 ChVN in enger Wechselwirkung mit dem in der ChVN verankerten System der kollektiven Sicherheit gesehen und bewertet werden.

Diese Interdependenz besteht darin, daß einerseits die prinzipielle Akzeptanz des Gewaltverbots durch die Staaten und eine entsprechende Praxis in ihren Beziehungen untereinander notwendig sind für die Durchsetzung und Aufrechterhaltung eines Systems kollektiver Sicherheit, andererseits aber gleichzeitig die Funktionstüchtigkeit dieses Systems selbst praktische Bedingung dafür ist, daß von den Staaten der Verzicht auf eine eigenmächtige Anwendung von Gewalt erwartet werden kann. In dieser zweiten Hinsicht wird die Schutzfunktion deutlich, die das kollektive Sicherheitssystem für Art. 2/4 ChVN hat. Um diese Schutzfunktion wirksam erfüllen zu können, "(...) entsteht hier das scheinbare Paradoxon des Schutzes des Gewaltverbots durch Anwendung von Gewalt."¹⁹

Dieses "scheinbare Paradoxon" findet seinen Niederschlag in Kapitel VII der ChVN, in dem geregelt ist, unter welchen Bedingungen diese legale Form der Gewalt angewendet werden darf²⁰.

18 Nach Art. 10 VBS sollten die Mitglieder des VB bei zwischenstaatlichen Streitigkeiten zwar von jeder Aggression absehen, in den Art. 12, 13 und 15 VBS wurde ihnen dann aber implizit zugestanden, Gewalt anwenden zu dürfen, wenn sich ein Konflikt innerhalb einer Frist von drei Monaten nicht auf friedlichem Wege lösen lasse.

19 Thomas Michael Menk, Gewalt für den Frieden, Berlin, 1992, S. 46.

20 Dazu ausführlich unten 2.5.

Schon die zweite Ausnahme vom Gewaltverbot mit praktischer Bedeutung²¹, das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung aus Art. 51 ChVN, ist im Grunde mit einem System kollektiver Sicherheit rechtslogisch nicht vereinbar²², soll doch in einem solchen System die Entscheidung für oder gegen den Einsatz von Gewalt, aus welchen Gründen auch immer, idealiter der Souveränität der Staaten endgültig entzogen und stattdessen auf ein überstaatliches kollektives Organ übertragen werden.

2.3.2. Inhalt und Umfang von Art. 2/4 ChVN

2.3.2.1. Der Gewaltbegriff aus Art. 2/4 ChVN

Art. 2/4 ChVN geht über den "Briand-Kellog-Pakt" hinaus, indem er nicht nur den Krieg, sondern jegliche Form von Gewalt in den zwischenstaatlichen Beziehungen verbietet, unabhängig davon, ob diese von den beteiligten Staaten nun als Krieg deklariert wird oder nicht.

Das Gewaltverbot aus Art. 2/4 ChVN umfaßt jedoch ausschließlich die Androhung oder Ausübung von *militärischer* Gewalt²³. Nichtmilitärische Druckmittel - unverhältnismäßig eingesetzt - verstoßen aber gegen das Prinzip der Nichtintervention, das beide Formen der Gewaltanwendung umfaßt. Das Gewaltverbot stellt insofern die *lex specialis* des Interventionsverbots dar.

2.3.2.2. Art. 2/4 ChVN und Bürgerkrieg

Art. 2/4 ChVN verbietet Gewalt der Staaten "in ihren internationalen Beziehungen". Die Gewaltanwendung innerhalb eines Staates, z.B. der Bürgerkrieg, ist vom Gewaltverbot ausgenommen. Fraglich ist, ob dies auch für die Einmischung von außen in einen Bürgerkrieg gilt. Der überkommenen Meinung im Völkerrecht zufolge ist ein Eingreifen in einen Bürgerkrieg zugunsten der legalen Regierung erlaubt²⁴. Diese Ansicht ist problematisch, da die Bestimmung der legalen Regierung eines Staates via Anerkennung weniger eine Frage des Rechts ist, als vielmehr eine politische Entscheidung. Ein Eingriffsrecht zugunsten der legalen Regierung kann deshalb dazu führen, daß zwei Staaten, von denen der eine die "legale" und der andere die "Regierung" der Rebellen anerkannt hat, auf dem Territorium eines dritten Staates Krieg gegeneinander führen, ohne damit formal gegen das Gewaltver-

21 Die dritte Ausnahme, die sogenannte "Feindstaatenklausel" aus Art. 107 ChVN, ist ein Relikt der Nachkriegszeit und somit hinfällig.

22 So auch Menk, a.a.O. (Anm. 19), S. 40f; zu den Gründen vgl. unten 2.4.

23 Ein Antrag Brasiliens, den Gewaltbegriffs aus Art. 2/4 ChVN auch auf wirtschaftliche Gewalt auszudehnen, wurde auf der Konferenz von San Francisco ausdrücklich abgelehnt, vgl. Menk, a.a.O. (Anm. 19), S. 57.

24 Vgl. Albrecht Randelzhofer in: Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, 1991, zu Art. 2/4 ChVN, Rn. 30 (mit weiteren Verweisen).

bot zu verstoßen. Die "Stellvertreterkriege" während des Ost-West-Konflikts sind Beispiele dafür, daß dies keine nur theoretische Möglichkeit ist. Zudem ist ein Recht auf Einmischung in einen Bürgerkrieg zugunsten der legalen Regierung mitunter unvereinbar mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker.

Aber auch die entgegengesetzte Ansicht, derzufolge - in "offensiver" Auslegung des Selbstbestimmungsrechts der Völker²⁵ - eine Einmischung zugunsten des gegen die legale Regierung eines Staates kämpfenden Volkes grundsätzlich erlaubt sein soll, ist mit der Intention des Gewaltverbots nur schwer in Einklang zu bringen. Ohne Zweifel ist die Unterdrückung eines Volkes ein "guter" Grund, in einen Konflikt militärisch einzugreifen. Die Begriffe "Selbstbestimmung" und "Volk" sind aber so unbestimmt, daß sie keine justiziablen Kriterien zur Rechtfertigung einer Ausnahme vom Gewaltverbot darstellen können. Handelt es sich im Zweifelsfall um eine Verletzung des Selbstbestimmungsrechts oder "nur" um die Unterdrückung einer Minderheit in einem Staat? Ein *Prinzip* wie Art. 2/4 ChVN, das zum Inhalt hat, jegliche Gewaltanwendung aus den zwischenstaatlichen Beziehungen zu verbannen, verträgt keine Ausnahme, deren Vorliegen letztendlich auf einer subjektiven Einschätzung einer gegebenen Situation beruht und somit nicht anhand objektiver Kriterien beurteilt werden kann, ob die Situation tatsächlich eine Ausnahme vom Gewaltverbot rechtfertigt oder nicht.

Daher geht die hier vertretene Meinung davon aus, daß jede Einmischung einzelner Staaten in einen innerstaatlichen Konflikt in Form von militärischer Unterstützung, gleichgültig welcher Partei, einen Verstoß gegen Art. 2/4 ChVN darstellt.

2.3.2.3. "Territoriale Unversehrtheit oder politische Unabhängigkeit"

Zusammengenommen stehen "territoriale Unversehrtheit" und die "politische Unabhängigkeit" für die Souveränität eines Staates, die durch das Gewaltverbot geschützt ist. Das "oder", das diese beiden Begriffe in Art. 2/4 ChVN verbindet, legt aber nahe, daß jeder von ihnen auch eine eigene Qualität haben soll. Daher ist zunächst zu klären, wann die territoriale Unversehrtheit eines Staates gemäß Art. 2/4 ChVN verletzt ist. Schon 1949 stellte der IGH im "Corfu Channel"-Fall dazu fest, daß selbst das temporäre Eindringen der britischen Marine in albanische Hoheitsgewässer die Souveränität Albaniens verletze und folglich nicht rechtmäßig sein kann²⁶. Auch der SR verurteilte bei verschiedenen Gelegenheiten die Durchquerung bzw. temporäre Besetzung fremden Hoheitsgebietes durch Staaten als

25 In der "Friendly-Relations"-Deklaration wird im Abschnitt zum Recht auf Selbstbestimmung betont, daß die für Selbstbestimmung kämpfenden Völker berechtigt seien, für ihren Kampf auch Unterstützung von außen zu suchen und zu erhalten. Wie eine solche Unterstützung aussehen könnte, wird in Art. 7 der "Aggressionsdefinition" deutlich: dort heißt es sinngemäß, daß das Verbot der Aggression nicht so auszulegen sei, daß dadurch das Recht auf Unterstützung im Kampf um Selbstbestimmung geschmälert würde.

26 Vgl. ICJ, The Corfu Channel Case, Judgement, ICJ Reports 1949, S. 4ff, 35.

eine Verletzung der territorialen Unversehrtheit der hiervon betroffenen Staaten²⁷. Die territoriale Unversehrtheit eines Staates ist also nicht erst dann verletzt, wenn die Gewaltanwendung von einer bestimmten Dauer ist bzw. wenn sie tatsächlich zu einer Veränderung im Umfang des betroffenen Staatsgebietes führt. Vielmehr stellt *jede* Ausübung von Waffengewalt mit grenzüberschreitender Wirkung eine Verletzung der territorialen Unversehrtheit eines hiervon betroffenen Staates und somit einen Verstoß gegen Art. 2/4 ChVN dar²⁸.

Während eine Verletzung der territorialen Unversehrtheit eines Staates notwendig mit einer Verletzung seiner politischen Unabhängigkeit einhergehen muß, scheinen die Satzungsgeber aber auch eine Verletzung der politischen Unabhängigkeit im Sinn gehabt zu haben, die nicht das Territorium eines Staates verletzt, wie aus dem Wortlaut des Art. 2/4 ChVN geschlossen werden könnte. Eine solche "nichtraumhafte Definition"²⁹ des Begriffs der politischen Unabhängigkeit birgt die Gefahr in sich, daß ein Staat versucht sein könnte, seine politische Unabhängigkeit mit möglicherweise außerhalb seines Hoheitsgebietes bestehenden "vitalen Interessen" gleichzusetzen. Eine Verletzung dieser Interessen könnte folglich als eine Verletzung der politischen Unabhängigkeit wahrgenommen werden und damit als ein Verstoß gegen das Gewaltverbot: "Dem Sicherheitsrat (...) - und im Falle seiner Untätigkeit den Einzelstaaten (Art. 51 SVN [Satzung der Vereinten Nationen]) - wären so Eingriffsmöglichkeiten eröffnet, die das Prinzip des in Art. 2 Nr. 4 SVN verankerten Souveränitätsschutzes konterkarieren könnten."³⁰ Deshalb ist der Begriff der "political independence" eng, das heißt "raumhaft", auszulegen: die politische Unabhängigkeit eines Staates gemäß Art. 2/4 ChVN ist demnach dann verletzt, wenn ein Staat durch Waffengewalt daran gehindert wird, innerhalb seines Hoheitsgebietes seinem souveränen Willen entsprechende Entscheidungen zu treffen. Dadurch erhält auch das Verbot schon der Drohung mit Gewalt aus Art. 2/4 ChVN, die nicht unbedingt mit einer Verletzung der territorialen Unversehrtheit eines Staates einhergehen muß, praktische Relevanz. So ist beispielsweise die politische Unabhängigkeit, nicht aber die territoriale Unversehrtheit eines Staates verletzt, wenn er sich genötigt fühlt, auf Truppenmassierungen auf dem Gebiet eines Nachbarstaates an der gemeinsamen Grenze mit entsprechenden Gegenmaßnahmen zu reagieren.

2.3.2.4. Art. 2/4 ChVN als Völkergewohnheitsrecht?

Wie bereits erwähnt, ist ein Funktionieren des Systems kollektiver Sicherheit eine in der Praxis notwendige Bedingung für einen Verzicht der Staaten auf eigenmächtige Anwendung von Gewalt und damit für eine Akzeptanz des Art. 2/4 ChVN. Da das Sicherheitssystem der VN während der vergangenen fast fünfzig Jahre faktisch außer Kraft gesetzt war und

27 So wurden beispielsweise die Überquerung der Grenze Angolas durch südafrikanische Truppen 1983 und die temporäre Besetzung Libanons durch Israel 1973 in Resolutionen verurteilt; vgl. dazu Michael J. Levitin, *The Law of Force and the Force of Law: Grenada, the Falklands, and Humanitarian Intervention*, in: *Harvard Int. Law Journal*, 1986, S. 621ff, 628f.

28 So auch Randelzhofer in: a.a.O. (Anm. 24) Rn. 35.

29 Den Ausdruck gebraucht Menk, a.a.O. (Anm. 19), S. 58.

30 a.a.O., S. 58f.

erst in jüngster Zeit nach Ende des Ost-West-Konflikts erste ernstzunehmende Gehversuche zu verzeichnen sind, ist es fraglich, ob die Mehrheit der Staaten Art. 2/4 ChVN heute in vollem Umfang als geltendes Recht akzeptiert. Die Staatenpraxis, die seit Bestehen der VN zu verzeichnen ist, spricht dagegen: Angriffskriege, militärische Interventionen, "Stellvertreterkriege" der Supermächte, militärische Drohgebärden gehörten und gehören zum Alltag im Verhalten der Staaten untereinander.

Ungeachtet dieser Bilanz geht der IGH in seinem "Nicaragua"-Urteil davon aus, daß Art. 2/4 ChVN auch völkergewohnheitsrechtlich verankert ist. Zu der dieser Annahme widersprechenden Staatenpraxis führt er aus:

"The Court does not consider that, for a rule to be established as customary, the corresponding practice must be in absolutely rigorous conformity with the rule. In order to deduce the existence of customary rules, the Court deems it sufficient that the conduct of States should, in general, be consistent with such rules, and that instances of State conduct inconsistent with a given rule should generally have been treated as breaches of that rule, not as indications of the recognition of a new rule."³¹

Die Einschätzung des IGH, nach der das völkergewohnheitsrechtliche Gewaltverbot und Art. 2/4 ChVN übereinstimmen, ist problematisch. Dennoch kann der Begründung des IGH insoweit gefolgt werden, daß das völkergewohnheitsrechtliche Gewaltverbot zumindest einen Kernbestand von Art. 2/4 ChVN umfaßt. Hierfür sprechen nicht nur die entsprechenden Resolutionen und Erklärungen der Organe der VN, denen die Staaten zugestimmt haben, sondern auch die Abmachungen auf regionaler Ebene, in denen Gewaltverbote und Verpflichtungen zur friedlichen Streitbeilegung enthalten sind³².

Eine Anerkennung zumindest eines Kernbestands von Art. 2/4 ChVN durch die Staaten drückt sich außerdem in wiederkehrenden negativen Reaktionen der Staatengemeinschaft auf Zuwiderhandlungen sowohl durch die Organe der VN als auch auf regionaler Ebene aus³³. Ein weiterer Hinweis hierfür kann in den Bemühungen von Staaten gesehen werden, militärische Maßnahmen gegen fremde Hoheitsgebiete durch Verweis auf vermeintliche Ausnahmen des Gewaltverbots im nachhinein zu rechtfertigen. In diesen Rechtfertigungen griffen die Staaten dabei zumeist auf das Recht zur Selbstverteidigung zurück. Durch die Funktionsuntüchtigkeit der kollektiven Sicherheit ist das Selbstverteidigungsrecht der Staaten insofern zum "heimlichen normativen 'Regenten'"³⁴ im Bereich der erlaubten Gewaltanwendung geworden. Es stellt sich daher die Frage, ob diese Ausnahme vom Gewaltverbot auch das Recht eines oder mehrerer Staaten beinhaltet, zur Aufrechterhaltung

31 ICJ, a.a.O. (Anm. 4), § 186.

32 Vgl. z.B. Art. 18, 20 Satzung der OAS, Art. 3 Satzung der OAU, Art. 5 Vertrag der Arabischen Liga, sowie das Europäische Übereinkommen zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten.

33 Zur Verurteilung beispielsweise der Intervention der USA in Panama durch die OAS vgl. Tom J. Farer, Panama: Beyond the Charter Paradigm, in AJIL, 84/2 (1990), S. 503ff, 507.

34 So Menk, a.a.O. (Anm. 19), S. 202.

oder zur Durchsetzung der Menschenrechte militärisch in einen anderen Staat zu intervenieren.

2.4. Das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung

Ein historischer Rückblick auf das Selbstverteidigungsrecht der Staaten muß naturgemäß knapp ausfallen: die völkerrechtlich anerkannte Freiheit, Krieg führen zu dürfen, schließt das Recht zur Selbstverteidigung mit ein. Rechtliche Bedeutung erhält die Anwendung von Gewalt zur Selbstverteidigung erst mit Implementierung der ersten Kriegsverbote in den zwanziger Jahren. Das damals gültige traditionelle Selbstverteidigungsrecht eines Staates umfaßte dabei aber nicht ausschließlich den Bereich der Notwehr gegen einen stattfindenden Angriff eines anderen Staates, sondern reichte bis weit in den Bereich der Selbsthilfe (self-help) hinein. Völkergewohnheitsrechtlich zulässig waren demnach die Verfolgung "vitaler Interessen" außerhalb des eigenen Hoheitsgebiets, die gewaltsame Durchsetzung eigener Rechte bzw. der Einsatz von Gewalt zur Ahndung einer Völkerrechtsverletzung eines Staates sowie die präventive Verteidigung gegen einen vermuteten Angriff.

2.4.1. Die Stellung des Selbstverteidigungsrechts in der ChVN

Art. 51 ChVN lautet:

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

Wie bereits angedeutet, ist ein Recht auf Selbstverteidigung strenggenommen unvereinbar mit der Idee der kollektiven Sicherheit: in einem Sicherheitssystem, in dem idaliter *jeder* Rückgriff auf einzelstaatliche Gewalt ausgeschlossen werden soll, ist für die Möglichkeit nicht-kollektiver, also durch den SR sanktionierter Gewaltanwendung grundsätzlich kein Platz. Daher ist Art. 51 ChVN als Ausnahme vom Gewaltverbot keinesfalls gleichwertig zur Ausnahme der kollektiven Aktion. Art. 51 ChVN stellt vielmehr die "Ausnahme der Ausnahme"³⁵ von Art. 2/4 ChVN dar. Die Übernahme des an sich systemwidrigen Rechts auf Selbstverteidigung in die ChVN selbst als auch der Wortlaut von Art. 51 ("... bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat...") sowie dessen Plazierung in Kap. VII der Charta

³⁵ So Menk, a.a.O. (Anm. 19), S. 73; Randelzhofer spricht vom "subsidiären Charakter" des Art. 51, vgl. Randelzhofer in: a.a.O. (Anm. 24), zu Art. 51, Rn. 36.

verdeutlichen dies: den Staaten sollten die Kompetenzen des SR lediglich für diejenigen Fälle "treuhänderisch"³⁶ zurückgegeben werden, in denen sie selbst oder ein anderer Staat Opfer eines bewaffneten Angriffs würden und der SR nicht sofort handlungsfähig wäre.

2.4.2. Inhalt und Umfang von Art. 51 ChVN

2.4.2.1. Das Verhältnis von Art. 51 zu Art. 2/4 ChVN

Ein erster Anhaltspunkt für eine Auslegung von Art. 51 ChVN ist, daß er mit Art. 2/4 ChVN inhaltlich nicht übereinstimmt: die Tatbestände des Gewaltverbots "Androhung oder Anwendung von Gewalt" und der "bewaffnete Angriff", der das Recht zur Selbstverteidigung begründet, sind nicht deckungsgleich. Der vornehmliche Zweck der ChVN, die Aufrechterhaltung der internationalen Sicherheit mit dem Ziel, zwischenstaatliche Gewalt auf ein Minimum zu reduzieren, lassen keinen Zweifel daran, daß "bewaffneter Angriff" als der engere Begriff von beiden aufzufassen ist. Ein bewaffneter Angriff im Sinne des Art. 51 ChVN liegt demnach nur im Falle eines besonders schweren Verstoßes gegen das Gewaltverbot vor. Daraus folgt, daß zwar jeder "bewaffnete Angriff" ein Verstoß gegen Art. 2/4 ChVN darstellt, aber nicht jede Anwendung von Gewalt im Sinne des Gewaltverbots ein Recht auf Selbstverteidigung begründet. Diese Interpretation wird auch vom IGH in seinem "Nicaragua"-Urteil bestätigt³⁷.

2.4.2.2. Art. 51 ChVN und das traditionelle Selbstverteidigungsrecht

Die Frage ist, ob Art. 51 ChVN mit seinem Erfordernis, daß ein "bewaffneter Angriff" vorliegen muß, das wesentlich weiterreichende traditionelle Selbstverteidigungsrecht aufhebt oder nur neben diesem besteht. Die Wendung "das naturgegebene Recht zur ... Selbstverteidigung" im Wortlaut von Art. 51 ChVN scheint auf den ersten Blick für letzteres zu sprechen. Anhänger der These, Art. 51 ChVN übernehme lediglich das traditionelle Recht auf Selbstverteidigung und schaffe kein neues Recht³⁸, sehen im Begriff des "bewaffneten Angriffs" lediglich eine deklaratorische Hervorhebung dieses besonders schweren Verstoßes gegen das Gewaltverbot. Gegen diese These spricht allerdings der "treuhänderische" Charakter, den Art. 51 innerhalb der ChVN erhalten hat. Der Umfang des traditionellen Selbstverteidigungsrecht (vgl. oben) ist zudem unvereinbar mit dem Ziel der ChVN, Gewalt aus den zwischenstaatlichen Beziehungen zu verbannen. Der Hinweis auf das "naturgegebene Recht" zur Selbstverteidigung darf deshalb nicht überbewertet wer-

36 Den Ausdruck gebraucht Menk, a.a.O. (Anm. 19), S. 72.

37 Vgl. ICJ, a.a.O. (Anm. 4), § 211; wie auch im Falle des Gewaltverbots (vgl. oben 2.3.2.4.) gelten die Ausführungen des IGH lediglich dem gewohnheitsrechtlichen Selbstverteidigungsrecht und nicht Art. 51 ChVN. Bezüglich des Erfordernisses eines "bewaffneten Angriffs" macht der IGH aber zwischen diesen beiden keinen Unterschied.

38 So etwa Eugene V. Rostow, *Until what? Enforcement action or collective self-defense?*, in: *AJIL*, 85 (1991), S. 506ff, 510ff.

den. Er stellt lediglich klar, daß dieses Recht nicht erst durch Art. 51 ChVN geschaffen wurde, sondern tatsächlich "naturgegeben" ist und somit auch Nichtmitgliedern der VN zusteht³⁹.

Art. 51 ChVN soll also das traditionelle Selbstverteidigungsrecht aufheben und durch neues Recht ersetzen. Das bedeutet, daß sich die Mitgliedstaaten der VN nur noch in den Fällen auf dieses Recht berufen dürfen, in denen sie sich einem bewaffneten Angriff im Sinne des Art. 51 ChVN gegenübersehen. Daraus folgt, daß - da Art. 51 ChVN die einzige Ausnahme von Art. 2/4 ChVN für einzelstaatliche Gewaltanwendung in der ChVN ist - es den Mitgliedern der VN aus keinem anderen Grund als zur Verteidigung gegen einen bewaffneten Angriff gestattet ist, Gewalt in ihren Beziehungen zu anderen Staaten anzuwenden⁴⁰. Damit ist jede Gewaltanwendung zur Durchsetzung eines außerhalb des eigenen Hoheitsgebietes bestehenden Rechts oder zur Ahndung eines völkerrechtswidrigen Verhaltens eines anderen Staates ausgeschlossen. Ebenso sind auch Repressalien gegen einen anderen Staat nur unter Ausschluß militärischer Gewalt denkbar.

2.4.2.3. Präventive Verteidigung

Für eine Bestimmung des Angreifers gilt regelmäßig der Grundsatz der "Priorität": Angreifer ist, wer zuerst schießt. Dieser Grundsatz hat aber in der "Aggressionsdefinition" eine Einschränkung erfahren. Dort heißt es in Art. 2, daß der Ersteinsatz von Gewalt nur die Qualität eines *prima facie*-Beweises zur Bestimmung des Angreifers haben soll. Es wird die Möglichkeit eingeräumt, daß der SR durch eine genauere Untersuchung einer Situation zu dem Ergebnis kommen kann, daß der Ersteinsatz von Gewalt in dieser Situation keine verbotene Angriffshandlung darstellt. Damit scheint eine präventive Verteidigung mit Art. 51 ChVN nicht prinzipiell unvereinbar.

Hieraus kann allerdings kein *Recht* auf präventive Verteidigung abgeleitet werden. Ein solches Recht ist gleichzeitig mit dem traditionellen Selbstverteidigungsrecht durch Art. 51 ChVN außer Kraft gesetzt worden. Dagegen, daß Art. 51 ChVN selbst ein Recht auf präventive Verteidigung enthält, spricht schon dessen Wortlaut ("... *im Falle* eines bewaffneten Angriffs .."). Zudem ist ein Recht auf präventive Verteidigung unvereinbar mit den Intentionen der ChVN. Als Notwehrrecht der Staaten beruht die Entscheidung für einen Einsatz militärischer Gewalt in Ausübung des Selbstverteidigungsrechts auf einer letztendlich subjektiven Einschätzung der Sicherheitslage durch den einzelnen Staat. In einem kollektiven

39 Vgl. Dietrich Schindler in: Dietrich Schindler/Kay Hailbronner, Die Grenzen des völkerrechtlichen Gewaltverbots, BDGV, 26 (1986), S. 11ff, 17.

40 Spätestens hier dürfte deutlich geworden sein, wie wichtig eine eindeutige Definition des Begriffs "bewaffneter Angriff" ist, wenn Versuchen der Staaten entgegengetreten werden soll, jede von ihnen selbst vorgenommene Gewaltanwendung als Selbstverteidigung zu rechtfertigen. Eine solche Definition liegt bis heute nicht vor. Für das Thema dieser Untersuchung genügt es jedoch festzustellen, daß Menschenrechtsverletzungen in einem Staat jedenfalls keinen "bewaffneten Angriff" i.S.d. Art. 51 ChVN darstellen. Für den Versuch einer Typologie des "bewaffneten Angriffs" vgl. Randelzhofer in: a.a.O. (Anm. 35), Rn. 20-31.

Sicherheitssystem, wie es die ChVN vorsieht, soll diese einzelstaatliche Kompetenz aber auf ein kollektives Organ übertragen werden. Gleichzeitig sollen einzelstaatliche Sicherheitserwägungen, mit Ausnahme der Notwehrsituation, keine Basis mehr für einen rechtmäßigen Einsatz von Gewalt darstellen. Ein Recht auf präventive Verteidigung würde diesem Grundgedanken der kollektiven Sicherheit direkt entgegenwirken, da sich der Ermessensspielraum zur subjektiven Einschätzung der Sicherheitslage bei Vorverlagerung der Notwehrsituation auf "bevorstehende" Angriffe für einen Staat um ein vielfaches vergrößern würde. Dem Ersteinsatz von Gewalt würde in der Folge zur Beurteilung zwischenstaatlicher Konflikte wahrscheinlich nicht einmal mehr die Bedeutung eines *prima facie*-Beweises beigemessen werden⁴¹.

Zweite Schlußfolgerung

1. Humanitäre Intervention und das Recht der ChVN

Art. 2/4 ChVN will *jede* zwischenstaatlich ausgeübte Gewalt verbieten. Art. 51 ChVN erlaubt Gewaltanwendung *nur* im Falle eines bewaffneten Angriffs. Trotz dieser scheinbar eindeutigen, jegliche Ausnahmen ausschließenden Aussagen haben Befürworter eines Rechts der Staaten zur "humanitären Intervention" immer wieder versucht, ein solches Recht mit der ChVN in Einklang zu bringen. Eine häufig verwendete Argumentation zielt dabei darauf ab, die "Schutzgüter", die in Art. 2/4 ChVN aufgezählt werden, als Einschränkung des Gewaltverbots auszulegen⁴². Mittels eines Umkehrschlusses aus Art. 2/4 ChVN, so die Argumentation, lasse sich beweisen, daß *nur* die Gewalt, die sich gegen die "territoriale

41 Menk versucht zwar nicht, ein mit der ChVN konformes Recht auf präventive Selbstverteidigung zu begründen, was auch er für ausgeschlossen hält, er will aber dennoch ein solches Prinzip als im Vergleich zur bestehenden Situation rechtspolitisch befriedigender rechtfertigen, vgl. Menk, a.a.O. (Anm. 19), S. 208ff. Ausgehend von der subsidiären Stellung, die Art. 51 ChVN im Verhältnis zu den Art. 39-42 ChVN einnehme, müsse, so seine Argumentation, den Staaten das Recht zuerkannt werden, die Kompetenzen des SR bei dessen Handlungsunfähigkeit nicht nur in Fällen eines "bewaffneten Angriffs" treuhänderisch verwalten zu dürfen, sondern auch in allen anderen Fällen des Art. 39 ChVN, in denen ein Vorgehen des SR vorgesehen ist, also etwa auch im Falle einer Friedensbedrohung. Folglich brauche ein sich bedroht fühlender Staat nicht erst den vermuteten Angriff abzuwarten, sondern könne schon vorher gemäß Art. 39 i.V.m. Art. 42 ChVN geeignete Gegenmaßnahmen ergreifen. Menk ist sich der Dehnbarkeit des Begriffs der "Friedensbedrohung" und der fehlenden objektiven Kriterien zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer Maßnahme, die mit der Feststellung einer subjektiv empfundenen Friedensbedrohung gerechtfertigt wird, durchaus bewußt, stellt aber diesbezüglich lediglich fest: "Das Problem eines *tertius non judicabit* muß dabei hingenommen werden." (a.a.O., S. 209) Dieses "tertius non judicabit" hinzunehmen, bedeutet aber, Art. 2/4, Art. 51, ja das ganze Sicherheitssystem, so wie es in der ChVN vorgesehen ist, endgültig zu den Akten zu legen. Dem einzelnen Staat alle Kompetenzen zuzusprechen, die einst dem SR zuerkannt wurden, heißt letztendlich nichts anderes, als einem Recht des Stärkeren in den internationalen Beziehungen das Wort zu reden, wie es jahrhundertlang Bestand hatte.

42 Vgl. etwa Fernando R. Tesón, *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, New York, 1988, S. 130f; Anthony D'Amato, *The Invasion of Panama was a lawful response to tyranny*, in: *AJIL*, 84/2 (1990), S. 516ff, 520.

Unversehrtheit" oder die "politische Unabhängigkeit" eines Staates richte, von Art. 2/4 ChVN erfaßt werde und folglich *jede* andere Gewalt, die sich nicht gegen diese beiden Schutzgüter richte - sogenannte "nicht-aggressive" Gewalt - auch nicht verboten sein könne, solange sie nicht gegen das dritte "Schutzgut" des Art. 2/4 ChVN, die Ziele der VN, verstoße. Da sich eine militärische Intervention zugunsten der Menschenrechte weder gegen die territoriale Unversehrtheit noch die politische Unabhängigkeit eines Staates richte, so die Schlußfolgerung, sei sie mit Art. 2/4 ChVN vereinbar⁴³. Reisman entnimmt dem dritten "Schutzgut" des Gewaltverbots - die Ziele der VN - ebenfalls in Form eines Umkehrschlusses nicht nur, daß Gewalt als Mittel zur Verwirklichung dieser Ziele mit Art. 2/4 ChVN vereinbar ist, sondern sogar eine implizite Aufforderung an die Staaten, zum Schutz der Menschenrechte - seiner Ansicht nach das wichtigste dieser Ziele - in andere Staaten zu intervenieren⁴⁴.

Wie oben dargestellt, ist die Aufzählung der Schutzgüter in Art. 2/4 ChVN aber eindeutig nicht als eine Einschränkung des Gewaltverbots zu verstehen⁴⁵. Vielmehr verletzt *jede* grenzüberschreitende Gewalt - unabhängig von ihrer Intensität und Dauer - die territoriale Unversehrtheit eines Staates. Gleichzeitig gilt, daß eine Intervention zum Schutz oder zur Durchsetzung der Menschenrechte, um wirksam zu sein, immer grenzüberschreitende Wirkung entfalten muß. Allein deshalb sind "humanitäre Intervention" und Art. 2/4 ChVN unvereinbar.

Entscheidend aber ist, daß Art. 2/4 ChVN jede Gewaltanwendung verbietet, unabhängig davon, wie sie begründet wird. Dies ergibt sich eindeutig aus den grundlegenden Prinzipien des Systems kollektiver Sicherheit, so wie es von der ChVN vorgesehen ist und in dessen Zusammenhang Art. 2/4 ChVN interpretiert werden muß. Eines dieser Prinzipien ist, daß die Kriterien, die der Entscheidung über die Legitimität von Gewalt als Mittel der Rechtsdurchsetzung im Einzelfall dienen sollen, in einem kollektiven Sicherheitssystem der subjektiven einzelstaatlichen Beurteilung möglichst vollständig entzogen und stattdessen auf ein

43 Vgl. Tesón, ebd.: "Consequently, it is a distortion to argue that humanitarian intervention is prohibited by article 2 (4)."

44 Vgl. Michael Reisman, Coercion and Self-determination: construing Charter Article 2(4), in: AJIL, 78 (1984), S. 642ff, 643f; der gleichen Argumentation bediente sich 1983 die damalige Vertreterin der USA bei den VN, Jeane Kirkpatrick, zur Rechtfertigung der amerikanischen Intervention in Grenada: Art. 2/4 ChVN, so ihre Behauptung, liefere reichhaltige Gründe ("ample justification") für die Anwendung von Gewalt in Verfolgung der Ziele Freiheit, Demokratie und Frieden, die ebenfalls in der ChVN niedergelegt seien ("in pursuit of the other values also inscribed in the charter - freedom, democracy, peace"), vgl. Ved P. Nanda, The Validity of United States Intervention in Panama under International Law, in: AJIL, 84/2 (1990), S. 494ff, 498.

45 Vgl. oben 2.3.2.3.; eine weitere Bestätigung dieser Auslegung, die eine das Gewaltverbot nicht-einschränkende Wirkung der Aufzählung in Art. 2/4 ChVN zum Ergebnis hat, liefern die *travaux préparatoires* zur ChVN: demnach sollte die Einfügung "territoriale Unversehrtheit oder politische Unabhängigkeit" lediglich der besonderen Hervorhebung dieser beiden Schutzgüter dienen, vgl. dazu Randelzhofer in: a.a.O. (Anm. 24), Rn. 35; Michael Akehurst, Humanitarian Intervention, in: Hedley Bull (ed.), Intervention in World Politics, Oxford, 1984, S. 95ff, 116; Tom J. Farer, An Inquiry into the Legitimacy of Humanitarian Intervention, in: Lori Fisler Damrosch/David J. Scheffer, Law and Force in the New International Order, Boulder, 1991, S. 185ff, 190.

kollektives Organ übertragen werden sollen. Die hier skizzierte Argumentation der Befürworter eines Rechts auf "humanitäre Intervention", nach der allein die *Intention* des intervenierenden Staates entscheidend ist, ob eine Intervention vom Gewaltverbot erfaßt wird oder nicht, ist mit diesem Prinzip unvereinbar. Erst recht gilt dies für die Behauptung, Art. 2/4 ChVN lade zu einer gewaltsamen Verwirklichung der Ziele der VN geradezu ein. In Art. 1 ChVN werden als Ziele der VN neben der Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit (Abs. 1) sowie der Herstellung freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Staaten (Abs. 2) in Abs. 3 unter anderem der Schutz der Menschenrechte und die Förderung der Zusammenarbeit auf wirtschaftlicher, politischer und kultureller Ebene genannt: Würde jedem einzelnen Staat die Entscheidungskompetenz darüber überlassen, welchem dieser Ziele in einer bestimmten Situation Vorrang über den anderen Zielen einzuräumen ist, und würde man dem einzelnen Staat gleichzeitig die Freiheit gewähren, eine solche auf subjektiven Kriterien beruhende Wertehierarchie auch militärisch zu schützen oder durchzusetzen, so würde eine Situation entstehen, vor der auch Schachter in treffenden Worten warnt: "Ideological confrontations would sooner or later become clashes of power."⁴⁶

Ebensowenig überzeugend ist die Behauptung von Verteidigern der Rechtmäßigkeit "humanitärer Interventionen", es könne von den Satzungsgebern nicht gewollt gewesen sein, den Staaten jegliche Möglichkeit vorzuenthalten, Gewalt zur Durchsetzung des Rechts auch außerhalb von Notwehrsituationen anzuwenden. Vielmehr müsse davon ausgegangen werden - wenn dies den Wortlauten von Art. 2/4 ChVN bzw. Art. 51 auch nicht eindeutig zu entnehmen sei -, daß die Väter und Mütter der ChVN den Staaten einen solchen Verzicht selbst in Zeiten, in denen der SR handlungsunfähig sei, niemals hätten zumuten wollen, sondern ihnen durchaus die Möglichkeit eingeräumt hätten, in solchen Zeiten auf traditionelle Formen der Selbsthilfe und des vorsorglichen Selbstschutzes zurückzugreifen⁴⁷. Eine solche Selbsthilfe umfasse unter anderem das Recht eines jeden Staates, gegen schwere Völkerrechtsverstöße durch andere Staaten - Menschenrechtsverletzungen etwa - militärisch vorzugehen. Für diese Annahme findet sich in der ChVN selbst allerdings an keiner Stelle ein Hinweis. Und auch der IGH erklärte schon 1949 im Urteil zum "Corfu Channel"-Fall die militärische Selbsthilfe bzw. Repressalie für nicht rechtmäßig, "(...) whatever be the present defects in international organization (...)"⁴⁸

46 Oscar Schachter, *The Legality of Pro-Democratic Invasion*, in: *AJIL*, 78 (1984), S. 645ff, 650; für ein ähnliches Argument wie das hier vorgetragene vgl. Akehurst, a.a.O., S. 105f; zuzugeben ist, daß das Argument sehr formalistisch ist: Befürworter von "humanitärer Intervention" müssen nicht gleichzeitig Anhänger von Interventionen etwa zur Durchsetzung *wirtschaftlicher Kooperation* sein (was auch immer man darunter zu verstehen hat). Das Argument macht aber dennoch auf die jeder Ausnahme eines umfassenden Gewaltverbots inhärente Gefahr eines Mißbrauchs einer solchen Ausnahme aufmerksam.

47 Vgl. Reisman, a.a.O. (Anm. 44), S. 643; Tesón, a.a.O. (Anm. 42), S. 138; dieses Argument ähnelt der Rechtfertigung von Menk für ein Recht zur präventiven Verteidigung (Anm. 41). Menk gesteht allerdings zu, daß seine Argumentation "freilich von der Grundkonzeption der Charta ab[weicht]", Menk, a.a.O. (Anm. 19), S. 209.

48 ICJ, a.a.O. (Anm. 26), S. 35.

Zudem muß an dieser Stelle die Interdependenz zwischen Art. 2/4 und Art. 51 ChVN einerseits und dem System kollektiver Sicherheit der VN andererseits in Erinnerung gerufen werden: nicht nur bedingt ein Funktionieren des Sicherheitssystems praktisch die Akzeptanz eines weiten Gewaltverbots und damit eines engen Selbstverteidigungsrechts, sondern diese Akzeptanz selbst ist auch notwendig für die Durchsetzung und Aufrechterhaltung des Systems kollektiver Sicherheit, wie es die Satzungsgeber im Sinn hatten. Wenn die Annahme richtig ist, die Urheber der ChVN hätten eine Akzeptanz der Art. 2/4 und 51 ChVN von einem damals ja zunächst einmal nur auf dem Papier existierenden funktionierenden kollektiven Sicherheitssystem abhängig gemacht, dann bedeutete das daher erstens, daß sie an der Beschränkung zwischenstaatlicher Gewalt auf ein Minimum - so wie in den Art. 2/4 und 51 ChVN vorgesehen - *per se* kein besonders großes Interesse gehabt haben dürften. Zweitens bedeutete diese Annahme, daß sich die Satzungsgeber durch einen solchen Vorbehalt selbst und ganz bewußt einen Stein in den Weg der Etablierung "ihres eigenen" VN-Sicherheitssystems gelegt hätten⁴⁹. Es ist daher zumindest sehr zweifelhaft⁵⁰, ob die Vertreter der These, hinter dem Wortlaut der Art. 2/4 und 51 ChVN hielten sich die "wahren" Intentionen der Satzungsgeber verborgen, mit ihrer Bestimmung dieser "wahren" Intentionen richtig liegen⁵¹. Nach der hier vertretenen Ansicht sind daher alle uni- oder multilateralen militärischen Interventionen ohne Mandat der VN in einen Staat zur Aufrechterhaltung oder Durchsetzung von Menschenrechten mit dem geltenden Recht der ChVN unvereinbar.

2. Humanitäre Intervention als Völkergewohnheitsrecht?

Ein dritter Weg, ein Recht auf "humanitäre Intervention" zu begründen, besteht in der Behauptung einer entsprechenden Staatenpraxis, die mittlerweile eine völkergewohnheitsrechtliche Ausnahme von international und regional kodifizierten Interventions- und Gewaltverboten geschaffen habe. So stellt D'Amato bezüglich des Interventionsverbots aus Art. 18 Satzung der OAS fest: "The U.S. interventions in Panama and, previously, in Grenada are milestones along the path to a new nonstatist conception of international law that changes

49 Farer kommt daher auch folgerichtig zum Schluß, daß die Annahme, hätten die Satzungsgeber gewußt, daß ihr erdachtes System einmal nicht funktionieren würde, dann hätten sie die Art. 2/4 und 51 ChVN anders formuliert, nichts anderes bedeutet als "(...) another way of saying that they [die Satzungsgeber] would not be the same people.", Farer, a.a.O. (Anm. 45), S. 191.

50 Farer bezeichnet dieses Forschen nach den "wahren" Intentionen der Satzungsgeber als eine Form der Geisterbeschwörung, vgl. ebd.

51 Methodische Bedenken stellen sich ein, wenn Befürworter eines Rechts auf humanitäre Intervention gleichzeitig beide hier skizzierten Argumentationen vertreten, wie dies etwa Reisman und Tesón tun: während die These, derzufolge das Gewaltverbot auf gegen die "territoriale Unversehrtheit oder politische Unabhängigkeit" gerichtete Gewalt beschränkt ist, auf der strengstmöglichen Auslegung des Wortlauts von Art. 2/4 ChVN beruht und *nur* auf dieser Auslegung beruht, zieht die These von den "wahren" Intentionen der Satzungsgeber wiederum die Aussagekraft genau des gleichen Wortlauts (sowie die des Art. 51 ChVN) ernsthaft in Zweifel. Es kann aber nur eine der beiden Möglichkeiten wahr sein: entweder der Wortlaut von Art. 2/4 ChVN ist verbindlich oder er ist es nicht. Gleichzeitig beide Möglichkeiten als wahr voraussetzen, um eine Grundlage für zwei Argumente zu haben, die beide zum gewünschten Ergebnis führen, bedeutet, widersprüchlich zu argumentieren.

previous nonintervention formulas such as Article 18."⁵² Weiterhin werden aus der jüngeren Vergangenheit immer wieder die Fälle der indischen Invasion in Pakistan 1971, der Sturz Idi Amins als Folge der Intervention Tansanias in Uganda 1979 sowie der Einmarsch vietnamesischer Truppen in Kambodscha im gleichen Jahr, die das Ende der Pol Pot-Herrschaft bedeutete, als Ausdruck einer *opinio iuris* der Staaten angeführt, derzufolge Interventionen, die unter anderem ein Ende von gravierenden Menschenrechtsverletzungen zur Folge hatten, als rechtmäßig gelten⁵³.

Das Aufzählen solcher Präzedenzfälle von "humanitären Interventionen", um eine einheitliche Staatenpraxis nachzuweisen, wirft allerdings kritische Fragen auf, die die Kriterien betreffen, nach denen eine solche Auswahl vorgenommen wurde: Werden allein die tatsächlichen Folgen einer Intervention als Auswahlkriterium herangezogen oder auch die offiziellen Begründungen der intervenierenden Staaten? Enthält eine solche Auswahl auch Fälle von Intervention, die von einem Staat zum Schutz der *eigenen* sich in einem anderen Staat aufhaltenden Bürger vorgenommen wurde? Können Fälle aus der Vergangenheit, in denen sich "zivilisierte" Staaten das Recht vorbehielten, in "unzivilisierte" Länder - etwa zum Schutz der christlichen Bevölkerung - zu intervenieren, als Beispiele für "humanitäre" Intervention gelten? Schließlich stellen sich noch zwei weitere Fragen von entscheidender Bedeutung: Enthält eine solche Auswahl der Staatenpraxis, die ein völkergewohnheitsrechtliches Prinzip der humanitären Intervention begründen will, auch alle die Fälle von schweren Menschenrechtsverletzungen, in denen *nicht* interveniert wurde? Denn die Berücksichtigung auch dieser Fälle von Nicht-Intervention ist notwendig, bevor von einer "einheitlichen" Staatenpraxis gesprochen werden kann⁵⁴.

Berücksichtigt eine Auswahl von humanitären Interventionen auch die diesen Interventionen folgenden Reaktionen der Staatengemeinschaft? Allein die Überzeugung des intervenierenden Staates von der Rechtmäßigkeit seines Tuns ist nicht hinreichend für die Etablierung eines völkergewohnheitsrechtlichen Prinzips der humanitären Intervention⁵⁵. Vielmehr muß diese behauptete *opinio iuris* durch entsprechende Reaktionen der Mehrheit der Staaten bestätigt werden. Von einer solchen Bestätigung kann aber keine Rede sein. Selbst in den drei oben genannten Fällen, in denen die Intervention eine deutliche Verbesserung der Menschenrechtssituation im Zielstaat zur Folge hatte, reagierten die Staaten extrem unterschiedlich, insgesamt aber eher negativ⁵⁶. Aber auch die in diesen Fällen intervenierenden Staaten selbst, Indien, Kambodscha und Tansania, beriefen sich nicht explizit auf ein ihnen zustehendes Recht zur "humanitären Intervention". Vielmehr versuchten sie, ihre Aktionen

52 D'Amato, a.a.O. (vgl. Fn. 42), S. 517.

53 Vgl. etwa die Analyse der Staatenpraxis von Tesón, a.a.O. (Anm. 42), S. 155ff.

54 So auch Michael Bothe, The Legitimacy of the Use of Force to protect Peoples and Minorities, in: C. Brölman et al. (eds.), Peoples and Minorities in International Law, 1993, S. 289ff, 293; zur Praxis der Nicht-Intervention in Fällen schwerer Menschenrechtsverletzungen bis 1973 vgl. Thomas M. Franck/Nigel S. Rodley, After Bangladesh: The Law of Humanitarian Intervention by Military Force, in: AJIL, 67 (1973), S. 275ff, 290ff.

55 Sinngemäß so auch der IGH in seinem "Nicaragua"-Urteil, vgl. das Zitat oben 2.3.2.4.

56 So auch Hailbronner in: Schindler/Hailbronner, a.a.O. (Anm. 39), S. 49ff, 99.

als (präventive) Selbstverteidigung zu rechtfertigen⁵⁷. Lediglich Indien verband diese Begründung noch mit einer schon erwähnten "offensiven" Auslegung des Rechts auf Selbstbestimmung der Völker⁵⁸, sieß damit aber ebenfalls auf Ablehnung der Staatengemeinschaft.

Zusammenfassend läßt sich also feststellen, daß weder das Recht der ChVN noch geltendes Völkergewohnheitsrecht die militärische Einmischung in die Menschenrechtsangelegenheiten eines Staates durch andere Staaten legitimieren.

2.5. Kollektive Aktion

Der Vorläufer des Sanktionssystems aus Kap. VII ChVN, Art. 16 VBS, zeichnete sich durch zwei grundlegende Schwächen aus: Zum einen hatte keines der Völkerbundorgane die Kompetenz, selbstständig und verbindlich eine Bedrohung oder einen Bruch des Friedens festzustellen, da die VBS kein umfassendes Gewaltverbot enthielt. Die zweite Schwäche bestand darin, daß der Rat des Völkerbundes keine bindenden Maßnahmen gegen einen Rechtsbrecher beschließen konnte. Zwar war jeder Mitgliedsstaat nach Art. 16/1 VBS verpflichtet, selbstständig Wirtschafts- und Handelssanktionen zu ergreifen, die Entscheidung, welchen Umfang diese haben sollten, konnte der Rat jedoch nicht beeinflussen. Auch militärische Zwangsmaßnahmen konnte er - falls er dies für erforderlich hielt - nach Art. 16/2 VBS lediglich empfehlen. Die Ausführung - ob überhaupt und wenn ja, wie - blieb dem Ermessen der Mitgliedsstaaten überlassen. Insofern stellte der VB kein kollektives Sicherheitssystem dar, sondern besaß lediglich die Qualität eines Allgemeinpakts.

2.5.1. Merkmale und Bedingungen der kollektiven Sicherheit

Das wichtigste Merkmal, daß ein kollektives Sicherheitssystem wie auch den Allgemeinpakt von einem kollektiven Verteidigungssystem bzw. einer Allianz, wie sie etwa die NATO darstellt, unterscheidet, ist die fehlende Ausrichtung gegen einen potentiellen Gegner. Kollektive Sicherheit und Allgemeinpakt zeichnen sich vielmehr durch ihre "Introvertiertheit" aus, d.h. sie richten sich nicht gegen einen mehr oder minder konkret bestimmten Feind, der außerhalb des Systems stehend vermutet wird, sondern sind darauf ausgerichtet, Frieden unter den Mitgliedern zu wahren. Das System kollektiver Sicherheit der VN wiederum unterscheidet sich vom Allgemeinpakt des VB darin, daß die Entscheidungskompetenz der Mitglieder, in welcher Situation und besonders in welcher Form Zwangsmaßnahmen zu ergreifen sind, in eine ausschließliche Kompetenz des SR der VN - gedacht als überstaatlicher Vertreter des Willens der Mitgliedsstaaten - umgewandelt wurde. Um dieser Kompe-

57 Vgl. dazu Akehurst, a.a.O. (Anm. 45), S. 96ff; Farer, a.a.O. (Anm. 45), S. 193f

58 vgl. dazu die Äußerungen des indischen Mitglieds des "Sub-Committee on the International Protection of Human Rights by General International Law" der *International Law Association* (ILA) kurz vor der indischen Intervention in Pakistan in: ILA, Report of the Fifty-Fifth Conference, 1972, S. 617f, 622f.

tenz gerecht werden zu können, ist der SR mit den Mitteln des Sanktionssystems aus Kap. VII ChVN ausgestattet.

Ein weiterer Unterschied zwischen einem kollektiven Sicherheitssystem und dem Allgemeinpakt ist, daß die Entscheidung des Kollektivorgans des Systems für einen Einsatz seiner Zwangsmittel für alle Mitglieder des Systems bindend ist und eine Pflicht zur Unterstützung der Maßnahmen hervorruft. Ein System *kollektiver* Sicherheit muß zu einem System *selektiver* Sicherheit mutieren bzw. die ohnehin schon gegebene Gefahr der selektiven Entscheidung noch vergrößern, steht es den Mitgliedern frei, sich je nach Interessenlage an einer Maßnahme zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der Sicherheit in einer bestimmten Region zu beteiligen oder nicht. Die Bindungswirkung der Beschlüsse des SR besteht für die Mitglieder der VN gemäß Art. 25 ChVN, die Beistandspflicht ergibt sich aus Art. 2/5 ChVN und wird in den Art. 43, 48 und 49 ChVN wiederholt und präzisiert.

Voraussetzung dafür, daß ein Staat freiwillig für unbestimmte Zeit darauf verzichtet, Gewalt zur Durchsetzung seiner Interessen einzusetzen, und stattdessen diese Interessenvertretung in die Obhut eines Organs der Staatengemeinschaft gibt, ist aber auch, daß sich seine Interessen für diese unbestimmte Zeit nicht grundlegend von denen der Staatengemeinschaft unterscheiden werden. Es muß also eine prinzipielle "Übereinstimmung der Staaten in den wesentlichen politischen und ideellen Grundwerten"⁵⁹ gegeben sein. Eine solche Übereinstimmung drückt sich für Menk "(...) besonders in einer einheitlichen politischen Auffassung über die territorialen Grundlagen der Völkerrechtsordnung aus."⁶⁰ Minimale Voraussetzung ist also, daß die in einem System kollektiver Sicherheit gegebene Verteilung von Raum unter den Mitgliedsstaaten von diesen weitestgehend als ihren Interessen entsprechend empfunden wird. Nur wenn dies der Fall ist, wird eine solche Raumordnung auch als kollektiv verteidigungswürdig erachtet werden.

Diese Voraussetzung wiederum bedingt, daß die zwischenstaatliche objektive Sicherheit als gleichbedeutend mit der eigenen, subjektiven Sicherheit wahrgenommen wird. Erst wenn jede Verletzung oder Bedrohung der zwischenstaatlichen Sicherheit, unabhängig vom Ort des Geschehens, von jedem Staat als Verletzung oder Bedrohung auch der eigenen Sicherheit wahrgenommen wird, können Maßnahmen, die zur Wiederherstellung oder Aufrechterhaltung der Sicherheit beschlossen werden, eine bindende und verpflichtende Wirkung für alle Staaten des Systems entfalten.

59 So Menk, a.a.O. (Anm. 19), S. 43.

60 Ebd. (mit weiteren Verweisen).

2.5.2. Die Kompetenzen des SR aus Art. 39 ChVN

Art. 39 ChVN lautet:

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

Die erste Schwäche der VBS wurde im Grunde schon damit behoben, daß das Kriegsverbot auf das umfassende Gewaltverbot aus Art. 2/4 ChVN und dessen Tatbestand der *de facto*-Gewalt erweitert wurde. Nach Art. 39 ChVN liegt es demnach allein⁶¹ in der Kompetenz des SR, verbindlich eine Bedrohung oder den Bruch des Friedens bzw. eine Angriffshandlung festzustellen.

Für die Frage, ob der SR in Ausübung dieser Kompetenz auch die Situation der Menschenrechte in einzelnen Staaten berücksichtigen kann oder sollte, ist dabei besonders der Inhalt des Begriffs "Friedensbedrohung" von Bedeutung.

2.5.2.1. Der Begriff der Friedensbedrohung

Die Praxis des SR bei der Beurteilung von Situationen, die seiner Ansicht nach friedensbedrohend sind, war in der Vergangenheit alles andere als einheitlich. Es ist unmöglich, exakt zu bestimmen, wann der SR eine Situation als "friedensbedrohend" im Sinne von Art. 39 einstuft und wann es sich seiner Ansicht nach lediglich um eine "Gefährdung" des Friedens gemäß Kap. VI ChVN handelt. Auch in der Charta selbst wird "Friedensbedrohung" an keiner Stelle definiert. Eine abstrakte Definition wurde besonders von den Amerikanern abgelehnt, die befürchteten, daß dadurch der Ermessensspielraum des SR zu sehr eingeschränkt werden könnte⁶². Anders als im Falle der "Angriffshandlung" durch die freilich unverbindliche "Aggressionsdefinition" der GV ist der Begriff der "Friedensbedrohung" bisher auch noch nicht nachträglich durch eines der Organe der VN definitorisch ausgestaltet worden.

Muß damit dem SR ein vollkommen freies Ermessen eingeräumt werden, wenn er eine Situation als friedensbedrohend einschätzen will? Hat er die Möglichkeit, jede beliebige Situation je nach politischer Opportunität als "friedensbedrohend" zu kennzeichnen? Angesichts der Qualität der Maßnahmen, die der SR nach Feststellung einer Friedensbedrohung beschließen kann, erscheint die Annahme einer solchen Ermessensfreiheit bedenklich. Art. 41 und 42 ChVN umfassen das Instrumentarium der klassischen Repressalien, welche den einzelnen Staaten entweder überhaupt nicht mehr (militärische Repressalie) oder nur noch

61 Über die Kompetenzen der GV, besonders nach der "Uniting for peace"-Resolution, soll damit nichts gesagt sein. Hier ist allein das Verhältnis zwischen SR und dem einzelnen Staat gemeint.

62 Vgl. Menk, a.a.O. (Anm. 19), S. 63f.

sehr eingeschränkt - unter Achtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips - zur Verfügung stehen. Diese Beschränkungen müssen aber prinzipiell auch für den SR gelten. Daß dieses Instrumentarium zur Rechtsdurchsetzung von den Staaten auf ein überstaatliches kollektives Organ übertragen worden ist, kann nicht bedeuten, daß dieses Organ fortan vollkommen losgelöst bzw. unabhängig von den Vorschriften und Pflichten agieren kann, die der Durchsetzung des einzelstaatlichen Willens Grenzen ziehen. Eine solche Grenze für den SR markiert zum Beispiel das Interventionsverbot aus Art. 2/7 ChVN. Aber auch der "Geist" des zwischenstaatlichen Gewaltverbots sowie der Grundsatz der friedlichen Streitbeilegung aus Art. 2/3 ChVN beschränken die Ermessensfreiheit des SR schon, *bevor* er eine Situation als Friedensbedrohung kennzeichnet und sich damit die Möglichkeit des repressiven Eingreifens schafft.

2.5.2.1.1. Verhältnis zu Art. 2/4 ChVN

Als erstes Ziel der VN wird in Art. 1/1 ChVN die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit genannt und daß zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen seien. Die Betonung des *internationalen* Frieden und der *internationalen* Sicherheit, denen die Zwangsmaßnahmen dienen sollen, wird in Art. 39 ChVN wiederholt. Die Schutzfunktion, welche dem Sanktionssystem aus Kap. VII gegenüber Art. 2/4 ChVN zukommt, wurde bereits erwähnt. Diese Hinweise legen es nahe, den primären Zweck des Zwangssystems aus Kap. VII in der Aufrechterhaltung des *status quo*, in der Sicherung eines Zustands der Abwesenheit zwischenstaatlicher Gewalt - kurz: eines "negativen" Friedens - zu sehen. Daraus folgt zunächst, daß zumindest jeder Verstoß gegen Art. 2/4 ChVN vom SR als Friedensbedrohung bewertet werden kann.

Aus dieser Überschneidung kann aber nicht auf eine Übereinstimmung von Art. 2/4 und Art. 39 ChVN geschlossen werden, etwa in dem Sinne, daß die Tatbestände des Gewaltverbots in den Begriffen der Friedensbedrohung, des Friedensbruchs und der Angriffshandlung ihre konkretisierende Ausgestaltung fänden⁶³. Vielmehr muß - gerade wenn der primäre Zweck kollektiver Zwangsmaßnahmen der Schutz des Art. 2/4 ChVN sein soll - der Begriff der Friedensbedrohung weiter reichen als die dort verbotene Gewalt. Ein wirksamer Schutzmechanismus, der Gewalt in den zwischenstaatlichen Beziehungen unterbinden soll, muß schon in Gang gesetzt werden können, *bevor* es zu Gewaltanwendungen kommt. Gerade dieser Aspekt der Prävention dürfte dem "Geist" des Gewaltverbots eher entsprechen als der Rückgriff auf die Repression *nach* Verletzung des Gewaltverbots. Die Möglichkeit, sich präventiv gegen potentielle Aggressoren zur Wehr zu setzen, die den Staaten durch Art. 51 ChVN genommen ist, muß also ihrer kollektiven Vertretung grundsätzlich offen stehen.

63 So aber Joachim Arntz, *Der Begriff der Friedensbedrohung in Satzung und Praxis der Vereinten Nationen*, Berlin, 1975, S. 35.

2.5.2.1.2. Friedensbedrohung und "positiver" Frieden

Der SR kann also nicht *jede* Situation zu einer Friedensbedrohung erklären: Seine Ermessensfreiheit ist durch die Zweckgebundenheit der Zwangsmaßnahmen der Art. 41 und 42 ChVN begrenzt. Innerhalb dieser Grenzen muß dem SR - wenn wie hier eine Übereinstimmung des Gewaltverbots mit Art. 39 ChVN verneint wird - aber doch eine "Befugnis zur dynamischen Interpretation"⁶⁴ des Begriffs der Friedensbedrohung eingeräumt werden. Wie weit diese Befugnis im Einzelfall reicht, kann nicht anhand justiziabler Kriterien beurteilt werden, sondern ist eine Frage politischer Erwägungen, wenn auch nicht beliebiger politischer Opportunität. Wenn der primäre Zweck des Sanktionssystems aus Kap. VII ChVN die Sicherung eines "negativen" Friedens ist, dann ist für die Frage des Menschenrechtsschutzes durch Zwangsmaßnahmen des SR entscheidend, inwieweit diesen Erwägungen auch Elemente eines "positiven" Friedens zugrunde liegen können. Sind Menschenrechtsverletzungen, die im Innern eines Staates begangen werden, überhaupt geeignet, den zwischenstaatlichen Frieden zu gefährden?⁶⁵ Drei in rechtlicher und sachlicher Hinsicht zu differenzierende Situationen gaben dem SR in der Vergangenheit Anlaß, Menschenrechtsverletzungen zu berücksichtigen, als er eine Friedensbedrohung feststellte⁶⁶:

In Situationen einer ersten Kategorie stellte die Menschenrechtsverletzung gleichzeitig eine Verletzung des Rechts auf Selbstbestimmung dar. Von einer solchen Situation ging der SR

64 Knut Ipsen, Auf dem Weg zur Relativierung der inneren Souveränität bei Friedensbedrohung, in: VN, 40 (1992), S. 41ff, 42.

65 Art. 2/7 ChVN scheint von dieser Möglichkeit auszugehen. Andernfalls wäre der zweite Halbsatz dieser Vorschrift, nach der die Anwendung von Zwangsmaßnahmen gemäß Kap. VII vom Verbot der Intervention nicht berührt wird, redundant, weil Zwangsmaßnahmen des SR *per definitionem* keine verbotene Einmischung darstellen. Da die Anwendung von Zwangsmaßnahmen *immer* die Feststellung mindestens einer Friedensbedrohung voraussetzt, muß bei der Formulierung von Art. 2/7 ChVN an eine Situation gedacht worden sein, in der die internen Verhältnisse eines Staates wenn auch keine unmittelbare, so doch eine mittelbare Friedensbedrohung darstellen können und somit ein Eingreifen des SR in den ansonsten vom Interventionsverbot geschützten *domaine réservé* des Staates rechtmäßig ist. Arntz kommt dagegen unter Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte von Art. 2/7 zu einem konträren Ergebnis: es sei keineswegs ein Zufall, so seine Argumentation, daß sich die im zweiten Absatz formulierte Ausnahme von Art. 2/7 auf die Anwendung von *Zwangsmaßnahmen* nach Kap. VII beschränke, während die Möglichkeit, *Empfehlungen* abzugeben, die dem SR nach einer Feststellung gemäß Art. 39 ChVN ebenfalls offensteht, unerwähnt bleibe. Durch diese Beschränkung, die so von Australien durchgesetzt worden sei, sollte ausgeschlossen werden, daß sich der SR in einer wie oben beschriebenen Situation, durch Empfehlungen in die internen Verhältnisse eines Staates einmischen kann, statt gegen denjenigen Staat Zwangsmaßnahmen anzuwenden, der sich durch diese Verhältnisse provoziert fühlt und somit als der unmittelbare Verursacher der Friedensbedrohung anzusehen sei. Dies und ansonsten tatsächlich die Klarstellung einer Selbstverständlichkeit seien die Zwecke des zweiten Halbsatzes von Art. 2/7 ChVN. Arntz kommt zu dem Ergebnis: "Weder der Wortlaut noch die Entstehungsgeschichte des Art. 2 Z. 7 SVN lassen somit den Schluß zu, daß die Schöpfer der Satzung auch interne Auseinandersetzungen wie Bürgerkriege als Friedensbedrohung i.S. des Art. 39 SVN angesehen haben.", vgl. Arntz, a.a.O. (Anm. 63), S. 68f.

66 Vgl. dazu Bothe, a.a.O. (Anm. 54), S. 294f.

in seinen Resolutionen gegen Süd-Rhodesien aus. So bestätigte der SR in Res. 232 (1965)⁶⁷ "(...) die unveräußerlichen Rechte der Bevölkerung Südrhodesiens auf Freiheit und Unabhängigkeit (...)" und stellte fest, "(...) daß die gegenwärtige Situation in Südrhodesien eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt (...)". Gleichzeitig befürchteten die Mitglieder des SR aber auch, daß - provoziert durch die einseitige Unabhängigkeitserklärung des rassistischen Regimes unter Ian Smith - im südlichen Afrika bewaffnete Konflikte ausbrechen könnten⁶⁸.

In einer zweiten Kategorie beurteilte der SR die Menschenrechtssituation in einem Staat zwar nicht als primäre Ursache einer Friedensbedrohung, stellte aber zwischen beiden einen mittelbaren Zusammenhang fest. In Res. 418 (1977)⁶⁹ verurteilte der SR die Regierung Südafrikas zunächst "(...) wegen ihrer repressiven Maßnahmen, ihrer herausfordernden Fortsetzung des Apartheidsystems *und*⁷⁰ ihrer Angriffe auf benachbarte unabhängige Staaten (...)", um dann festzustellen, "(...) daß die Politiken und Handlungen der südafrikanischen Regierung Gefahren für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in sich bergen (...)." Auch in der in jüngster Zeit vielzitierten Res. 688 (1991)⁷¹, mit der der SR die Einrichtung der Schutzzone zugunsten der kurdischen Bevölkerung im Norden Iraks rechtfertigte, wird die Unterdrückung der Kurden lediglich als mittelbare Ursache für die in der Resolution festgestellte Friedensbedrohung herangezogen. Der SR verurteilte die "(...) in vielen Teilen Iraks, insbesondere auch in allerjüngster Zeit in den kurdischen Siedlungsgebieten stattfindende Unterdrückung der irakischen Zivilbevölkerung, *deren Folgen*⁷² den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in der Region bedrohen (...)." Als solche Folgen nennt der SR einen "massiven Flüchtlingsstrom zu den internationalen Grenzen" sowie "grenzüberschreitende Einfälle".

Allen bis hier zitierten Resolutionen ist gemeinsam, daß die in ihnen genannten Menschenrechtsverletzungen lediglich im Zusammenhang mit einer *akuten* Gefährdung des "negativen" Friedens berücksichtigt werden⁷³. Daß der SR die internen Zustände eines Staates *per se*, also unabhängig von einer akuten Gefährdung, für die Sicherung des *status quo* für erachtenswert hält, läßt sich diesen Beispielen noch nicht entnehmen. Als ein

67 Deutsche Übersetzung in: VN, 1/1967, S. 32.

68 Vgl. Jochen A. Frowein in: a.a.O. (Anm. 24), zu Art. 39, Rn. 21.

69 Deutsche Übersetzung in: VN, 25 (1977), S. 198.

70 Eigene Hervorhebung.

71 Deutsche Übersetzung in: VN, 39 (1991), S. 77.

72 Eigene Hervorhebung.

73 Lediglich in der Resolution gegen Südafrika wird nicht eine *akute Bedrohung*, sondern nur *potentielle Gefahren* für den Weltfrieden geltend gemacht. Diese Resolution ist aber ohnehin ein Musterbeispiel für die oftmals rätselhafte und nicht nachvollziehbare Praxis des SR bei der Feststellung von Friedensbedrohungen: zunächst ist in der Resolution sogar von "Angriffshandlungen Südafrikas gegen die Nachbarstaaten" die Rede. Dann wird - wie zitiert - lediglich von den "Gefahren" gesprochen, die die Politik Südafrikas für den Weltfrieden in sich "bergen" würden. Die "Gefährdung des Weltfriedens" ist aber wiederum ein Begriff aus Kap. VI ChVN und allein nicht hinreichend für die Rechtfertigung von Zwangsmaßnahmen nach Kap. VII.

Novum müssen daher die Res. 748 (1992)⁷⁴ gegen Libyen und besonders die Somalia betreffende Res. 794 (1992)⁷⁵ angesehen werden, in denen der SR erstmals friedensbedrohende Situationen einer dritten Kategorie feststellt. In der Somalia-Resolution heißt es, "(...) daß das Ausmaß der durch den Konflikt in Somalia verursachten menschlichen Tragödie, die noch weiter verschärft wird durch die Hindernisse, die der Verteilung der humanitären Hilfsgüter in den Weg gelegt werden, eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt (...)." Der SR verzichtet also darauf, die internen Verhältnisse Somalias mit einer akuten Friedensbedrohung in Zusammenhang zu bringen. Er geht vielmehr davon aus, daß diese Verhältnisse *allein* das *Potential* für eine solche Bedrohung in sich bergen.

Daß es sich bei Res. 794 nicht um einen einmaligen "Ausrutscher" des SR handeln dürfte, sondern daß sie durchaus geeignet ist, einen zukünftigen Trend anzuzeigen, geht aus der denkwürdigen Erklärung des SR zur Lage der internationalen Sicherheit vom 31. Januar 1992⁷⁶ hervor. Dort heißt es unter anderem:

"Die Abwesenheit von Krieg und militärischen Konflikten zwischen den Staaten garantiert für sich allein noch nicht den Weltfrieden und die internationale Sicherheit. Die nichtmilitärischen Ursachen von Instabilität im wirtschaftlichen, sozialen, humanitären und ökologischen Bereich sind zu Bedrohungen des Friedens und der Sicherheit geworden."

Damit erkennt der SR - Gebrauch machend von seiner "Befugnis zur dynamischen Interpretation" des Begriffs der Friedensbedrohung - explizit die grundsätzliche, also situationsunabhängige, Bedeutung von Elementen eines "positiven" Friedens für die Stabilität der internationalen Sicherheit an.

2.5.2.2. Die Handlungsmöglichkeiten des SR nach Art. 39 ChVN

Nachdem der SR eine Friedensbedrohung festgestellt hat, kann er *Empfehlungen abgeben oder Maßnahmen* gemäß Art. 41 oder 42 ChVN *beschließen*. Schon diese deutliche Unterscheidung im Wortlaut von Art. 39 ChVN spricht gegen die Annahme, der SR könne Zwangsmaßnahmen auch lediglich empfehlen, statt sie verbindlich zu beschließen. Empfehlungen auch des SR können nicht verbindlich sein. Da diese Unverbindlichkeit auch gegenüber dem von einer Zwangsmaßnahme betroffenen Staat gelten muß, ist jeder Staat, der eine nur empfohlene Zwangsmaßnahme durchführt, mit dem Problem der fehlenden Rechtsgrundlage für sein Verhalten gegenüber dem betroffenen Staat konfrontiert. Dieses Rechtfertigungsproblem löst sich auch dann nicht, wenn man in einer Empfehlung des SR "(...) eine Art Vermutung für die Rechtmäßigkeit des empfohlenen staatlichen Verhaltens

74 Deutsche Übersetzung in: VN, 40 (1992), S. 68f; zu dieser Resolution vgl. auch unten "Dritte Schlußfolgerung".

75 Deutsche Übersetzung in: VN, 2/1993, S. 65f.

76 Deutsche Übersetzung in: VN, 40 (1992), S. 66f.

(...)“⁷⁷ sehen will. Wie sollte etwa das Verhalten von Staaten - einschließlich des betroffenen Staates - beurteilt werden, die diese "Art Rechtmäßigkeitsvermutung" nicht nachvollziehen können oder wollen?

Zwangsmaßnahmen bedürfen einer Rechtsgrundlage, die nicht in Zweifel gezogen werden kann, und können vom SR daher nicht empfohlen, sondern nur verbindlich beschlossen werden. Empfehlungen nach Art. 39 ChVN können nur Maßnahmen der friedlichen Streitbeilegung - etwa aus Kap. VI ChVN - enthalten.

2.5.3. Militärische Zwangsmaßnahmen nach Artikel 42 ChVN

2.5.3.1. Voraussetzung für militärische Zwangsmaßnahmen

Art. 42 ChVN lautet:

"Ist der Sicherheitsrat der Auffassung, daß die in Artikel 41 vorgesehenen Maßnahmen unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben, so kann er mit Luft-, See- oder Landstreitkräften die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen durchführen. Sie können Demonstrationen, Blockaden und sonstige Einsätze der Luft-, See- oder Landstreitkräfte von Mitgliedern der Vereinten Nationen einschließen."

Die Entscheidung, militärische Zwangsmaßnahmen zu ergreifen, ist an die Voraussetzung gebunden, daß der SR der Auffassung ist, daß nichtmilitärische Maßnahmen nach Art. 41 ChVN unzulänglich waren oder sein würden. Diese Formulierung verdeutlicht, daß der SR nicht gezwungen ist, in jedem Fall nichtmilitärische Zwangsmaßnahmen anzuwenden, bevor er Maßnahmen gemäß Art. 42 ChVN ergreifen kann. Militärische Zwangsmaßnahmen müssen laut Wortlaut von Art. 42 ChVN aber "notwendig" sein. Notwendig ist eine Zwangsmaßnahme dann, wenn sie objektiv *erforderlich* ist. Freilich steht dem SR hier ein weiter Ermessensspielraum zu, dennoch hat der SR den Einsatz von Gewalt als *ultima ratio* zu betrachten. Alles andere wäre mit dem "Geist der ChVN", wie er im Gewaltverbot und dem Grundsatz der friedlichen Konfliktbeilegung zum Ausdruck kommt, unvereinbar.

2.5.3.2. Die Durchführung der Maßnahmen

Darüber, wer die einmal vom SR beschlossenen militärischen Zwangsmaßnahmen durchführen soll oder darf, herrscht in der völkerrechtlichen Literatur Uneinigkeit. Die Streitfrage ist, ob der SR erst dann rechtmäßig militärische Zwangsmaßnahmen beschließen und durchführen kann, wenn ihm hierzu Truppen aufgrund der Sonderabkommen gemäß Art. 43 ChVN zur Verfügung stehen oder ob der SR berechtigt ist, zu einer Durchführung von solchen Maßnahmen auch einzelne Staaten zu ermächtigen. Die hier vertretene Ansicht ist, daß

⁷⁷ Frowein in: a.a.O. (Anm. 68), Rn. 34.

sich aus der Charta *keine* solche "Ermächtigungsbefugnis" des SR ableiten läßt und das sich die derzeitige Praxis des SR, die Durchführung von Zwangsmaßnahmen an einzelne Staaten zu delegieren, deshalb auch nicht als mögliche Alternative etablieren sollte. Dies soll im folgenden begründet werden.

2.5.3.2.1. Wortlaut

Bezüglich militärischer Zwangsmaßnahmen sollte die zweite Schwäche des Sanktionensystems der VBS durch den Abschluß von Sonderabkommen zwischen den Mitgliedsstaaten und dem SR gemäß Art. 43 ChVN ausgeschlossen werden. In diesen Abkommen sollen sich die Staaten dazu verpflichten, dem SR Streitkräfte zur Verfügung zu stellen, auf die er im Falle eines Beschlusses gemäß Art. 42 ChVN zurückgreifen kann. Bekanntermaßen sind solche Abkommen zwischen dem SR und den Mitgliedstaaten bisher nicht zustande gekommen. In Art. 106 aus Kap. XVII ChVN, welches mit "Übergangsbestimmungen betreffend die Sicherheit" überschrieben ist, ist geregelt, wie in der "Übergangszeit" bis zur Implementierung von Art. 43 ChVN im Rahmen der VN für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gesorgt werden sollte.

Art. 106 ChVN lautet:

"Bis das Inkrafttreten von Sonderabkommen der in Artikel 43 bezeichneten Art den Sicherheitsrat nach seiner Auffassung befähigt, mit der Ausübung der ihm in Artikel 42 zugewiesenen Verantwortlichkeiten zu beginnen, konsultieren die Parteien der am 30. Oktober 1943 in Moskau unterzeichneten Viermächte-Erklärung und Frankreich nach Absatz 5 dieser Erklärung einander und gegebenenfalls andere Mitglieder der Vereinten Nationen, um gemeinsam alle etwa erforderlichen Maßnahmen zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit im Namen der Organisation zu treffen."

Der erste Halbsatz von Art. 106 ChVN spricht unmißverständlich dafür, daß Maßnahmen gemäß Art. 42 ChVN *nur* durch Truppen gemäß Art. 43 ChVN durchgeführt werden sollten. Aus rechtlicher Sicht kann es sich bei den in der Vergangenheit durchgeführten Zwangsmaßnahmen also gar nicht um Maßnahmen nach Art. 42 ChVN gehandelt haben, sondern allenfalls um Maßnahmen nach Art. 106 ChVN i.V.m. Absatz 5 der Moskauer Viermächte-Erklärung. Freilich wurde in keiner der Resolutionen des SR, in denen militärische Zwangsmaßnahmen beschlossen wurden, Art. 106 als einschlägige Norm angeführt, sondern immer Kap. VII ChVN. Da aber Art. 106 ChVN außer der Regelung für die "Übergangszeit" keinerlei Hinweis enthält, daß der *Sicherheitsrat* bis zum Inkrafttreten der Sonderabkommen auch einzelne Staaten zur Durchführung von militärischen Zwangsmaßnahmen ermächtigen können sollte, stellt sich die Frage, ob der SR tatsächlich befugt war, auf der Rechtsgrundlage von Kap. VII zu handeln.

Mitunter wird aus dem zweiten Satz von Art. 42 ChVN eine Ermächtigungsbefugnis des SR abgeleitet⁷⁸. Dieser zweite Satz ist tatsächlich alles andere als eindeutig formuliert und daher auslegungsfähig. Die Entstehungsgeschichte der ChVN spricht aber dafür, daß die Wendung "Sie können ... einschließen" (may include) sich nicht auf das Subjekt des Satzes ("Luft-, See- oder Landstreitkräfte von Mitgliedern der Vereinten Nationen"), sondern auf dessen Objekt, die aufgezählten Maßnahmen bezieht. Wie auch im Falle des Art. 41 ChVN, der das gleiche "may include" enthält, geht der enumerative Charakter des Art. 42 ChVN auf die Sowjetunion zurück. Die USA und Großbritannien befürchteten, daß durch eine solche Aufzählung der Ermessensspielraum des SR unnötig eingeschränkt werden könnte und setzten in beiden Fällen eine Formulierung durch, die klarstellen sollte, daß diese Aufzählungen nicht abschließend sind⁷⁹. So gesehen enthält der zweite Satz von Art. 42 ChVN in erster Linie eine Information über die Qualität der Maßnahmen, nicht aber unbedingt darüber, *welche* Truppen die Zwangsmaßnahmen durchführen sollen oder dürfen.

Dies wird vielmehr erst im folgenden Art. 43 ChVN konkretisiert. Es spricht einiges dafür, die Streitkräfte, die die Mitgliedsstaaten dem SR aufgrund der Sonderabkommen zur Verfügung stellen sollten, als identisch mit den "Luft-, See- oder Landstreitkräften von Mitgliedern der Vereinten Nationen" aus Art. 42 ChVN anzusehen. So sollten die "Truppen des SR" ja keineswegs den Status einer ständigen und *über* den nationalen Streitkräften stehenden internationalen Polizeimacht erhalten⁸⁰, sondern in Zeiten des Nichteinsatzes durch den SR den einzelnen Staaten sehr wohl als einsatzbereite Bestandteile ihrer Streitkräfte zur Verfügung stehen und unter nationalem Kommando bleiben. Selbst im Einsatzfall nach Aufforderung des SR sollte das jeweilige nationale Disziplinarrecht Gültigkeit behalten und der nationale Einheitsführer des zur Verfügung gestellten Truppenkontingents an seinem Platz und in direktem Kontakt mit der Heimatregierung verbleiben können, während die operativ-militärische Leitung der Truppen auf den Generalstabsausschuß (Military Staff Committee) des SR übergehen sollte. Dieses waren einige der wenigen Punkte, auf die sich eben jener Generalstabsausschuß in seinem 1947 vorgelegten Bericht⁸¹ zur Vorbereitung der Sonderabkommen zwischen dem SR und den Mitgliedsstaaten einigen konnte. In diesem Bericht selbst werden die "Truppen des SR" fast ausschließlich als "armed forces made available to the Security Council by Member Nations of the United Nations" bezeichnet. Das alles spricht für eine Auslegung des zweiten Satzes von Art. 42 ChVN, nach der es sich bei den dort genannten Truppen *nicht* um nationale Truppen im Gegensatz zu "VN-Streitkräften" aus Art. 43 ChVN handeln soll. Aber selbst wenn man dieser Auslegung nicht zustimmen will, legt die Formulierung "können ... einschließen" im zweiten Satz von Art. 42 ChVN nahe, daß sich Truppen, die nicht aufgrund Art. 43 ChVN bereit gestellt wurden, an der Durchführung von Zwangsmaßnahmen lediglich unterstützend beteiligen

78 So z.B. Ursula Heinz/Christiane Philipp/Rüdiger Wolfrum, Zweiter Golfkrieg: Anwendungsfall von Kapitel VII der UN-Charta, in: VN, 39 (1991), S. 121ff, 126.

79 Vgl. Ruth Russel/J. Muther, A History of the United Nations Charter, Wahington, 1958, S. 466.

80 Für einen solchen Status der "VN-Truppen" setzte sich ohne Erfolg Frankreich ein, vgl. Frowein in: a.a.O. (Anm. 24), zu Art. 43, Rn. 3.

81 "General Principles Governing the Organization of the Armed Forces Made Available to the Security Council by Member Nations of the United Nations", 1947, abgedruckt in UNYB, 1946/47, S. 423ff.

dürfen, aber nicht, daß der SR die Durchführung vollständig an einen oder mehrere Staaten delegieren darf⁸².

Durch diese Auslegung erhält auch Art. 48 ChVN seinen Sinn, der die Beistandspflicht der Mitgliedsstaaten aus Art. 2/5 und die Bindungswirkung der Beschlüsse des SR gemäß Art. 25 ChVN konkretisiert. Nach Art. 48/1 ChVN liegt es im Ermessen des SR, alle oder einige Mitglieder der VN mit der Durchführung der von ihm beschlossenen Maßnahmen zu betrauen. Diese Ermessensentscheidung des SR ist für die aufgerufenen Mitgliedsstaaten verpflichtend. Hinsichtlich Maßnahmen gemäß Art. 41 ChVN bedeutet das, daß ein Staat, der diese Maßnahmen nicht befolgt (indem er zum Beispiel ein beschlossenes Handelsboykott umgeht), gegen Chartarecht verstößt. Bezüglich militärischer Zwangsmaßnahmen wird verschiedentlich argumentiert, diese Ermessensfreiheit beinhaltet auch die Befugnis des SR, einzelne Mitglieder zu ermächtigen bzw. zu autorisieren, die von ihm beschlossenen Zwangsmaßnahmen durchzuführen⁸³. Dazu ist zunächst zu bemerken, daß keinerlei Pflicht seitens der Staaten besteht, dem SR Streitkräfte zur Verfügung zu stellen, solange die Sonderabkommen aus Art. 43 ChVN nicht abgeschlossen sind. Einer Entscheidung des SR, mit der er nach seinem Ermessen einzelne Staaten zur Durchführung militärischer Zwangsmaßnahmen ermächtigt bzw. autorisiert, kann also überhaupt nicht die verpflichtende Wirkung zukommen, die Entscheidungen des SR nach Art. 48 ChVN haben sollen⁸⁴. Vielmehr wird aus dem Ermessen des SR auf diesem Wege ein Ermessen der mit der Durchführung betrauten Staaten: es ist ihre freie Entscheidung, ob sie die Ermächtigung annehmen oder nicht. Art 48 ChVN eine "Ermächtigungsbefugnis" des SR zuzuschreiben, bedeutet somit nichts anderes, als eine Situation mit Chartarecht in Einklang zu bringen, in welcher der SR militärische Zwangsmaßnahmen beschließt, diese aber nicht durchgeführt werden. Genau eine solche Situation sollte aber in der ChVN - unter anderem durch Art. 48 ChVN - ausgeschlossen werden.

Eine Argumentation, mit der begründet werden soll, daß gerade Art. 48 ChVN diejenige Vorschrift ist, die es dem SR ermöglichen soll, militärische Zwangsmaßnahmen auch unabhängig vom Zustandekommen der Sonderabkommen mit den Mitgliedern der VN durchzuführen, läuft dem Sinn dieser Norm geradewegs zuwider.

-
- 82 Vgl. Karl Josef Partsch, Von der Souveränität zur Solidarität: Wandelt sich das Völkerrecht?, in: EuGRZ, 1991, S. 469ff, der allerdings lediglich eine *Möglichkeit* einräumt, daß Art. 42 S. 2 ChVN dahin verstanden werden könne, "(...) daß der Einsatz nationaler Truppenkontingente *nur neben* dem Einsatz eigener Streitkräfte der VN zulässig sei.", ebd., S. 470 (eigene Hervorhebung).
- 83 So etwa Heinz/Philipp/Wolfrum, a.a.O. (Anm. 78), die in Art. 48/1 ChVN deshalb die Rechtsgrundlage für Resolution 678 des SR sehen, mit der die "Alliierten" im Golfkrieg zur Durchführung der militärischen Zwangsmaßnahmen ermächtigt wurden, vgl. ebd., S. 126.
- 84 So ähnlich auch Oscar Schachter, United Nations Law in the Gulf Conflict, in: AJIL 85 (1991), S. 452ff, der deshalb Art. 48 ChVN als Rechtsgrundlage für die Ermächtigung in Res. 678 ausschließt, vgl. ebd., S. 463. Freilich geht auch Schachter von der Rechtmäßigkeit der Ermächtigung in Res. 678 aus, stützt die Befugnis des SR, diese zu erteilen, aber auf das "Certain Expenses"-Gutachten des IGH, vgl. dazu unten 2.5.3.2.2.

2.5.3.2.2. "Certain Expenses"-Gutachten

Eine andere Begründung für eine Ermächtigungsbefugnis des SR stützt sich nicht auf die Charta selbst, sondern auf das "Certain Expenses"-Gutachten des IGH aus dem Jahre 1962⁸⁵.

In diesem Gutachten befaßt sich der IGH mit Fragen der Finanzierung der "peace-keeping"-Operationen der VN im Kongo (ONUC) und in Ägypten (UNEF I). In diesem Zusammenhang weist der IGH das Argument zurück, daß jede Maßnahme des SR zur Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit durch die Sonderabkommen aus Art. 43 ChVN finanziert werden müsse. Er stellt fest:

"The Court cannot accept so limited a view of the powers of the Security Council under the Charter. It cannot be said that the Charter has left the Security Council impotent in the face of an emergency situation when agreements under Article 43 have not been concluded."⁸⁶

Alles was das Gericht an dieser Stelle sagt ist, daß dem SR durch Nichtabschluß der Abkommen aus Art. 43 ChVN *nicht jede* Möglichkeit genommen sein könne, auf Krisensituationen zu reagieren. Hieraus kann aber keineswegs geschlossen werden, der IGH wolle damit andeuten, daß trotz Nichtabschluß der Abkommen dem SR *eine bestimmte* Möglichkeit, auf Krisensituationen zu reagieren, offenstehen müsse, etwa durch Zwangsmaßnahmen gemäß Art. 42 ChVN. Im Zusammenhang mit Ausführungen an anderer Stelle des Gutachtens läßt sich sogar eher folgern, daß auch der IGH selbst diese Möglichkeit ausschließen will: Zunächst weist das Gericht nachdrücklich darauf hin, daß es sich bei dem Gegenstand des Gutachtens, den erwähnten "peace-keeping"-Operationen, seiner Ansicht nach nicht um Zwangsmaßnahmen des Kap. VII ChVN handelt und Art. 43 deshalb in diesem Fall eigentlich gar nicht anwendbar sei⁸⁷. Wenn der IGH dann das Argument von der "Impotenz" des SR aufgrund der nicht abgeschlossenen Sonderabkommen mit der Begründung zurückweist, es sei inakzeptabel anzunehmen, daß *jede* Maßnahme des SR die Implementierung der Sonderabkommen voraussetze, dann scheint er als Alternativen eben jene "peace-keeping"-Operationen im Sinn gehabt zu haben, die heute ja auch längst als fester Bestandteil des Maßnahmenkatalogs aus Kap. VI ChVN akzeptiert sind. Das der IGH jedenfalls nicht an die Möglichkeit von Zwangsmaßnahmen nach Kap. VII ChVN ohne Truppen gemäß Art. 43 ChVN gedacht haben dürfte, geht aus seiner Äußerung unmittelbar anschließend an das obige Zitat hervor: "Articles of Chapter VII of the Charter speak of 'situations' as well as disputes, and it must lie within the power of the Security Council to police a situation *even though it does not resort to enforcement action* against a State."⁸⁸

85 ICJ, Certain Expenses of the United Nations, Advisory Opinion, ICJ Reports 1962, S. 151ff.

86 a.a.O., S. 167.

87 Vgl. a.a.O., S. 166.

88 a.a.O., S. 167.

Wenn der eingangs angeführten Passage des "Certain-Expenses"-Gutachten also überhaupt irgendetwas bezüglich Art. 42 ChVN entnommen werden kann, dann unseres Erachtens nicht, "(...) daß diese Bestimmung mitgemeint war."⁸⁹

Abzulehnen ist auch die Ansicht, der IGH wolle in seinem Gutachten die nicht explizit in der ChVN verankerte Möglichkeit des SR, Maßnahmen des "peace-keeping" durchzuführen, auf die Befugnis ausweiten, auch Zwangsmaßnahmen ohne Rekurs auf Art. 42 ChVN durchführen zu können⁹⁰. Wie bereits erwähnt, will der IGH Maßnahmen des "peace-keeping" gerade bezüglich ihrer Rechtsgrundlage strikt von "enforcement action" unterschieden wissen. Dies aus gutem Grund: Mag es noch angehen, die Legalität von "peace-keeping"-Operationen, die nur mit Einverständnis der betroffenen Staaten durchgeführt werden können, in nicht näher spezifizierbaren "general powers"⁹¹ des SR begründet zu sehen, so bedürfen die in die Souveränität eines Staates eingreifenden Zwangsmaßnahmen einer eindeutigen rechtlichen Grundlage. Gerade im sensitiven Bereich der Anwendung von Zwangsgewalt muß mit dehnbaren Begriffen wie "general powers" des SR vorsichtig umgegangen werden. Die aus dem innerstaatlichen Recht stammende Auslegungslehre der "implied powers" sollte jedenfalls besonders in diesem Bereich der ChVN nur behutsam angewendet werden, (...) denn während auf der nationalen Ebene die im Vergleich dichte Homogenität des *pouvoir constituant*, d.h. des Staatsvolks, wegen des ihm eigenen engen politisch-sozialen Beziehungsgeflechts die Anwendung dieser Lehre relativ unbedenklich erscheinen läßt, gebietet die Heterogenität der Staatengesellschaft hier Zurückhaltung.⁹²

Weder aus der Charta noch aus dem "Certain-Expenses"-Gutachten läßt sich eine Befugnis des SR ableiten, zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen nach Art. 42 ChVN auch einzelne Staaten zu ermächtigen. Angesichts der wenigen Fälle, in denen es bisher zu solchen Einsätzen gekommen ist, kann auch nicht von einer gewohnheitsrechtlich verankerten Ermächtigungsbefugnis des SR ausgegangen werden.

Demnach verbleibt dem SR theoretisch als einzige Möglichkeit, Zwangsmaßnahmen durchzuführen, eine entsprechende Autorisierung einer Regionalorganisation gemäß Art. 53/1 ChVN. In diesem Zusammenhang ist es wichtig darauf hinzuweisen, daß Verteidigungsbündnisse wie die NATO oder die WEU *keine* regionalen Abmachungen im Sinne von Kap. VIII ChVN sind⁹³.

Rechtspolitisch mag dieses Ergebnis unbefriedigend sein, deshalb steht zu vermuten, daß der SR auch in Zukunft in seiner Praxis von ihm abweichen wird. Daß das Ergebnis unbefriedigend ist heißt aber nicht, daß es falsch ist. Deshalb sollte eine von ihm abweichende Ermächtigungspraxis nicht - auch nicht vom SR selbst - als gleichwertige Alternative zu Einsätzen, die mit Truppen nach Art. 43 ChVN und unter dem Kommando des General-

89 Frowein in: a.a.O. (Anm. 24), zu Art. 42, Rn. 16.

90 So aber Schachter, a.a.O. (Anm. 84), S. 461f.

91 Den Ausdruck gebraucht Schachter, a.a.O., S. 461.

92 Menk, a.a.O. (Anm. 19), S. 139.

93 Vgl. Bothe, a.a.O. (Anm. 54), S. 298.

stabsausschuß des SR durchgeführt werden, angesehen und dargestellt werden, sondern als das, was sie allenfalls sein kann: eine Regelung für den Übergang.

Dritte Schlußfolgerung

Die gesteigerte Aufmerksamkeit, die der SR den Menschenrechten in jüngster Zeit in Resolutionen und in der Erklärung vom Januar 1992 widmet, ist grundsätzlich zu begrüßen. Die sich in dieser Aufmerksamkeit widerspiegelnde Anerkennung des Zusammenhangs zwischen nationaler und internationaler Sicherheit entspricht dem Bedeutungszuwachs, den Elemente eines "positiven" Friedens, insbesondere die Achtung der Menschenrechte, auch im internationalen Recht erfahren haben. Sollte sich abzeichnen, daß die Arbeits- und Entscheidungsfähigkeit des für die internationale Sicherheit vorrangig zuständigen Organs der VN nicht nur ein gegenwärtiges und vorübergehendes Phänomen ist, dann ist darin eine Chance zu sehen, den internationalen Menschenrechtsschutz in Zusammenarbeit mit den anderen hierfür zuständigen internationalen und regionalen Institutionen zu ergänzen und zu erweitern.

Gleichzeitig birgt diese Chance aber auch Gefahren in sich, die sich leider schon heute abzuzeichnen beginnen:

So darf allein die Möglichkeit, Zwangsmaßnahmen nach Kap. VII verhängen zu können, nicht zur Folge haben, daß von dieser Möglichkeit nun auch reichlich Gebrauch gemacht wird. Mit anderen Worten: die neue "Beweglichkeit" des SR nach Ende der "Lähmung" durch den Ost-West-Konflikt darf sich nicht zu einer für die einzelnen Staaten unberechenbaren "Sprunghaftigkeit" entwickeln. Der primäre Zweck des Sanktionssystems ist die Verhinderung bzw. Beendigung *zwischenstaatlicher* Gewalt. Wenn der SR diesen Zweck verfolgend - völlig zu Recht und in seiner Kompetenz liegend - auch wirtschaftliche, humanitäre und ökologische Prinzipien berücksichtigen will, kann das nicht bedeuten, daß die Mißachtung dieser Prinzipien in Zukunft vorrangig mit Zwangsmaßnahmen zu ahnden ist. Ein ungeduldiger Einsatz von Zwangsmaßnahmen in Situationen, in denen nicht von einer akuten Bedrohung für den zwischenstaatlichen Frieden ausgegangen werden kann, würde die Legitimität des SR als kollektives Sicherheitsorgan längerfristig untergraben.

Die bereits erwähnte Resolution 748 gegen Libyen ist ein Zeichen solcher Ungeduld:

So vergingen zwischen der Res. 731⁹⁴, in der der SR Libyen aufforderte, dem amerikanischen bzw. britischen Ersuchen nach Auslieferung der beiden mutmaßlichen Lockerbie-Attentäter zu entsprechen, und der Verhängung des Luftverkehrsembargos durch Res. 748 noch nicht einmal zehn Wochen - eine Zeitspanne, in der Bemühungen, Übereinkunft unter Verzicht auf Zwang zu erreichen, kaum eine Chance haben dürften.

94 Deutsche Übersetzung in: VN, 40, (1992), S. 67f.

Diese Bedenken gelten natürlich insbesondere gegenüber militärischen Zwangsmaßnahmen⁹⁵. Hier kommt aber noch hinzu, daß es derzeit so aussieht, als wolle sich der SR bei der Durchführung militärischer Maßnahmen wie in Res. 678 (1990) gegen den Irak und Res. 794 (Somalia) auch in Zukunft auf eine nicht satzungskonforme "Ermächtigungsbefugnis" berufen, statt zu veranlassen, daß - so Art. 43/3 ChVN - "so bald wie möglich" die für solche Einsätze vorgesehenen Sonderabkommen mit den Staaten ausgearbeitet werden. Durch eine solche Ermächtigungspraxis erhalten die zur Durchführung militärischer Zwangsmaßnahmen fähigen Staaten *de facto* die Möglichkeit zurück, auch außerhalb der engen Grenzen des Selbstverteidigungsrechts aus Art. 51 ChVN scheinbar rechtmäßig Gewalt anwenden zu dürfen⁹⁶. Wenn schon das Recht auf Selbstverteidigung mit einem System kollektiver Sicherheit eigentlich unvereinbar ist⁹⁷, dann erst recht jede Form der "Legalisierung"⁹⁸ von einzelstaatlicher Gewalt, die nicht in Notwehr ausgeübt wird.

Hier soll keineswegs einer statischen, die politischen Realitäten außer acht lassenden Auslegung von Rechtsnormen das Wort geredet werden, aber die Beschränkung legaler einzelstaatlicher Gewaltanwendung auf ein Minimum ist nun einmal eine Grundprinzip kollektiver Sicherheit, das nicht leichtfertig irgendwelchen Praktikabilitätserwägungen geopfert werden darf. Es liegt letztendlich allein im Belieben der Staaten, mit dem SR in die Verhandlungen über die Sonderabkommen aus Art. 43 ChVN einzutreten. Von *kollektiver* Sicherheit kann - wenn überhaupt - erst dann die Rede sein, wenn der Stellenwert einzelstaatlicher Interessen beim Beschluß und der Durchführung militärischer Zwangsmaßnahmen so gering wie möglich ist. Wenn auch eine Situation, in welcher der SR Zwangsmaßnahmen beschließt, diese aber nicht ausgeführt werden⁹⁹, praktisch auszuschließen ist, so gilt dies nicht für den umgekehrten Fall: Solange der SR nicht in jedem Fall, in dem er Zwangsmaßnahmen gemäß Art. 42 ChVN beschließt, die Staaten zur Durchführung dieser Maßnahmen verpflichten kann, wird er zwangsläufig nur in den Situationen einen solchen Beschluß fassen, in denen schon *vorher* feststeht, daß ein oder mehrere Staaten seine "Ermächtigung" zur

95 Vgl. dazu Dwain C. Epps, Die Vereinten Nationen am Scheideweg, in: der Überblick, 1/93, S. 53ff, 54: "Die Resolutionen des Sicherheitsrats sind (...) im Ton kriegerischer geworden, und seine Optionen reduzieren sich immer stärker auf die Androhung von Militäraktionen. Auf das schwerfälligere und zeitraubendere Vorgehen, gewaltfreie Sanktionen mit Verhandlungen zu verbinden, wird immer häufiger verzichtet; die dominierenden Mitglieder des Sicherheitsrats legen immer weniger Geduld an den Tag, wenn die von ihnen beschlossenen Maßnahmen nicht zu sofortigen und dramatischen 'Ergebnissen' führen (...)."

96 So auch Menk, a.a.O. (Anm. 19), S.137.

97 Vgl. unten 2.4.

98 Da der SR eine solche "Legalisierungskompetenz" nicht besitzt, hilft aus den gleichen Gründen, die gegen ein Recht zur Empfehlung von Zwangsmaßnahmen sprechen (vgl. oben 2.5.2.2.), auch hier nicht weiter, in einer "Ermächtigung" durch den SR die Rechtmäßigkeit des staatlichen Verhaltens vermuten zu wollen.

99 Vgl. oben 2.5.3.2.1.

Durchführung auch annehmen werden¹⁰⁰. Eine solche Praxis muß die ohnehin schon gegebenen Gefahren der selektiven Entscheidungen und besonders der Instrumentalisierung des SR noch vergrößern. Es ist kaum vorstellbar, daß die Unterzeichnerstaaten der ChVN mit ihrer Unterschrift eine solche zusätzliche Vorverlagerung der Entscheidungskriterien des SR in die Interessenssphären einiger weniger Staaten gutheißen wollten¹⁰¹.

Vielmehr muß der Nichtabschluß der Sonderabkommen als Indiz dafür gesehen werden, daß bis heute kein Wille der Staaten vorhanden ist, dem SR die Möglichkeit einer Friedenssicherung unter Einschluß militärischer Zwangsmaßnahmen nach Art. 42 ChVN zuzugestehen. Erst recht kann dann aber auch keine allgemeine Akzeptanz gegenüber militärischen Maßnahmen des SR im Falle von lediglich potentiellen Friedensbedrohungen durch Menschenrechtsverletzungen vorausgesetzt werden.

Von der Rechtmäßigkeit eines Menschenrechtsschutzes unter Einschluß militärischer Zwangsmaßnahmen nach Art. 42 kann erst dann ausgegangen werden, wenn die Sonderabkommen aus Art. 43 ChVN abgeschlossen worden sind. Wenigstens aber sollte deutlich erkennbar sein, daß es sich bei der derzeitigen Praxis nicht um eine gleichwertige Alternative handelt.

Schachter weist darauf hin, daß, wenn man aus der Charta schon keine Ermächtigungsbefugnis des SR herauslesen wolle, man dennoch zugeben müsse, daß sie keine Vorschrift enthalte, die es einem Staat verbiete, dem SR "freiwillig" Truppen zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen nach Art. 42 zur Verfügung zu stellen¹⁰². Diesem Hinweis läßt sich mehr entnehmen als bloß eine euphemistische Umschreibung der satzungswidrigen Ermächtigungspraxis: Ein erster Schritt hin zu Sonderabkommen zwischen den Staaten und dem SR wäre, wenn sich die Staaten - allen voran die USA -, die sich heute grundsätzlich bereit dazu erklären, dem SR "freiwillig" Streitkräfte für Einsätze nach Art. 42 ChVN zur Verfügung zu stellen, ebenso grundsätzlich dazu verpflichtet würden, daß diese Einsätze in Zukunft nicht unter nationalem Kommando, sondern unter dem des Generalstabsausschusses des SR durchgeführt werden.

100 diese Abhängigkeit des SR von einzelstaatlichen Interessenerwägungen wurde zuletzt im Falle Somalias deutlich. In Res. 794, mit der das militärische Eingreifen in Somalia beschlossen wurde, heißt es, der SR begrüße das "(...) Angebot eines Mitgliedstaates betreffend die Aufstellung einer Operation zur Schaffung eines (...) sicheren Umfelds [für die humanitären Hilfsmaßnahmen in Somalia]."

101 Dafür, daß sie dies *nicht* wollten, spricht beispielsweise die Debatte um Art. 106 ChVN auf der Konferenz von San Francisco, auf der sich viele Staaten besorgt über die Übertragung der Kompetenzen des SR auf die fünf ständigen Mitglieder bis zum Abschluß der Sonderabkommen nach Art. 43 äußerten, vgl. dazu Russell/Muther, a.a.O. (Anm. 79), S. 482f.

102 Vgl. Schachter, a.a.O. (Anm. 84), S. 464.

2.6. "Das Recht der Gewalt und die Gewalt des Rechts".¹⁰³

Zum Verhältnis zwischen Recht und Moral in der internationalen Politik

Als Ergebnis der vorstehenden Argumentation läßt sich zusammenfassend festhalten, daß vornehmliches Ziel des internationalen Sicherheitsrechts die Verbannung bzw. Minimierung von Gewaltanwendung in der internationalen Politik ist, und daß diesem Ziel grundsätzlich auch der Schutz der Menschenrechte bzw. die Befriedung innerstaatlicher Konflikte, die mit Menschenrechtsverletzungen einhergehen, untergeordnet sind. Unilaterale militärische Interventionen zu diesen Zwecken sind verboten und militärische Zwangsmaßnahmen der VN sollen in erster Linie dem Erhalt eines "negativen" Friedens dienen. Mit anderen Worten: Das internationale Recht der Gewalt enthält keine Ausnahme zugunsten eines generellen Rechts auf "humanitäre Intervention" - weder für einzelne Staaten oder Staatenbündnisse, noch für die Vereinten Nationen.

Auslegungen der internationalen Rechtsordnung, die zu diesem - hier bewußt provozierend kategorisch formulierten - Ergebnis kommen, werden nicht selten mit dem Vorwurf konfrontiert, moralische Erwägungen unberücksichtigt zu lassen. Dieser Vorwurf richtet sich aber mitunter auch gegen das internationale Recht der Gewalt *per se*. Levitin etwa beklagt, daß zwischen den Interventionen der UdSSR in die Tschechoslowakei 1968 und Tansanias in Uganda 1979 formaljuristisch nicht unterschieden werden könne: Beide verstießen gegen das zwischenstaatliche Gewaltverbot. Jenseits aller rechtlichen Formalitäten aber, von einem moralischen Standpunkt her betrachtet, müsse sehr wohl zwischen dem gewaltsam herbeigeführten Ende des "Prager Frühlings" und dem Sturz Idi Amins differenziert werden¹⁰⁴. Die Texte und Doktrinen des internationalen Rechts seien insofern "tyrannisch", daß in ihnen diese Differenzierung nicht vorgenommen werde und daher auch jede objektive Auslegung dieser Texte moralische Erwägungen unberücksichtigt lassen müsse und somit regelmäßig hochgradig stilisiert ausfalle¹⁰⁵.

Um sich dieser "Tyrannei" nicht ergeben zu müssen, will D'Amato in Rechtsnormen lediglich normative Hinweise auf wichtige Aspekte sehen, die im konkreten realpolitischen Verhalten auf der internationalen Bühne zu beachten seien. Rechtsnormen, so D'Amato, seien niemals objektiv bzw. selbst-interpretatorisch. Ihre Interpretation sei vielmehr abhängig vom jeweiligen Kontext, in dem sie betrachtet würden und daher letztendlich immer subjektiv¹⁰⁶. Eine rechtliche Beurteilung der US-Intervention in Panama beispielsweise müsse im Zusammenhang mit der damaligen Unterdrückung der panamesischen Bevölkerung vorgenommen werden. Angesichts dieser Unterdrückung werde das zwischenstaatliche Gewaltverbot in seiner Bedeutung relativiert: "The factual situation of the people of Panama can-

103 Diese griffige Formel wurde von Levitin, a.a.O. (Anm. 27) übernommen.

104 Vgl. a.a.O., S. 622.

105 Vgl. ebd.

106 Vgl. D'Amato, a.a.O. (Anm. 42), S. 521.

not be found by consulting textbooks on the legality and exceptions regarding the use of force in international relations."¹⁰⁷

Angesichts dieser Kritik stellt sich die Frage nach der Funktion, die Recht - insbesondere das Recht der Gewalt - in der internationalen Politik haben soll und kann. Diese Funktion sollte weder unter- noch überschätzt werden:

Unterschätzt wird sie, wenn von einer prinzipiellen Nichtnormierbarkeit der zwischenstaatlichen Beziehungen ausgegangen wird. Denn auch wenn das internationale Recht es nicht leisten kann, ungleiche Machtverhältnisse in diesen Beziehungen auszugleichen, so kann es doch dazu beitragen, diesen Verhältnissen entspringendes willkürliches und von subjektiven Interessen geleitetes Verhalten einzelner Staaten aber auch internationaler Organisationen zu rationalisieren und so die internationale Politik zu stabilisieren. Es ist mehr als fraglich, ob die Normen des Völkerrechts diese Funktion noch erfüllen können, wenn man ihnen jegliche Objektivität abspricht und ihnen stattdessen lediglich die Qualität von in jedem Einzelfall neu auszulegenden und damit letztendlich unverbindlichen Verhaltensrichtlinien zuschreibt¹⁰⁸.

Deshalb sollte an der von Levitin so beklagten "Tyrannei" insbesondere des Rechts der Gewalt im Sinne einer schon oben so bezeichneten "taktischen Suspendierung"¹⁰⁹ von Legitimitätsabwägungen in diesem Bereich grundsätzlich nicht gerüttelt werden. Das heißt nicht, daß Aspekte der Moral und Legitimität, die dem Wandel der Zeit unterworfen sind, keinerlei Einfluß auf einmal gesetzte Legalitätsprinzipien haben sollten und können. Levitin weist zu Recht darauf hin, daß die Autorität der internationalen Rechtsordnung nicht nur auf ihrer erhofften Funktion, die zwischenstaatlichen Beziehungen zu stabilisieren, beruht, sondern unter anderem auch davon abhängig ist, inwieweit zeitgemäße Erwägungen ethischer Natur in sie Eingang finden können¹¹⁰. Die in den letzten Jahrzehnten gewachsene Bedeutung des internationalen Menschenrechtsschutzes und die damit einhergehende Relativierung des Interventionsverbots verdeutlichen, wie groß dieser Einfluß auf die Entwicklung des Völkerrechts sein kann. In dieser prinzipiell begrüßenswerten Entwicklung liegt aber auch gleichzeitig die Gefahr einer Überschätzung dessen, was überstaatliches Recht zu leisten vermag, verborgen, denn die Autorität einer Rechtsnorm des allgemeinen Völkerrechts ist auch abhängig davon, daß sie universelle Geltung für sich beanspruchen kann. Von der universellen Geltung einer Rechtsnorm kann aber nur dann ausgegangen werden, wenn sie, wie im Falle des Gewaltverbots, heute aber auch des Schutzes und der Einhaltung fundamentaler Menschenrechte, auf einem Prinzip beruht, das ein universell gültiges Verständnis von "Gerechtigkeit" widerspiegelt. Ethische Erwägungen können demnach nur dann Autorität als verbindliche Rechtsnormen entfalten,

107 a.a.O., S. 522.

108 Es wäre gewiß interessant zu erfahren, wie D'Amato seine eigene Argumentation beurteilt, wenn sie von Ländern der Dritten Welt dazu verwendet wird - und tatsächlich bedienen sich viele dieser Länder hierzu einer analogen Argumentation (vgl. oben 2.2.2.) -, die universelle Geltung individueller Freiheitsrechte zu bestreiten.

109 Vgl. oben 1.1.

110 Vgl. Levitin, a.a.O. (Anm. 27), S. 623ff

wenn sie auf einem denkbar breiten Konsens darüber beruhen, was "gerecht" und was "ungerecht" ist. Daher auch sind Rechtsnormen, die universelle Gültigkeit für sich beanspruchen wollen, notwendigerweise stilisiert, insofern, daß sie den Konsens, der ihnen Autorität verleiht, nur in der "Grobheit" wiederzugeben vermögen, wie die Mehrheit der Staaten zuzustimmen bereit ist.

Spätestens hier dürfte deutlich geworden sein, wie schwer es ist, wenn nicht gar unmöglich, Kriterien für eine universell akzeptierte Ausnahme vom zwischenstaatlichen Gewaltverbot oder ein generelles Recht des SR, in innerstaatliche Konflikte einzugreifen, aufgrund ethischer Erwägungen zu entwickeln. Damit soll - das sei hier noch einmal betont - die Legitimität solcher Erwägungen im Einzelfall nicht bezweifelt werden, aber ein postuliertes Recht auf militärische Intervention in innerstaatliche Konflikte würde die Prinzipien der Gewaltfreiheit und der allgemeinen Friedenspflicht tatsächlich auf "subjektiv" interpretierbare Hinweise für mögliches Verhalten in bestimmten Situationen reduzieren und somit ihre ohnehin schon auf wackeligem Fundament stehende Autorität zusätzlich untergraben. Diese Bedenken werden noch dadurch verstärkt, daß, wie noch zu zeigen sein wird¹¹¹, ein Bedürfnis seitens einzelner Staaten, der Vereinten Nationen aber auch, wie es mitunter in der alltäglichen Debatte zum Ausdruck kommt, in innerstaatliche Konflikte militärisch zu intervenieren, keineswegs ausschließlich und immer einer "humanitären" Motivation entspringt, sondern regelmäßig in einer Vielzahl von Faktoren begründet liegt, die erst in zweiter oder dritter Hinsicht ihren Ursprung in dem Wunsch haben, anderen Menschen zu helfen.

111 Vgl. unten 3.1.

3. Die friedenspolitische Problematik externer Eingriffe im Rahmen der Vereinten Nationen

3.1. Die Vereinten Nationen zwischen Instrumentalisierung und Marginalisierung

Der Ausgangspunkt unserer Überlegungen war die erneute Zunahme militanter innerstaatlicher Konflikte, aus der ein wachsender Bedarf an internationalen Maßnahmen zur Verhütung solcher Konflikte, zum Schutz der Zivilbevölkerung und zur Herbeiführung von Verhandlungslösungen abgeleitet werden kann. Im voraufgegangenen Kapitel haben wir gezeigt, daß aus einem solchen Bedarf kein *allgemeines* Recht auf Eingriffe in innerstaatliche Konflikte folgt. Auch die Eingriffsrechte des Sicherheitsrates bleiben auf spezifische Sachverhalte (Bedrohung und Bruch des Friedens) beschränkt, da der Sicherheitsrat selbst an die Einhaltung der Grundsätze gebunden ist (Gewaltverbot, Friedenspflicht), die er gegenüber den Mitgliedsländern durchzusetzen hat. Die Relativierung dieser Einschränkung dadurch, daß grobe Menschenrechtsverletzungen und ein Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung als Bedrohung des Friedens interpretiert werden, wie der Sicherheitsrat dies gegenüber dem ehemaligen Jugoslawien und Somalia getan hat, erscheint sachlich und moralisch geboten, ist aber auch aus friedenspolitischer Sicht nicht unbedenklich. Mit einer solchen Ausweitung der Tatbestände, die ein Eingreifen zulassen und gebieten, wächst die Schwierigkeit, die Grenzen erlaubter kollektiver Zwangsmaßnahmen zu bestimmen. Es wächst damit zugleich auch die Gefahr einer verstärkten Instrumentalisierung der Vereinten Nationen durch einzelne Mitgliedsländer für eigene Zwecke. Die Einschaltung der Vereinten Nationen ist also eine notwendige aber als solche keine hinreichende Bedingung für die Lösung der Probleme, die externe Eingriffe in innerstaatliche Konflikte aufwerfen.

Neben der Gefahr einer Instrumentalisierung besteht ein weiteres zentrales Problem der Vereinten Nationen darin, daß die Ausweitung der zulässigen und damit auch gebotenen Eingriffe die Weltorganisation noch weiter überfordert, als das bisher schon der Fall war. Diese Überforderung könnte die vorübergehend etwas gestiegene Bereitschaft zu *kollektivem* Handeln wieder abebben lassen und einem erneuten Rückzug auf eine unilaterale oder bündnisgestützte Sicherheitspolitik nach Art. 51 ChVN Vorschub leisten - bei nunmehr aber erweitertem Sicherheitsbegriff und neuen Gründen für eine globale "Sicherheitsvorsorge", wenn nicht sogar für neue "gerechte Kriege". Mit der Ausweitung ihrer Eingreifmöglichkeiten drohen die Vereinten Nationen daher zwischen Scylla und Charybdis zu geraten: Einer möglichen Instrumentalisierung durch die Mitgliedsländer steht die Gefahr gegenüber, daß es zu einer Marginalisierung der Organisation durch Selbstüberforderung und eine erneute Verdrängung der kollektiven Sicherheit zugunsten der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung kommt, die nunmehr durch das Konstrukt der bi- oder multilateralen

Nothilfe ergänzt werden könnte. Im Entwurf der Bonner Koalition vom Januar 1993 wird diese Gefahr deutlich.¹

Daß eine Ausweitung der Eingreiftruppenbestände nicht automatisch zur Verwirklichung der in der Charta vorgesehenen Internationalisierung der Sicherheitspolitik, ganz zu schweigen von einer Zivilisierung der internationalen Beziehungen, beiträgt, liegt daran, daß hier vielschichtige Interessen, Perzeptionsmuster und Überzeugungen im Spiel sind, die wenig mit dem konkreten Handlungsbedarf zu tun haben und sich auch nicht auf den gemeinsamen Nenner einer Transformation der Staatenpolitik bringen lassen.

(1) Die Reaktion der einzelnen Staaten auf militante Konflikte wird keineswegs direkt durch das Konfliktgeschehen und das Ausmaß der dort entfesselten Gewalt bzw. das Elend der Zivilbevölkerung bestimmt. Ausschlaggebend sind letztlich außen- und sicherheitspolitische Erwägungen, innenpolitische Rücksichten und - in geringerem Maße als gemeinhin angenommen - wirtschaftliche Interessen. Sie wirken auf die Wahrnehmung des Konfliktgeschehens, die Definition des Handlungsbedarfs und die Strategiebildung ein. Diese Beobachtung ist an sich trivial, aber doch insofern von Bedeutung, als sie auf die Notwendigkeit verweist, die gegenwärtige Debatte über erweiterte Eingreifmöglichkeiten in militante Konflikte nicht nur im Kontext des Konfliktgeschehens vor Ort, sondern auch globaler politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklungen zu sehen, die die öffentliche und die offizielle Haltung gegenüber einzelnen Konflikten prägen. Während die Ausweitung der internationalen Konfliktintervention der Bundesregierung die Chance bietet, den Einsatzbereich für Bundeswehreinheiten auszuweiten und den Anspruch auf eine größere Rolle in der UN-Politik zu unterstreichen, geht es den USA eher darum, den eigenen Handlungsspielraum nicht durch die Beteiligung an UN-Maßnahmen einschränken zu lassen. Die USA sind - zumindest noch - daran interessiert, die Vereinten Nationen zur Legitimationsbeschaffung für ihre Außenpolitik zu nutzen, die Bundesregierung daran, historische Einschränkungen ihrer Handlungsfreiheit und ihrer internationalen Stellung abzuschütteln.

(2) In diesem Zusammenhang ist auch das Militär als Interessengruppe zu berücksichtigen. Das Militär drängt sich, wie die jüngsten Konflikte zeigen, keineswegs danach, für die Politik irgendwo auf der Welt den Kopf hinzuhalten. Gleichwohl ist das Militär als Interessengruppe bemüht, seine Bedeutung für die Wahrung gesamtgesellschaftlicher Belange zu unterstreichen. Ein Beispiel hierfür liefert das vom Bundesverteidigungsminister dem Verteidigungsausschuß im Januar 1992 vorgelegte Grundlagenpapier zur Neugestaltung der Bundeswehr. Hier werden die auch von der Friedensforschung betonten nicht-militärischen Sicherheitsgefährdungen auf globaler Ebene zum Anlaß genommen, eine "baldige klarstellende Verfassungsergänzung im Hinblick auf deutsche militärische Beiträge zur kollektiven Sicherheitsvorsorge außerhalb der NATO" zu fordern. Offensichtlich kann man nicht davon ausgehen, daß die zunehmend auch von Ökologen und Entwicklungspolitikern geforderte Ausweitung des Sicherheitsbegriffs zu einer Entmilitarisierung des sicherheitspolitischen Denkens beitragen wird. Ebensogut kann es auf

¹ Vgl. Reinhard Mutz, Krieg gegen den Krieg? Die Kontroverse über die militärische Rolle Deutschlands in der Welt, in: Gert Krell, Friedhelm Solm und Reinhard Mutz (Hrsg.), Friedensgutachten 1993, Münster/Hamburg 1993, S. 31-44.

diesem Wege zu einer Militarisierung "ziviler" Fragen wie des Umweltschutzes, der Regulierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen oder auch der humanitären Hilfe kommen.

(3) Die Beteiligung an militärischen Eingriffen bietet auf der gesellschaftlichen Ebene die Möglichkeit, in gewissem Umfang vorhandene Frustrationen, Ängste und Orientierungsbedürfnisse zu kanalisieren. Das öffentliche Interesse, das Möglichkeiten des Eingreifens in militante Konflikte findet, ist auch ein Reflex eigener Verunsicherungen durch den Umbruch der Weltpolitik und durch die Krisenhaftigkeit der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung, mit denen man sich heute auch in den westlichen Industrieländern konfrontiert sieht.

Man mag sich darüber streiten, ob von einer "Popularität des Interventionismus"² gesprochen werden kann. Die - oft nur klammheimliche - Hoffnung, woanders klare Verhältnisse schaffen zu können, bietet aber ein Ventil für das Unbehagen an der eigenen Situation. Solange überhaupt noch irgendwo eingegriffen werden kann, vermindert dies das Ohnmachtsgefühl gegenüber dem eigenen Umfeld. Über diese Funktion externer Eingriffe in die Konflikte anderer Gesellschaften als symbolische Lösung der eigenen Probleme kann die Politik externer Eingriffe gesellschaftlich verankert werden. Eine mögliche Folge könnte darin bestehen, daß hier die Projektionsmuster geschaffen werden, über die die Akzeptanz einer global agierenden "Sicherheitsvorsorge" erhöht wird. Das ist jedoch nur die eine Seite der Medaille.

(4) Wie oben bereits festgestellt, überfordert die Vielzahl von Konflikten, in die "eigentlich" eingegriffen werden oder um die man sich eigentlich kümmern müßte, die bestehenden Kapazitäten für ein Engagement (auch auf seiten der Nichtregierungsorganisationen). Es besteht also neben der Möglichkeit, eigene Frustrationen zu externalisieren, zugleich das Bedürfnis, sich gegenüber dem Konfliktgeschehen im Ausland abzuschotten, weil es andernfalls nur zu neuen Ohnmachtserfahrungen kommen würde. So konzentriert sich die öffentliche Aufmerksamkeit heute ganz auf Somalia, während der Sudan zur Zeit kaum ein größeres öffentliches Interesse weckt, obwohl im dortigen Bürgerkrieg im ersten Halbjahr 1993 nach konservativen Schätzungen schon 300.000 Menschen ihr Leben verloren haben - eine Zahl von Opfern, die in Somalia zum Anlaß für die Intervention wurde.

3

2 Jürgen Trittin, Grüne Außenpolitik jenseits von Pazifismus und Bellizismus, in: Frankfurter Rundschau vom 23. 9.1992, S. 16. Vgl. zur angedeuteten Kontroverse Gert Krell, Wie der Gewalt widerstehen? Konfliktintervention und die Frage legitimer Gegengewalt als ethisches und politisches Problem, in: Peter Schlotter (Red.) et al., Der Krieg in Bosnien und das hilflose Europa. Plädoyer für eine militärische UN-Intervention, HSFK-Report 5-6/1993, S. 12-22 und Wolf-Dieter Narr, Klaus Vack: Plädoyer für einen aktiv eingreifenden Pazifismus, in: links....; und Pax Christi/Komitee für Grundrechte und Demokratie/Versöhnungsbund (Hrsg.): Eingreifen! Gewaltfreiheit versus Militärintervention, in: Probleme des Friedens, Sondernummer 1993.

Wir haben es also einerseits mit dem Bestreben zu tun, mittels der "therapeutischen Konfliktintervention"³ (Dieter Senghaas) die eigene Gesellschaft mitzuthrapieren. Andererseits finden gleichzeitig Verdrängungsprozesse statt, die es verhindern, daß rechtzeitig in Konflikte eingegriffen wird, noch bevor sie ein Stadium gewaltsamer Auseinandersetzungen erreichen. Diese Mischung aus Konfliktverdrängung und Konfliktprojektion läßt das tatsächliche Verhalten gegenüber militanten Konflikten unberechenbar werden. Die Konfliktverdrängung bewirkt, daß zu spät in Konflikte eingegriffen wird, um eine Eskalation der Gewalt zu verhindern. Das Umschlagen der Verdrängung in die Projektion führt dann dazu, daß allzu schnell physisch eingegriffen wird, wo mit mehr Geduld und Zielstrebigkeit vermittelt und verhandelt werden sollte. Die Schwierigkeiten der Konfliktintervention bringen wiederum Frustrationen hervor, die ihrerseits einen Abbruch des Engagements bewirken können, wo von der Sache her eine Umorientierung, nicht ein Rückzug, geboten wäre. In Somalia sträubten sich die Mitgliedsländer des Sicherheitsrates, insbesondere die USA, fast ein Jahr lang gegen eine Intervention, um dann im Dezember 1992 umso massiver einzugreifen. Nach der Eskalation der Auseinandersetzungen im Sommer 1993 besteht heute die Tendenz zum Rückzug. - ein erratic Verhalten, das der Befriedung des Landes (bzw. der Hauptstadt) nicht gerade dienlich ist.

3.2. Die Selektivität von UN-Maßnahmen

Aus den voraufgegangenen Beobachtungen folgt, daß den Maßnahmen im Bereich der Friedenssicherung Motivationen und Interessen zugrunde liegen, bei denen das Konfliktgeschehen selbst nur einen Faktor unter vielen darstellt. Umso problematischer ist eine Ausweitung von Eingreif-Kompetenzen des Sicherheitsrates, solange keine neuen Möglichkeiten zur Kontrolle der Entscheidungen im Sicherheitsrat geschaffen werden. Insofern ist die Verknüpfung der Debatte über eine Ausweitung des Einsatzbereichs der Bundeswehr mit der Debatte über die Reform der Vereinten Nationen im Grundsatz richtig. Das Gegenargument, daß diese Debatte nur dazu beitragen würde, die Vereinten Nationen im Angesicht eines wachsenden Handlungsbedarfs erneut (wie im Kalten Krieg) zu lähmen,⁴ verweist eher auf ein hier bestehendes Dilemma, nicht auf seine Lösung. Zwar würde sich bei allseitiger Entschlossenheit, "die Charta mit Leben zu erfüllen" und dabei die Prinzipien kollektiver Friedenssicherung zu achten, der Reformbedarf erheblich reduzieren; das Problem besteht doch aber gerade darin, daß diese Entschlossenheit fehlt und nicht mit dem guten Willen aller Beteiligten gerechnet werden kann, sich dem Geist der Charta zu unterwerfen. Bei einer Ausweitung der Handlungsmöglichkeiten werden die UN-Entscheidungen automatisch kontroverser, und das Veto-Problem, das die Organisation im Kalten Krieg lähmte, würde sich prompt wieder stellen.

3 Dieter Senghaas, *Therapeutische Konfliktintervention in Europa*. Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 1991.

4 Harald Müller, *Wider den Eskapismus - Zur Debatte über militärische Friedenssicherung*, in: Reinhard Mutz, Get Krell und Heinz Wismann (Hrsg.), *Friedensgutachten 1992*, S. 31-38, auf S. 33 f.

Andererseits soll nicht verleugnet werden, daß es Möglichkeiten für einen pragmatischen Umgang mit den bestehenden Kompetenzen von UN-Organen gibt. Die "Erfindung" der Blauhelme ist Ausdruck dieses Spielraumes, und eine Erweiterung ihrer Mission i.S. des "robusten Peace Keeping"⁵ muß nicht unbedingt zu einer Änderung der Charta führen. Ein größerer Pragmatismus in der Reformfrage hilft jedoch nicht darüber hinweg, daß die Vereinten Nationen sich beständig auf einem schmalen Grat zwischen Instrumentalisierung und Marginalisierung bewegen. Soll dieser Grat etwas breiter werden, sind zumindest drei grundlegende Probleme zu bearbeiten: die Selektivität von UN-Aktivitäten, die begrenzte Internationalisierung der Sicherheitspolitik und die Zuordnung von militärischen und nicht-militärischen Maßnahmen.

3.2.1. Selektivität aufgrund unzureichender Ressourcen

Die Vereinten Nationen haben ihr Engagement auf dem Gebiet des Peace Keeping seit Ende der 80er Jahre enorm ausgeweitet. In den vier vergangenen Jahren wurden mehr friedenssichernde Einsätze der UN beschlossen als in den vorausgegangenen vierzig Jahren. Anfang 1993 waren bei dreizehn Missionen rund 80.000 Blauhelme und sonstiges Personal im Einsatz - von El Salvador bis Kambodscha, von Angola bis Bosnien-Herzegowina. Dennoch ist der unmittelbare Bedarf damit keineswegs gedeckt. Vor allem mit Blick auf Afrika klagt der UN-Beauftragte für das Peace Keeping, Kofi Annan, über einen akuten Mangel an Blauhelmen.⁶ Eine weitere Ausweitung der "Nachfrage" wird erwartet.

Mit der Anzahl des eingesetzten Personals sind auch die Kosten der UN-Friedensmissionen explodiert - allein 1992 stiegen sie von 700 Millionen auf über 4 Mrd. US-Dollar. Das ist zwar im Vergleich zu den Weltmilitärausgaben nicht viel, setzt aber den UN-Aktivitäten enge Grenzen. In seiner "Agenda für den Frieden" stellt Boutros-Ghali hierzu lakonisch fest: "Zwischen den dieser Organisation übertragenen Aufgaben und den ihr zur Verfügung gestellten finanziellen Mitteln hat sich ein krasses Mißverhältnis aufgetan."⁷

Das gegenwärtige Engagement der Vereinten Nationen in Somalia kostet im laufenden Jahr (1993) 1,5 Mrd. US-Dollar, die UNO-Präsenz in Kambodscha möglicherweise 1,7 Mrd. US-Dollar. Von den Gesamtkosten für das Peace Keeping sind rund ein Drittel unbeglichen. Beim Einsatz der Blauhelme im Bosnien-Konflikt schulden die beteiligten Länder der UNO 230 Mio. US-Dollar, beim Einsatz in Somalia weitere 312 Mio. UN-Dollar. Insgesamt fehlen 1,5 Mrd. US-Dollar. Einer Ausweitung der UN-Aktivitäten sind von daher enge Grenzen gesetzt. Hinzu kommt nun aber, daß die Aufwendungen für militärische Maßnahmen mit denen für humanitäre Hilfe konkurrieren. Der Stellvertretende Generalse-

5 Winrich Kühne, VN-Friedenssicherung in einer Turbulenten Welt, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-IP 2806, September 1993.

6 Slim Lone, New peace-keeping rules essential. Interview with UN Under-Secretary-General for Peace-keeping, in: Africa Recovery 7/1, Juni 1993, S. 17.

7 Boutros Boutros-Ghali, Die Agenda für den Frieden, Bonn: Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden 1992, S. 57.

ekretär für Humanitäre Angelegenheiten, Jan Eliasson, berichtete vor dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen im Juli 1993, daß die beteiligten Staaten in Somalia zur Zeit zehnmal soviel für militärische Sicherungsmaßnahmen als für humanitäre Hilfe ausgaben. Zudem seien von den 166 Mio. US-Dollar, die für humanitäre Hilfe der Vereinten Nationen vorgesehen waren, nur 15% tatsächlich zur Verfügung gestellt worden. Eliasson warnte, daß der ursprüngliche Sinn der militärischen Maßnahmen, nämlich die Schaffung eines sicheren Klimas für humanitäre Hilfe und Wiederaufbau, verloren gehen und die Aktivitäten der Militärs zum Selbstzweck werden würden, wenn die Mittel für die zivilen Aktivitäten nicht erheblich aufgestockt würden.⁸

Schon die finanzielle Lage zwingt die Vereinten Nationen, bei ihren Maßnahmen im Bereich der "humanitären Konfliktintervention" selektiv vorzugehen, also Prioritäten zu setzen, weil die Kapazitäten nicht für alle reichen. Ein "flächendeckendes" Handeln ist nicht möglich (horizontale Selektivität von UN-Maßnahmen). Die Konkurrenz zwischen militärischen und zivilen Mitteln verweist auf einen weiteren Aspekt der Selektivität des UN-Handelns, den man als vertikale Selektivität bezeichnen könnte: die Einschränkung von humanitärer Hilfe zugunsten einer "humanitären Intervention". Diese Gefahr wird durch die Stagnation und teilweise bereits durch den Rückgang der Aufwendungen für die staatliche Entwicklungshilfe auf seiten wichtiger Geberländer unterstrichen.

Ein Ansatz für die Bearbeitung dieses Problems bestünde darin, erneut die Gewährung einer Friedensdividende für die Vereinten Nationen aus dem Ende des Kalten Krieges zu fordern. Dies könnte u.a. in der Form einer Besteuerung des Waffenhandels auf der Grundlage des seit 1993 herausgegebenen Waffenhandelsregisters erfolgen.⁹ Eine ganze Reihe anderer Vorschläge dieser Art sind denkbar und bereits gemacht worden. Allerdings ist bei der gegenwärtigen Weltwirtschaftslage und den besonderen Problemen großer Beitragszahler (einschließlich der Bundesrepublik) nicht mit einer substantiellen Ausweitung der finanziellen Ressourcen zu rechnen. Es wäre schon viel, wenn die Vereinten Nationen ihre gegenwärtigen Außenstände eintreiben könnten.

3.2.2. Selektivität aufgrund von Machtdisparitäten

Unter dem Gesichtspunkt einer Transformation der internationalen Beziehungen kommt der Ausgrenzung von Konflikten aufgrund der bestehenden Hierarchie von Macht und Einfluß im internationalen System größere Bedeutung zu als der Ausgrenzung von Konflikten unter dem Zwang knapper finanzieller Ressourcen. Wie bereits weiter oben festgestellt, zeichnet sich ein System der kollektiven Sicherheit gegenüber einem Bündnis nach Art. 51 ChVN (kollektive Selbstverteidigung) dadurch aus, daß es nach innen gerichtet ist und gegenüber *jedem* Friedensbrecher in den Reihen der Staaten zum Zuge kommt, die sich zu einem kol-

8 Samuel M. Makinda, Somalia: from humanitarian intervention to military offensive?, in: The World Today, 49/10, October 1993, S. 184-186, auf. S. 185, vgl. Viola Herms Drath, Die galoppierenden Uno-Kosten werden von neuen Aktionsplänen noch überholt, in: Handelsblatt, 24.9.1993.

9 Dieser Vorschlag ist auch vom Generalsekretär in die "Agenda für den Frieden" aufgenommen worden. Agenda (Anm. 7, ◀ 71, S. 59.

lektiven Sicherheitssystem zusammenschließen. Diese Grundprämisse kollektiver Sicherheit ist aber schwer erfüllbar.

Selbst wenn es auf dem Weg zu einem globalen System kollektiver Sicherheit nach Kapitel VII ChVN in den nächsten Jahren Fortschritte gäbe, ist schwer vorstellbar, daß ein solches System auf absehbare Zeit mehr erreichen könne, als die "Bedrohung seitens einer weniger großen Militärmacht abzuwehren". Mit der Möglichkeit, im Rahmen kollektiver Sicherheit nach Kapitel VII CHVN "die Bedrohung seitens einer mit hochmodernen Waffen ausgerüsteten Militärmacht" abzuwehren, rechnet auch der Generalsekretär nicht.¹⁰ Das dürfte realistisch sein, heißt aber, daß militärische Zwangsmaßnahmen im Rahmen des UN-Systems auf absehbare Zeit sich immer nur gegen bestimmte Staaten richten werden.

Dies dürfte erst recht für eine "Friedensdurchsetzung" mit Hilfe einer dem Generalsekretär unterstellten internationalen Freiwilligenarmee gelten.¹¹ Dieser Vorschlag soll den Generalsekretär z.B. befähigen, notfalls mit militärischer Gewalt die Einhaltung einer in einem Konflikt vereinbarten Waffenruhe sicherzustellen. Auch solche Maßnahmen werden sich nur auf bestimmte Konflikte und bestimmte Konfliktparteien beziehen können. Diese Ungleichbehandlung stellt ein gravierendes Problem dar und ist eine Quelle des Mißtrauens gerade auf seiten der kleineren Staaten gegenüber der jetzigen Entwicklung in den Vereinten Nationen.

Die Ungleichbehandlung von Rechtssubjekten stellt auch auf nationaler Ebene eine schwerwiegende Belastung des öffentlichen Vertrauens in das Recht dar. Von einer Herrschaft des Rechts kann nur dort gesprochen werden, wo die Gesetze ohne Ansehen der Person angewendet werden. Soweit dies nicht der Fall ist, leidet die Autorität des Rechts allgemein. Es entsteht der Eindruck von Klassenjustiz. Auf internationaler Ebene ist dieses Problem besonders brisant, weil ein Gewaltmonopol zur Durchsetzung des Rechts fehlt. So können sich die zwischen den Rechtssubjekten bestehenden Machtdisparitäten naturwüchsig entfalten. Diese Naturwüchsigkeit schafft Probleme (z.B. in Gestalt des Sicherheitsdilemmas), die ihrerseits geschichtsmächtige Interessen an einer Regulierung der internationalen Beziehungen und an der Institutionalisierung von Kooperation entstehen lassen.¹² Die Existenz der Vereinten Nationen selbst und die Entwicklung des Völkerrechts bezeugen die politische Relevanz dieses Interesses. Aber die Herausbildung eines allgemeinen Interesses an Regelform und Kooperation ist keineswegs von einem komplementären Bedeutungsschwund partikularer Interessen, also des Strebens nach einseitigen Vorteilen, begleitet. Beide, Kol-

10 Agenda (Anm. 7), S. 43.

11 Agenda (Anm. 7), S. 44, vgl. Brian Urquhart, Streitmacht gegen Kriege. Plädoyer für eine Freiwilligenarmee der Vereinten Nationen, in: Der Überblick 3/1993, S. 65-67.

12 Mit diesem Sachverhalt hat sich die Regime-Forschung in den vergangenen zwanzig Jahren sehr gründlich auseinandergesetzt. Vgl. hierzu für viele Beate Kohler-Koch, Zur Empirie und Theorie internationaler Regime, in: Dies. (Hrsg.), Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 1989, S. 17-85; Volker Rittberger, Michael Zürn, Transformation der Konflikte in den Ost-West-Beziehungen. Eine institutionalistische Bestandsaufnahme, in: Politische Vierteljahresschrift 32/3 1991, S. 399-424.

ektiv- und Partikularinteressen entwickeln sich vielmehr gleichzeitig weiter mit dem Ergebnis, daß alle Staaten versuchen, die sich herausbildenden Kooperationsstrukturen zur Durchsetzung ihrer partikularen Interessen zu nutzen.

Hier kommen wir zum Problem der Instrumentalisierung kollektiver Maßnahmen durch die hierzu fähigen Staaten zurück. Eine Lösung dieses Problems gibt es nicht, solange es nicht zu einer größeren Gleichverteilung von Macht und Einfluß kommt. Diese ist aber nicht zu erwarten. Ähnlich wie auf innergesellschaftlicher Ebene zeichnet sich vielmehr die entgegengesetzte Tendenz ab: die Vergrößerung bestehender Unterschiede durch die weltwirtschaftliche Marginalisierung von Teilen der Dritten Welt und die Transformationsprobleme der ehemals sozialistischen Länder. Dennoch wäre es voreilig zu folgern, daß die fortbestehende Selektivität von UN-Maßnahmen von vornherein den Gedanken einer Weiterentwicklung der Friedenssicherung und Streitbeilegung im Rahmen der Vereinten Nationen gegenstandslos werden lasse; denn erstens geht es beim Problem der Selektivität nicht nur um die Hegemonie einer bestimmten Staatengruppe (nämlich der OECD-Länder), vielmehr können auch Länder wie Indien, Brasilien oder Indonesien (ganz abgesehen von China und Rußland) damit rechnen, auf absehbare Zeit nicht zum Objekt kollektiver Zwangsmaßnahmen zu werden. Wichtiger aber ist zweitens die Beantwortung der Frage, ob ein selektives System der Friedenssicherung und Streitbeilegung besser sei als gar keines. Diese Frage läßt sich unseres Erachtens insofern bejahen, als es unsinnig wäre, auf internationale Maßnahmen zur Friedenssicherung und Streitbeilegung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung in Konflikten überhaupt zu verzichten, weil es nicht möglich ist, in alle einschlägigen Konflikte einzugreifen. Dennoch bleiben selektive Maßnahmen höchst problematisch, weil sie dahin tendieren, die Autorität des Völkerrechts, in dessen Namen sie ergriffen werden, zu unterminieren, auch wenn bei einzelnen Konflikten erfolgreich eingegriffen würde.

3.2.3. Vertikale Untergliederung von Entscheidungsprozessen und Maßnahmen

Eine gewisse Abmilderung kann das Problem der Selektivität von UN-Aktivitäten durch eine stärkere vertikale Untergliederung der Entscheidungsprozesse erfahren. Gedacht ist hier an die auch vom Generalsekretär geforderte stärkere Einschaltung von Regionalorganisationen. Sie sind zwar ein Spiegelbild der internationalen Machthierarchie und können diese sogar noch überspitzen. Dies trifft z.B. auf das Interamerikanische Regionalsystem zu, das schon den Völkerbund zur Anerkennung von Regionalorganisationen als *Vereinbarungen zur Friedenssicherung* veranlaßte, aber damals mehr noch als heute ganz unter dem Einfluß der USA stand. Selbst bei so extremen Machtunterschieden sind internationale Organisationen jedoch mehr als ein bloßes Instrument einzelner Regierungen. Sie sind immer zugleich auch *Forum* für die Artikulation von Konflikten und die Erörterung von Problemen, wenn nicht sogar *Akteur*.¹³ Die Existenz von Regionalorganisationen trägt insofern zur Untergliederung der internationalen Machtanarchie bei und liefert zugleich regionenbezogene Möglichkeiten, auf die globalen politischen Prozesse einzuwirken. Des-

13 Vgl. hierzu zuletzt Volker Rittberger, *Die Vereinten Nationen: Kristallisationspunkt weltstaatlicher Autorität oder Instrument hegemonialer Mächte?*, Tübingen: Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung, Nr. 22, 1993.

wegen haben sie in der Charta der Vereinten Nationen einen weit gewichtigeren Platz erhalten als in der Völkerbundsatzung.

Regionalorganisationen stellen keine Alternative zu den Vereinten Nationen dar, sondern stehen in einem Wechselverhältnis mit ihnen, wobei der Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Friedens hat und Zwangsmaßnahmen auf regionaler Ebene durch ihn gebilligt werden müssen. Dennoch kann die verstärkte Einbeziehung regionaler Organisationen in Aufgaben der Friedenspolitik zu einer Dezentralisierung dieser Politik beitragen, also die Verantwortung einzelner Staatengruppen für die Wahrung des Friedens untereinander stärken. Nun besteht auf regionaler Ebene zuweilen ein größeres Mißtrauen zwischen bestimmten Staaten als auf der globalen Ebene. Aber Regionalorganisationen können möglicherweise mehr Sachverstand in den Umgang mit den betroffenen Konfliktparteien einbringen, könnten bei der Frühwarnung eine größere Rolle spielen und mit mehr Kontinuität, als dies auf globaler Ebene möglich ist, am Zustandekommen von Verhandlungslösungen und mit größerer Kontinuität an der Durchführung von Wiederaufbau und Wiedereingliederung von Kampfverbänden in das Zivilleben nach der Beendigung von Kampfmaßnahmen arbeiten. Allerdings bietet die Einschaltung von Regionalorganisationen auch kein Patentrezept. Dies zeigt die gegenwärtige Rolle der KSZE in den europäischen Konflikten, insbesondere dem ehemaligen Jugoslawien. Die KSZE ist mit Blick auf die Entwicklung einer Programmatik der Konfliktverhütung und der friedlichen Streitbeilegung weiter fortgeschritten als irgendeine andere Organisation (einschließlich der Vereinten Nationen). Dessen ungeachtet spielt sie in den gegenwärtigen europäischen Konflikten eine eher marginale Rolle. Auch die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der EG hat bezogen auf das ehemalige Jugoslawien wenig gebracht.¹⁴ Dies spricht nicht gegen eine stärkere Kooperation zwischen den Vereinten Nationen und Regionalorganisationen, wohl aber gegen eine Überfrachtung der Erwartungen, die aufgrund der Erfolge der KSZE im Ost-West-Konflikt entstanden sind. In bescheidenem Umfang können "Konsultationen zwischen den Vereinten Nationen und regionalen Abmachungen oder Einrichtungen (...) dazu beitragen, einen internationalen Konsens über das Wesen eines Problems und die zu seiner Lösung erforderlichen Maßnahmen herzustellen".¹⁵ Als Counterpart der Vereinten Nationen könnten dabei auch ad hoc-Gruppierungen fungieren, die sich um einen bestimmten Konflikt herum gruppieren wie das in Zentralamerika der Fall war und sich heute etwa mit Blick auf Zaire neu abzeichnet. In diesem Zusammenhang ist zu fragen, ob es nicht überhaupt günstiger wäre, durch regionale Organisationen Arbeitsgruppen für bestimmte Krisen einzurichten, die relativ eigenständig mit den Vereinten Nationen verhandeln und beraten könnten, statt die Regionalorganisationen als solche an den Konsultationsprozessen zu beteiligen, sofern sie nicht selbst nach dem Grundsatz der Subsidiarität den Konflikt "übernehmen". Denkbar wäre, daß jede Regionalorganisation einen *politischen Krisenreaktionsmechanismus* entwickelt, nach dem die Zusammenstellung solcher Krisen-Arbeitsgruppen und deren Verfahrensweise geregelt würde. Die Einrichtung einer kleinen Arbeitsgruppe mit relativer Beratungsautonomie würde helfen, bürokratische Hürden zu umgehen, ein Maximum an Beweglichkeit im Umgang mit Krisensituationen zu schaffen

14 Vgl. Peter Schlotter, Vom Scheitern einer Vermittlung: Europäische Gemeinschaften und Vereinte Nationen im Krieg auf dem Balkan, in: Schlotter (Anm. 2), S. 54-65.

15 Agenda (Anm. 7), S. 55.

und zugleich eine Art Patenschaft der zur Arbeitsgruppe gehörenden Länder für die Transformation der ihnen zugewiesenen Konflikte einzurichten.

3.3. Unzureichende Internationalisierung

Bei der kollektiven Friedenssicherung geht es nicht nur um die Abschreckung oder Zurückdrängung eines (potentiellen) Aggressors dadurch, daß er sich der gemeinsamen Gegenmacht aller anderen Mitglieder des Sicherheitssystems gegenüber sieht. Es geht auch um die prinzipielle Einschränkung des einzelstaatlichen Handlungsspielraumes bei der Anwendung militärischer Gewalt dadurch, daß diese nur noch kollektiv angewendet werden soll. Ob allein dadurch schon die Vernunft des Gebrauchs militärischer Macht in der internationalen Politik wächst, mag bezweifelt werden. So heißt es in einem kürzlich erschienenen Artikel zu den Grenzen der UN-Interventionen: "Wollte man die moralische Qualität einer Militäraktion von der Zahl der Stimmen abhängig machen, die ihr zustimmen, würden die Vereinten Nationen dem Slogan der Schweine in George Orwells <Farm der Tiere> zum Opfer fallen: <Two legs bad. Four legs good!> Internationale Aktionen stehen moralisch nicht höher als unilaterale Aktionen."¹⁶

Das mag zwar im Einzelfalle richtig sein. Das Argument ignoriert aber die demokratiethoretischen Argumente für eine möglichst breite Partizipation am politischen Prozeß und läuft darauf hinaus, den Einzelstaaten eine möglichst große Entscheidungsfreiheit über den Einsatz ihrer militärischen Kapazitäten zu erhalten oder sogar wieder zu erweitern. Das wäre gegen die Intentionen der Charta. Es soll nicht übersehen werden, daß die Internationalisierung der Politik sogar auf eine Entdemokratisierung politischer Entscheidungsprozesse hinauslaufen kann. Dies war ja der ausschlaggebende Grund für die Überprüfung der Frage durch das Bundesverfassungsgericht, ob der Vertrag von Maastricht grundgesetzkonform sei oder nicht. Andererseits finden sich auch in der Multilateralisierung oder Internationalisierung der Politik Elemente einer Modifizierung von Entscheidungsprozessen, die denen einer Demokratisierung vergleichbar sind, wenn auch in erheblich schwächerer Form. Zu denken ist hier zum einen daran, daß mit der Zahl der an einer Entscheidung Beteiligten auch die Möglichkeiten wachsen, daß im allgemeinen Interesse entschieden wird (wenn auch um den Preis eines sehr kleinen gemeinsamen Nenners), und zum anderen daran, daß eine Internationalisierung der Politik mit einer gewissen, wenn auch möglicherweise vagen und noch wenig wirksamen Kontrolle der Außenpolitik durch die internationale Staatengemeinschaft verbunden ist.

Friedenspolitisch ist von überragender Bedeutung, daß unilaterale Eingriffe in bestimmte Konflikte zu erheblichen internationalen Spannungen führen und damit eine Internationalisierung des Konflikts statt der Konfliktlösung mit sich bringen können. Der Ausbruch des ersten Weltkrieges veranschaulicht diese Gefahr, in anderer Form auch die deutsche Aner-

16 Ernest W. Lefever: Reining in the UN, in: Foreign Affairs, 72/3, Sommer 1993, S. 17-20.

kennungspolitik gegenüber Kroatien.¹⁷ Wenn diese Politik andererseits zu keiner wirklichen Zerreißprobe in Westeuropa geführt hat, so liegt das zweifellos daran, daß es internationale Institutionen und Konsultationsmechanismen gab, über die das Mißbehagen an der Bonner Politik kanalisiert und zugleich abgeschwächt werden konnte. Zweifellos sollte die Differenz zwischen 1914 und 1991 nicht allzu zuversichtlich und selbstgefällig herausgestrichen.¹⁸ Daß sich aber seit dem Ausbruch des Krieges in Bosnien-Herzegowina die Irrelevanz aller bestehenden internationalen Organisationen für den Verlauf dieser Krise erwiesen hätte, stimmt zweifellos nicht für das internationale Umfeld des Konflikts, und ob dieses Diktum für den Konflikt selbst zutreffend ist, läßt sich nicht mit der Sicherheit feststellen, die die Empörung über das fortgesetzte Morden im ehemaligen Jugoslawien nahelegt.

Ein zentrales Argument für die in der Charta angestrebte Internationalisierung der Sicherheitspolitik besteht darin, daß sie eine gewisse Kontrolle über den Umgang der Einzelstaaten mit militärischer Gewalt ermöglicht, und zwar dadurch, daß sie ihn an Entscheidungen des Sicherheitsrates oder eines einschlägigen Gremiums regionaler Organisationen bindet. Dieses Moment der Kontrolle ist für die Weiterentwicklung friedens- und menschenrechtsbezogener Maßnahmen der Vereinten Nationen von erheblicher Bedeutung. Der militärische Einsatz im zweiten Golf-Krieg beruhte bekanntlich darauf, daß die Zwangsmaßnahmen einschließlich der Entscheidung über Art, Beginn und Beendigung an die Mitgliedsstaaten delegiert wurden. Der Sicherheitsrat gab damit die Kontrolle über die Zwangsmaßnahmen aus der Hand, und der Generalsekretär mußte sich aus der Presse über den Fortgang der Auseinandersetzungen informieren.

Auch die Einrichtung von Sicherheitszonen für ethnische Minderheiten im Irak, für die Kurden im Norden und die Shiiten im Süden es Landes, beruhte auf der Delegation von "enforcement measures" an die Mitglieder. Es ist dieser Sachverhalt, der zu besonders heftigen Vorwürfen führte, die Vereinten Nationen würden zu einer Rechtfertigungsmaschine für die US-amerikanische Weltordnungspolitik degradiert. Dieser Vorwurf ist auch mit Blick auf das UN-Engagement in Somalia laut geworden. Nach dem Vorbild der Irak-Aktionen wurden hier die Mitgliedsstaaten - und der Generalsekretär - durch die Res. 794 (3.12.1992) autorisiert, "alle erforderlichen Mittel einzusetzen, um so bald wie möglich ein sicheres Umfeld für die humanitären Hilfsmaßnahmen in Somalia zu schaffen". Die daraufhin einsetzende Militroperation der UNITAF war Ende November zwischen dem Generalsekretär und Prsident Bush ausgehandelt worden. Sie stand - entgegen den ursprünglichen Vorstellungen des UN-Generalsekretärs - unter US-amerikanischem Oberbefehl und wurde in den Medien trotz der Beteiligung von 20 Ländern aufgrund des Übergewichts der USA als vornehmlich US-amerikanische Aktion dargestellt. Es wurden jedoch ein Verbindungsbüro und ein ad hoc-Ausschuß des Sicherheitsrates eingerichtet, deren Aufgabe es war, die Implementierung von Res. 794 zu überwachen. Aufgrund dieser Maßnahmen bten die Vereinten Nationen in ersten Ansätzen eine gewisse Kontrolle über die Militärmission aus. Darüber hinaus wurde durch Resolution 814 (26. März 1993) die Umwandlung der

17 Bruno Schoch, Anerkennung als Ersatzhandlung. Ein kritischer Rückblick auf die Bonner Jugoslawienpolitik, in: Schlotter (Anm. 2), S. 37-53.

18 Diese Überlegungen beziehen sich auf die scharfe Kritik Bruno Schochs an der Rolle von KSZE, UNO, NATO und EG im Balkan-Konflikt. Ders. (Anm. 2).

UNITAF in eine UN-Truppe (UNOSOM II) beschlossen. Dadurch wurde eine erhebliche Reduzierung der US-Truppen in Somalia möglich. Aber das Oberkommando blieb praktisch in US-amerikanischer Hand: Ex-Admiral Jonathan Howe wurde zum neuen UN-Sonderbeauftragten für Somalia ernannt und ein amerikanischer General als Stellvertreter des türkischen Oberkommandierenden. Obwohl Strategie und Einsatzform in der Folgezeit maßgeblich durch die US-amerikanische Linie bestimmt wurden, erscheint aus US-amerikanischer Sicht der Übergang von der UNITAF zu UNOSOM II als Grund für die in der Folgezeit eingetretene Eskalation des Konfliktes. Hier handelt es sich jedoch eher um ein Problem der unvollständigen Internationalisierung der Militäroperation als der Internationalisierung an sich. Es kam zu erheblichen Spannungen zwischen den beteiligten Ländern, wodurch die ohnehin bestehenden Schwächen von Kommando und Kontrolle unter dem UN-Schirm noch akzentuiert wurden. Andererseits ist aber zu fragen, ob sich hier nicht einfach die Logik des Militärischen Bahn brach. Hierauf wird im nächsten Kapitel einzugehen sein. Zuvor soll erörtert werden, wie die gegenwärtig diskutierten Vorschläge für eine Ausweitung der militärischen Kapazitäten der Vereinten Nationen einzuschätzen sind.

Wie in der Einleitung bereits angesprochen, fordert der Generalsekretär der Vereinten Nationen in seiner Agenda für den Frieden den Abschluß der Sonderabkommen nach Art. 43. Er begründet dies damit, daß jetzt erstmals die Hindernisse nicht mehr bestünden, die dem Abschluß der Sonderabkommen bisher im Wege gestanden hätten.¹⁹ Da aber weitgehend Übereinstimmung darüber besteht, daß trotz der neuen Situation nach dem Ende des Ost-West-Konflikts nur wenige, wenn überhaupt irgendwelche Regierungen bereit sein werden, ihre eigenen Soldaten für Zwangseinsätze unter UNO-Kommando anzubieten, schlägt der Generalsekretär eine Zwischenlösung vor. Die Mitgliedsstaaten sollen der UNO nach Art. 40 ChVN Freiwilligenverbände zur Verfügung stellen, die "unter klar abgegrenzten Umständen (...) zur Friedensdurchsetzung mit einer vorher festgelegten Aufgabenstellung einzusetzen" wären. Diese Aufgabenstellung solle sich in einem Bereich zwischen der bisherigen Form der Friedenssicherung durch Blauhelme und der militärischen Abwehr von Aggressionshandlungen bewegen. Ähnliche Vorstellungen hatte schon der erste Generalsekretär der Vereinten Nationen, Trygve Lie, geäußert. Er schlug die Einrichtung einer kleinen Freiwilligentruppe (Schutztruppe) vor, die z. B. in der Lage gewesen wäre, nach der Verabschiedung des UNO-Teilungsplanes für Palästina den vom Sicherheitsrat dekretierten Waffenstillstand abzustützen.²⁰ Hieran knüpft wiederum Brian Urquhart mit seinem Vorschlag einer Freiwilligentruppe von 5.000 Mann an, deren Hauptaufgabe darin bestünde, in einem frühen Stadium einer Krise, "getragen von der Stärke und der moralischen Unterstützung der Weltgemeinschaft" einzugreifen - möglichst noch bevor es zu größeren militanten Konflikten gekommen ist.²¹ Andere plädieren für ein erweitertes oder "robustes" Peace Keeping, das im Wesentlichen auf Selbstverteidigung, den Schutz der Zivilbevölkerung und die Absicherung humanitärer Hilfe hinausliefere.²²

19 Agenda (Anm. 7), S. 43.

20 Trygve Lie: *In the Cause of Peace*, Macmillan 1954, S. 98; zitiert nach Urquhart, Anm. 11.

21 Urquhart (Anm. 11).

22 Kühne (Anm. 5).

Von einer Internationalisierung der Sicherheitspolitik, wie sie in Kapitel VII ChVN vorgesehen ist, kann man bei Vorschlägen dieser Größenordnung wohl kaum sprechen, bestenfalls von einer Internationalisierung gewisser Eingreifkapazitäten. Immerhin würden sie konzeptionell neue Perspektiven für die zur Diskussion stehende Internationalisierung schaffen, indem sie gegenüber der bisher dominanten Bündnispolitik alternative Formen der militärischen Kooperation "salonfähig" machten. Ob damit auch ein gewisser Glanz auf das Militärische an sich fiele, muß hier dahingestellt bleiben. Vermeiden ließe sich dies durch die Schaffung integrierter militärisch-ziviler Friedensgruppen, zu denen im letzten Kapitel noch etwas gesagt werden soll.

Eine wirkliche Internationalisierung der Sicherheitspolitik ließe sich nur auf der Grundlage von Verträgen nach Art. 43 ChVN einleiten. Hierbei müßte eine zentrale Bedingung sein, daß die Soldaten, die den Vereinten Nationen zur Verfügung gestellt werden, nicht durch neue Rekrutierungen ersetzt werden. Andernfalls würde die Internationalisierung eine Erweiterung bestehender Militärkapazitäten mit sich bringen. Gerade dies gilt es aber im Einklang mit dem Gewaltverbot und der allgemeinen Friedenspflicht der UNChVN zu verhindern.

Der Abschluß von Verträgen nach Art. 43 ChVN würde unter der eben genannten Bedingung, daß eine Kompensation der den Vereinten Nationen zur Verfügung gestellten Truppen unterbliebe, einen substantiellen Beitrag zur Internationalisierung der Sicherheitspolitik, aber möglicherweise auch zur Militarisierung der Vereinten Nationen leisten. Letzteres könnte dadurch geschehen, daß der Aufbau der erforderlichen Kapazitäten für Kommando und Kontrolle das Generalsekretariat wesentlich prägen und eine internationale Militärbürokratie entstehen lassen würde, die innerhalb des Generalsekretariats mit den zivilen Bereichen um Geld, Einfluß und Stellen konkurrieren würde.²³ Unter diesem Gesichtspunkt mag es sogar als Chance für die Erhaltung der UN als genuine zivile Institution erscheinen, daß mit einem Zustandekommen von Art. 43-Verträgen auch heute kaum zu rechnen ist. Hier stellt sich erneut die Frage nach Zwischenlösungen. Diese könnten in die Richtung gehen, daß

- militärische Eingriffe in innerstaatliche Konflikte grundsätzlich auf Blauhelmeinsätze mit einer "aktiven" Komponente für den Selbstschutz und den Schutz von Nothilfemaßnahmen beschränkt bleiben,
- Ausnahmen i.S. einer weitergehenden Anwendung kollektiver Zwangsgewalt nur unter Einschaltung von regionalen Krisenmechanismen, wie sie oben angedeutet wurden, und von Nichtregierungsorganisationen, die in der Konfliktregion humanitär und/oder konflikt-schlichtend tätig sind, beschlossen werden können,
- eine *Delegation* von Zwangsmaßnahmen unterbleibt und stattdessen eine *Beauftragung* der Mitgliedsländer mit der Durchführung von Zwangsmaßnahmen erfolgt, bei der Art, Zeitpunkt und Zielsetzung durch den Sicherheitsrat festgelegt werden und das volle Entscheidungsrecht über den Fortgang des Eingriffs beim Sicherheitsrat (unter Anhörung der ein-

23 Vgl. Kühne (Anm. 5), S. 51 ff.

schlägigen regionalen und Nichtregierungs-Organisationen) verbleibt. Gleichzeitig müßten die Betroffenen Gelegenheit haben, sich an den Internationalen Gerichtshof zu wenden, um die Zulässigkeit des Eingriffs prüfen zu lassen. Eine Verzögerung bei Gefahr im Verzuge würde sich aus solchen Verfahrensweisen nicht ergeben, wenn das Generalsekretariat seine Früherkennungskapazitäten für militante Konflikte ausbauen könnte. Dies wäre auch eine Aufgabe für die Zusammenarbeit zwischen den Hauptabteilungen für humanitäre Angelegenheiten und für friedenssichernde Maßnahmen sowie dem UN-Flüchtlingskommissar (UNHCR).²⁴

3.4. Militärische Maßnahmen und zivile Handlungsdefizite

3.4.1. Militärische Konfliktintervention und Konfliktlösung

Der gegenwärtigen Debatte über militärische Eingriffe in militante Konflikte liegt auch auf der Seite der Befürworter nicht unbedingt die Annahme zugrunde, daß sich durch die Eingriffe als solche die betroffenen Konflikte lösen ließen. Wie weit sind sie aber geeignet, eine Lösung zu unterstützen? Die bisherigen Erfahrungen auf diesem Gebiet sind zwiespältig.

Was zunächst den Einsatz des Militärs als Mittel der Konfliktintervention im allgemeinen betrifft, so ist festzuhalten, daß die Fähigkeit einzelner Länder oder internationaler Organisationen, durch militärische Eingriffe den Verlauf sozialer Konflikte in anderen Ländern zu beeinflussen, sehr viel begrenzter ist, als das Machtgefälle zwischen den Interventen und ihrer "Zielgruppe" vermuten läßt.²⁵ Der Reagan-Administration ist es nicht einmal im eigenen "Hinterhof" gelungen, die politische Entwicklung in den zentralamerikanischen Staaten trotz eines kontinuierlichen, wenn auch indirekten, militärischen Engagements "unter Kontrolle" zu bringen. Am Anfang der 80er Jahre war man davon ausgegangen, die Lage innerhalb von sechs Monaten klären zu können. Schon bald erwies sich, daß hierfür auch sechs Jahre nicht ausreichen würden. Bis heute bleibt die Lage in Zentralamerika auch für die Vereinigten Staaten prekär: Die "kommunistische Gefahr" ist gebannt, die politische Instabilität der Region und der Migrationsdruck auf die Vereinigten Staaten sind geblieben. Die direkten militärischen Interventionen in Grenada und Panama haben zweifellos sehr viel mehr Erfolg im Sinne der US-amerikanischen Zielvorgabe gehabt. Solche Erfahrungen reichen aber offensichtlich - und zu Recht - genauso wenig wie der Golf-Krieg aus, um das Vietnam-Trauma zu überwinden; denn in ihm kristallisiert sich die Einsicht, daß es

24 Jürgen Dedring plädiert hier für einen Ausbau der humanitären Diplomatie statt der humanitären Intervention. Ders., Humanitäre Hilfe statt humanitärer Intervention, in: Vereinte Nationen 2/1993, S. 51-56.

25 Vgl. hierzu grundsätzlich Lothar Brock, Die alte Weltmilitärordnung, in: Reiner Steinweg (Red.): Militärregime und Entwicklungspolitik (Friedensanalysen, Bd. 22), Frankfurt 1989, S. 15-57, auf S. 42 f.

aufgrund der Komplexität der Verhältnisse, in die eingegriffen wird, keine Garantie gegen die nichtbeabsichtigte Ausweitung eines Militäreinsatzes gibt.

Weiterhin ist festzuhalten, daß die Konfliktintervention einzelner Staaten keinesfalls erfolgversprechender ist als Eingriffe von Seiten der Vereinten Nationen. Cooper und Berdal kommen in einer Studie über externe Eingriffe in ethnische Konflikte zu dem Schluß, "daß die erfolgreichsten Interventionen die waren, die mit Autorisierung der Vereinten Nationen durchgeführt wurden"²⁶ Andererseits ist die Autorisierung durch die Vereinten Nationen offensichtlich nicht ausreichend, um den Erfolg einer Konfliktintervention als Schritt zur Konfliktlösung sicherzustellen. Dazu einige Hinweise:

In *Kambodscha* wurden insgesamt 20.000 Personen eingesetzt, um nach dem Abschluß des Friedensvertrages die Durchführung von Wahlen sicherzustellen und im Vorfeld der Wahlen die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten. Zu diesem Zweck übernahmen die Vereinten Nationen auch Regierungsfunktionen. Die Erfolgsaussichten der Aktion standen lange Zeit schlecht, weil sich die Roten Khmer nicht an die Vereinbarungen des Waffenstillstandes hielten, sich einer Entwaffnung widersetzen und bei verschiedenen Gelegenheiten sogar das Feuer auf die Blauhelme eröffneten. Es gab erhebliche Schwierigkeiten der interkulturellen Verständigung, und die Anwesenheit einer so großen Zahl von UN-Bediensteten führte zu wirtschaftlichen Verzerrungen, Korruption und - wie in jedem militärischen Tross - zur Prostitution. Aber ein Großteil der Flüchtlinge (350.000 Menschen) wurde rückgeführt, und die Wahlen wurden, wenn auch mit Schwierigkeiten, abgehalten. Im Anschluß wurde eine Verfassung (für die Staatsform einer konstitutionellen Monarchie) verabschiedet und eine Nationalversammlung (die aus der verfassungsgebenden Versammlung hervorging) konstituiert. Die Regierungsgewalt teilen sich heute die Volkspartei und die Royalisten (FUNCINPEC), und die Roten Khmer haben angeboten, ihre militärischen Einheiten in eine nationale Armee einzugliedern. Dennoch handelt es sich um einen unvollendeten Frieden,²⁷ weil das zukünftige Verhalten der Roten Khmer immer noch ungewiß und die Machtfrage im Lande nicht endgültig zugunsten der konstitutionellen Kräfte geklärt ist und weil die Spannungen zwischen Volkspartei und Royalisten durch die Regierungsbildung nur notdürftig überbrückt worden sind.

Im *Irak* stellte sich den Vereinten Nationen am Ende des zweiten Golfkrieges die Aufgabe, die kurdischen und shiitischen Minderheiten zu schützen. Eine besondere Herausforderung stellt dabei die Lage der Kurden dar. Die auf Resolution 688 des Sicherheitsrates gestützte Einrichtung einer Schutzzone (Operation Provide Comfort) erfolgte zunächst durch amerikanische, britische und französische Truppen. Sie wurden später im Rahmen einer Vereinbarung mit der irakischen Regierung durch 500 "Security Guards" der Vereinten Nationen ersetzt. Eine gewisse Schutzgarantie wurde durch die verbündeten Truppen von der Türkei aus aufrechterhalten (Operation Poised Hammer). Aber gerade die Türkei nutzte die Gelegenheit, um im August 1991 in die Schutzzone einzugreifen mit dem Ziel, Aktionen der

26 Robert Cooper/Mats Berdal, *Outside Intervention in Ethnic Conflicts*, in: *Survival* 35/1, Spring 1993, S. 118-142, auf S. 136.

27 Dirk Beusch, *Kambodscha: Der unvollendete Frieden*, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 1993.

PKK von Nord-Irak aus zu verhindern. In jüngster Zeit hat die Türkei in Wechselwirkung mit militanten Aktionen der Kurden ihren militärischen Feldzug gegen die Volksgruppe verstärkt, und es droht eine zumindest indirekt zwischen der Türkei, Irak und Iran koordinierte "Lösung" der Kurdenfrage, die der UN-Mission ein unrühmliches Ende setzen könnte. Adam Roberts kommt in einer Studie zu folgendem Schluß: "Aufs Ganze gesehen hat Operation Provide Comfort unzählige Leben gerettet und geholfen, eine wenn auch höchst fragile Grundlage für eine gewisse kurdische Selbstregierung zu schaffen. Aber man fühlt sich zu dem unfreundlichen Kommentar herausgefordert, daß nicht der geringste der bemerkenswerten Erfolge der Operation darin bestand, jenen Erleichterung ("Comfort") zu verschaffen, die sie organisierten. (...) Sowohl mit Blick auf die schwache Rechtsgrundlage als auch die besonderen Umstände ihrer Entstehung hat die Schwalbe der Operation Provide Comfort keinen Sommer humanitärer Intervention gebracht".²⁸

Im *ehemaligen Jugoslawien* kam es zunächst zu einem militärischen Engagement im Rahmen klassischer Blauhelmaufgaben. Im Februar 1992 wurde nach der 15. Waffenstillstandsvereinbarung zwischen Kroaten und Serben (Jugoslawische Nationalarmee) die UNPROFOR für zwölf Monate eingerichtet. Sie erhielt den Auftrag, durch Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit eine Verhandlungslösung des Konfliktes zu ermöglichen. Dieses Ziel wurde nicht erreicht. Zu einer Verhandlungslösung ist es nicht gekommen, und die Gefahr eines erneuten Kriegeausbruchs zwischen Serben und Kroaten (vor allem in der Kraina) besteht fort.

Mit der räumlichen Ausweitung des UNPROFOR-Mandats auf Bosnien-Herzegowina wurde der klassische Blauhelmmaßnahmenrahmen gesprengt. Hier ging es nicht um die Aufrechterhaltung eines Waffenstillstandsabkommens, sondern um den Schutz humanitärer Hilfsmaßnahmen vor den kämpfenden Parteien. Diese Innovation war jedoch weniger Ausdruck einer planvollen, in ein Gesamtkonzept eingepaßten Weiterentwicklung des Peace Keeping, sondern Ausdruck der Hilflosigkeit der "internationalen Gemeinschaft" (einschließlich der EG) gegenüber dem Konfliktgeschehen und der Erfolglosigkeit aller voraufgegangenen Vermittlungsversuche. Das Urteil scheint nicht verfehlt, daß die neue Form des Blauhelmeinsatzes zu einem Ersatz für weitergehende Bemühungen geworden ist, die Gesamtkonzeption der internationalen Jugoslawien-Politik zu überdenken und einen neuen Anlauf zur Lösung der zugrunde liegenden Fragen zu unternehmen.²⁹

In *Somalia* schließlich wurde, wie schon mehrfach festgestellt, aus den Blauhelmen eine kämpfende Truppe. Hatte die UNITAF noch darauf verzichtet, die ihr übertragene Entwaffnung der Konfliktparteien vorzunehmen, so griff die UNOSOM eine der Konfliktparteien, Mohammed Aidid und seinen Clan, mit Waffengewalt an, um des Clanchefs habhaft zu werden. Das Bombardement von vermeintlichen Stellungen Aidids Anfang Juli stellte eine Reaktion auf das Massaker an 24 pakistanischen UN-Soldaten im Juni 1993 dar. Bei der UN-Aktion starben über 50 Menschen, 170 wurden verletzt. Sie führte nicht zur Ergrei-

28 Adam Roberts, *Humanitarian war: military intervention and human rights*, in: *International Affairs* 69/3, Juli 1993, S. 438.

29 So der Tenor eines Beitrages von Mats Berdal zur 35. Jahreskonferenz des Londoner Instituts für Internationale Strategische Studien, Brüssel, 9-12. September 1993..

fung, sondern zur Aufwertung Aidids als politischer Figur im inner-somalischen Machtkampf, und die Vereinten Nationen wurden für viele Somalier vom einst willkommen geheißenen Helfer zu einem Gegner, dem sie mit Wut und Verachtung begegnen.³⁰ Diese Haltung ist durch Fehlverhalten und Vergehen von Angehörigen der UN-Truppe gegenüber der somalischen Bevölkerung verstärkt worden.³¹ Auch außerhalb Somalias hat die dortige Eskalation der militärischen Auseinandersetzungen den Streit um die Rolle der Vereinten Nationen in der Weltpolitik weiter angefacht und selbst die beteiligten Regierungen verunsichert. Ein Beitrag zur Herbeiführung einer politischen Lösung für die Konflikte in Somalia kann dem UN-Einsatz zumindest bisher nicht zugebilligt werden.

Gleichwohl sollte nicht übersehen werden, daß UNITAF und UNOSOM II anders als UNOSOM I einen großen Beitrag dazu geleistet haben, daß die Hilfslieferungen wieder aufgenommen werden konnten und außerhalb der Hauptstadt ein gewisses Maß an öffentlicher Sicherheit wieder eingekehrt ist. Angesichts der Tatsache, daß gerade die Be- und Verhinderung humanitärer Hilfe durch Erpressung und Raub bei einer sich zuspitzenden Notlage großer Teile der Bevölkerung Anlaß für die Erweiterung der UN-Aktivitäten über UNOSOM I hinaus war, sind die diesbezüglichen Erfolge von UNITAF und UNOSOM II nicht gering zu schätzen. Auch für den Schutz der Kurden und - in vielleicht geringerem Ausmaß - für die Begleitung von Hilfskonvois in Bosnien gilt, daß hier etwas für die "Zivilbevölkerung" getan wurde, was bei einer allzu starken Fixierung auf die Frage, was zur Konfliktlösung geleistet wurde, nicht hinreichend Beachtung findet.

Die Sinnhaftigkeit von Konfliktinterventionen von seiten der Vereinten Nationen ist gerade unter dem Gesichtspunkt der "humanitären Intervention" nicht nur an ihrem Beitrag zur Konfliktlösung, sondern auch zum Schutz der vom Konfliktgeschehen Betroffenen zu messen. Gleichwohl bleibt die Frage, ob und wie verhindert werden kann, daß militärische Eingriffe lediglich dazu dienen, zivile Handlungsdefizite zu kompensieren.

3.4.2. Die Zuordnung von militärischen und zivilen Maßnahmen

Eine Möglichkeit zu verhindern, daß militärische Maßnahmen als Kompensation für zivile Handlungsdefizite funktionieren, bestünde darin, erstere in einen größeren Rahmen umfassender, ziviler Konfliktbearbeitung zu stellen. So hat der Generalsekretär in der "Agenda für den Frieden" Wert darauf gelegt, Maßnahmen zur Friedensschaffung und -sicherung mit solchen zur Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung zu verbinden. Die *vorbeugende Diplomatie* umfaßt bei Boutros-Ghali vertrauensbildende Maßnahmen und die Einrichtung von Frühwarnsystemen (Tatsachenermittlung und -bewertung), aber auch die Entsendung

30 Rittberger spricht hier von einem Rollenwandel mit möglicherweise weitreichender Bedeutung, Ders., Die Vereinten Nationen: Kristallisationspunkt weltstaatlicher Autorität oder Instrument hegemonialer Mächte?, Tübingen: Tübinger Arbeitspapiere zur internationalen Politik und Friedensforschung Nr. 22, 1993, S. 1.

31 Siehe hierzu die Erhebungen von African Rights, Human Rights Abuses by the United Nations Forces, London, Juli 1993 und Human Rights Watch, The Lost Agenda. Human Rights and UN Field Operations, New York etc. Juni 1993.

von Militäreinheiten in Spannungsgebiete und die Einrichtung von entmilitarisierten Zonen mit dem Ziel, einem Umschlag von Spannungen in militante Konflikte vorzubeugen.³² Mit der Zuordnung der präventiven Stationierung von Militäreinheiten zur vorbeugenden Diplomatie kann unterstrichen werden, daß es sich hier überwiegend um eine Aktion in politischer Absicht und nicht um eine militärische Drohung handeln soll. Dem entspricht weitgehend der erste praktische Fall einer vorbeugenden Stationierung, nämlich die Entsendung einer Beobachtertruppe der UN nach Mazedonien.

Die *Friedenskonsolidierung* umfaßt zunächst Maßnahmen, die die Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung, die Repratriierung von Flüchtlingen, die Wiedereingliederung von Kampfeinheiten in das Zivilleben, Hilfe für den (Wieder-) Aufbau der öffentlichen Verwaltung, die Beseitigung direkter Kriegsschäden (Räumung von Minen), den Schutz der Menschenrechte (unmittelbare Friedenskonsolidierung) bezwecken. Darüber hinaus gehört zur Friedenskonsolidierung Hilfe bei der Bewältigung politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller (ethnischer) Probleme, die den voraufgegangenen Auseinandersetzungen zugrundeliegen (mittel- bis längerfristige Friedenskonsolidierung).³³ Maßnahmen der unmittelbaren Friedenskonsolidierung befinden sich heute z.B. in El Salvador in einem kritischen Stadium, in dem sich entscheiden muß, ob es zu einer Re-Militarisierung des Konflikts kommt oder der Fortgang des Friedensprozesses sichergestellt werden kann. Die Entwicklung dort wie der Fehlschlag der Friedensbemühungen in Angola unterstreichen die Dringlichkeit solcher Maßnahmen. Ihre Erfolgsaussichten dürften in dem Maße wachsen, in dem es gelingt, eine glaubwürdige Perspektive für die Bewältigung der zugrunde liegenden Strukturprobleme zu entwerfen. Gerade das liegt aber bisher außerhalb des Horizonts von friedenskonsolidierenden Maßnahmen. Das wäre natürlich auch für die Konfliktprävention von ausschlaggebender Bedeutung. Aber gerade hier droht sich die Politik gegenüber militanten Konflikten im Kreise zu drehen. Die Zunahme solcher Konflikte ist ja gerade Ausdruck sich zuspitzender Strukturprobleme, für die auch die internationale Gemeinschaft gegenwärtig keine Lösung anzubieten hat. Weil dem so ist, wird verstärkt in Kategorien des Eingreifens gedacht. Es besteht also kein Anlaß, in der Einbettung friedensschaffender und friedenssichernder Maßnahmen in die vorbeugende Diplomatie und die Friedenskonsolidierung den Stein der Weisen zu sehen.

Dennoch besteht ein gewisser Spielraum für die Zivilisierung der Konfliktintervention in dem Sinne, daß einer Verselbständigung militärischer Maßnahmen entgegengewirkt und ihre Eigendynamik gebremst werden kann. Zu denken ist hier zum einen daran, daß für die Konfliktintervention nur Personal hinzugezogen wird, das hierfür eine spezielle Ausbildung hat, wie dies von seiten der skandinavischen Länder praktiziert wird. Bei dieser Ausbildung darf es keineswegs nur um militärische Fragen gehen; Vorrang müssen vielmehr Fragen des Umgangs mit der Bevölkerung, des Verhaltens in konkreten Konfliktkonstellationen, der Zuordnung des eigenen Auftrages zu zivilen Maßnahmen (z.B. den zivilen Hilfsdiensten) etc. haben. Ein konstruktives Verhalten gegenüber den Konflikten eines Landes wie Somalia erfordert breite Kenntnisse ihrer kulturellen und ethno-sozialen Bestimmungsfaktoren.

32 Agenda (Anm. 6), S. 31-37. Vgl. Jürgen Deding, Humanitäre Diplomatie statt humanitärer Intervention, in: Vereinte Nationen 2/1993, S. 51-56.

33 Agenda (Anm. 6), S. 49-52.

Solche Kenntnisse sind zwar keine hinreichende, aber doch eine notwendige Voraussetzung für eine Konfliktintervention, die sich nicht einfach über die lokalen Verhältnisse hinwegsetzt und der Gefahr zu entgehen bemüht ist, durch falsches Verhalten die Konflikte noch zu verschärfen.

Die zweite große und ungleich schwerer einzulösende Anforderung an eine konstruktive Zuordnung von militärischen und zivilen Formen der Konfliktintervention besteht darin, daß militärische Maßnahmen eingebunden werden müssen in eine politische Gesamtkonzeption für die Herbeiführung und Durchführung von Verhandlungslösungen. Eine solche Gesamtkonzeption kann nicht an einem grünen Tisch in New York oder Brüssel ausgearbeitet werden, sondern nur in direkter, systematischer Konsultation mit allen Beteiligten. Das wiederum verlangt eine weitgehende Neutralität der Interventen gegenüber den Konfliktparteien (wenn auch nicht gegenüber dem Konfliktgeschehen), die zwar moralisch schwer fallen mag, aber unumgänglich ist. Freilich ist auch diese Forderung genauso wie die nach einer Lösung der zugrunde liegenden Strukturprobleme leichter ausgesprochen als umgesetzt. Auch hier besteht also kein Anlaß, an eine ubiquitäre Möglichkeit zur Optimierung von Eingreifstrategien i.S. einer "therapeutischen Konfliktintervention" zu glauben. Die Parteien, mit denen man es zu tun hat, liegen eben nicht auf der Couch, und es fehlt, um im Bilde zu bleiben, der Sessel, in dem man sitzen und ihnen in therapeutischer Absicht zuhören könnte. Immerhin verweist die Forderung nach einer Gesamtkonzeption auf die Notwendigkeit, das eigene Verhalten gegenüber militanten Konflikten systematisch zu reflektieren, um sich für Lernprozesse offen zu halten, statt sich frustriert der Logik militärischen Handelns zu überantworten.

4. Grenzen der Konfliktintervention

Jeder Versuch, unter Einschaltung militärischer Mittel den Frieden zu sichern oder (wieder)herzustellen, bleibt in sich widersprüchlich, weil er die Gefahr einer Perpetuierung militärischer Problemlösungen mit sich bringt. Jede Reduzierung des Verhaltens gegenüber Konflikten auf die Frage, ob und wie man eingreifen könne und solle, führt zu unzulänglichen Ergebnissen, weil die Frage nach der Notwendigkeit von Strukturveränderungen jenseits punktueller Eingriffe aus dem Blick gerät. Die Vereinten Nationen erleben heute eine Verschiebung ihrer Agenda weg von der Diskussion über Strukturveränderungen hin zur Diskussion über Möglichkeiten des Eingreifens in Konflikte, wobei militärische Handlungsoptionen eingeschlossen sind. Die Weltkonferenzen über Umwelt und Entwicklung (1992), über die Menschenrechte (1993), über die Weltbevölkerung (1994) oder über die globale soziale Frage (1995) mobilisieren zwar jeweils ein erhebliches öffentliches Interesse, werden aber für die Tagesarbeit der Vereinten Nationen nicht bestimmend. Die UN-Aktivitäten werden zur Zeit durch den Sicherheitsrat dominiert, und dieser wiederum beschäftigt sich zu einem Großteil mit Fragen der Konfliktintervention. Diese Diskrepanz zwischen der Tagesroutine der Vereinten Nationen und den Weltkonferenzen kommt nicht von ungefähr. Die Weltkonferenzen signalisieren einen bleibenden und wachsenden Bedarf an Strategien zur Konfliktlösung, die an die Ursachen der Konflikte gehen; die Tagesroutine der Vereinten Nationen bzw. des Sicherheitsrates reflektiert die über Jahrzehnte akkumulierte Enttäuschung über den praktischen Stellenwert globaler Konzepte der Strukturveränderung (Neue Weltwirtschaftsordnung, Sustainable Growth).

Letztlich werden aber auch die westlichen Industrieländer nicht um die Erkenntnis herumkommen, daß es heute nicht nur um die Kontrolle turbulenter Zonen der Weltwirtschaft und Weltpolitik geht, sondern um die Lösung der eigenen Zukunftsprobleme. Die Versuchung, diese Problematik zu verdrängen oder sie so zu formulieren, daß sie einer militärischen "Sicherheitsvorsorge" zugänglich bleibt, ist groß. Es nützt aber nichts, hier einfach nur Umkehr zu predigen, wenn eine solche Umkehr nirgends in Sicht ist. So bleibt es bei der Notwendigkeit, sich - auch wenn man die globale soziale Frage für das eigentlich Relevante hält - mit den Möglichkeiten auseinandersetzen, den Nutzen der Konfliktintervention (vor allem für den Schutz der vom Konfliktgeschehen Betroffenen) zu erhöhen und mögliche negative Folgewirkungen zumindest zu begrenzen, wenn man sie schon nicht ausschließen kann.

ISBN 3-928965-34-4