

Einleitung

Eine „neue Weltordnung“ proklamierte US-Präsident George Bush nach dem Ende des Kalten Krieges. Durch die Überwindung der Blockkonfrontation seien neue Spielräume für die aktive Gestaltung einer Welt der Freiheit und Demokratie vorhanden. Doch die Euphorie hielt nicht lange an. Die Fehlschläge der Vereinten Nationen in Somalia, Ruanda und zuletzt in Bosnien ließen Rufe nach humanitären Interventionen zugunsten der Menschenrechte und der Errichtung eines globalen Gewaltmonopols laut werden. Aber lassen sich Menschenrechte tatsächlich militärisch durchsetzen, oder folgt die Politik der Großmächte weiterhin im Sinne Links dem je eigenen Macht- und Sicherheitsinteresse, so daß mit der Aufweichung des Souveränitätsprinzips Staaten ermächtigt werden, nach eigenem Ermessen „gerechte“ Kriege zu beginnen?. Müssen wir also eher von einer neuen „Weltunordnung sprechen“ (Mitterand)? Zur Klärung dieser Fragen werden die beiden zentralen Ebenen dieser Arbeit, die institutionelle Entwicklung der Vereinten Nationen und die Frage nach der Rechtfertigung von Interventionen durch die Kategorie der Souveränität verknüpft. Souveränität ist das grundlegende Rechtsprinzip in der Charta der Vereinten Nationen, zugleich lassen sich die unterschiedlichen Positionen zur Intervention auf unterschiedliche Konzeptualisierungen von Souveränität zurückführen¹.

Analyse

Rechtsrahmen und zentrale Kategorien des internationalen Systems

Mit den Institutionen kollektiver Sicherheit ist das im klassischen Völkerrecht dominante Prinzip der Systemanarchie, in dem aus der Souveränität der Staaten ein Kriebsrecht abgeleitet wurde (*Ius ad bellum*), zugunsten einer kooperativen Verrechtlichung der internationalen Beziehungen aufgegeben worden. Nachdem sich der Völkerbund noch gegenüber der realen Machtkonstellation als zu schwach erwiesen hatte, handelt es sich bei den Vereinten Nationen um ein Mischsystem, das sowohl die kollektive Organisation von Sicherheit nach Kap. VI (Friedenssicherung) und Kap VII (Friedens erzwingung) der Charta als auch die realen Machtverhältnisse in Form des Vetorechts der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates kombiniert.

Die Einleitung von Zwangsmaßnahmen nach Kap. VII der Charta ist also nicht gegen den Widerstand einer der mit ständigem Sitz im Sicherheitsrat ausgestatteten Großmächte möglich. Jenseits der Bestimmungen zur Friedens erzwingung in Kap. VII gilt das generelle Gewaltverbot (Art. 2 Abs. 4 Charta). Da somit völkerrechtlich legitimierte militärische Aktionen gegen den Widerstand einer Großmacht prinzipiell ausgeschlossen sind, erfüllen die Vereinten Nationen zumindest de jure ihren primären Zweck:

¹ Textgrundlage dieses Papiers sind: Nye, J.: *Understanding International Conflicts*. S. 133-147; Kühne, W.: *Die neuen Vereinten Nationen*. ; Link, W.: *Die Neuordnung der Weltpolitik*.; Kratochwil, F.: *Sovereignty as Dominium*; Tönnies, S.: *Die gute Absicht allein ist suspekt*; Klein, E.: *Keine innere Angelegenheit*; Weber, H.: *Rechtsverstoß, Fortentwicklung oder Neuinterpretation*; Senghaas, D.: *Recht auf Nothilfe*. (zu den genauen bibliographischen Angaben siehe Reader S. 5)

die Verhinderung eines Dritten Weltkriegs. In Verbindung mit dem allgemeinen Gewaltverbot gilt das Prinzip der Souveränität auch für die übrigen Staaten.

Da das System kollektiver Sicherheit der unbedingten Vermeidung einer Konfrontation mit oder gegen eine Weltmacht untergeordnet ist, verbleibt den Staaten gemäß Art. 51 der Charta nicht nur das Recht auf individuelle Verteidigung, sondern auch die Möglichkeit, ihre Verteidigung kollektiv zu organisieren. Die Anwendung militärischer Gewalt ohne direkte Legitimation durch den Sicherheitsrat ist also nur möglich, wenn das Souveränitätsprinzip durch einen Drittstaat verletzt wurde.

Das Souveränitätsprinzip soll durch die Verknüpfung mit dem allgemeinen Gewaltverbot also eine Friedensordnung konstituieren.

Souveränität bedeutet nach Nye zunächst „rechtliche Vormachtstellung auf einem territorial begrenzten Gebiet“². Die rechtliche und moralische Zuständigkeit eines Staates endet an seinen Grenzen. Das Souveränitätsprinzip birgt somit die Gefahr, Menschenrechtsverletzungen in Staaten, die nach außen keinen Krieg führen, zu decken. Friedrich Kratochwil versucht, das so in die Kritik geratene Souveränitätsprinzip zu retten, indem er zwischen Souveränität, Wille und Geltung differenziert. Dem Souveränitätsprinzip, das aus dem Mittelalter stammt, seien bis heute entscheidende Änderungen widerfahren. Während damals Souveränität einem Herrscher konkret als Entscheidungskompetenz auch in Einzelfällen zugeordnet werden konnte, kommen heute Gesetze, die nur noch allgemeinen Charakter haben, in einem wesentlich komplexeren *Procedere* zustande, dem das Prinzip der Volkssouveränität zugrunde liegt. Unterstellt man, daß das Recht Ausdruck des Willens des Souveräns ist und nicht etwa Vernunft oder Gewohnheit folgt, reduziert sich die Frage nach seiner Geltung auf die Frage, ob es einer legitimen Quelle entspringt. Wenn das Souveränitätsprinzip also nicht die absolute Vormachtstellung (Nye), sondern das Vorhandensein einer legitimen Geltungsquelle des Rechts fordert, kann es nicht einfach dem realistischen Paradigma der Machtausübung eines egoistisch-rationalen Akteurs entsprechen. Da außerdem erst die wechselseitige Anerkennung von Souveränität ein internationales System konstituiert, unterliegt der Anspruch auf Souveränität immanenten Beschränkungen.³

Zur Verdeutlichung der Bedeutung von Souveränität zieht Kratochwil eine Analogie zum römischen Privatrecht, das dem Besitzer einer Sache das alleinige Verfügungsrecht darüber zubilligt und somit die Trennung zwischen privater und öffentlicher Sphäre begründet. Damit läßt sich das Souveränitätsprinzip nicht mehr aufgrund moralischer Erwägungen außer Kraft setzen.⁴

Anhand ihrer Einstellung zum Souveränitätsprinzip lassen sich auch die Grundpositionen zur Rechtfertigung von **Interventionen** unterscheiden: Während die *Realisten* von dem o.g. verkürzten Souveränitätsbegriff ausgehen, stellen die *Kosmopoliten* Gerechtigkeit als höchsten Wert in den Mittelpunkt. Für Realisten ist eine Intervention dementsprechend immer dann gerechtfertigt, wenn sie der Wahrung eines bestehenden Machtgleichgewichtes und somit dem sicherheitspolitischen Interesse dient

² Nye: S. 134

³ Kratochwil: S. 23ff.

⁴ ebd.: S. 25ff.

(Breschnew-Doktrin). Kosmopoliten halten Interventionen immer dann für gerechtfertigt, wenn sie der Gerechtigkeit dienen. Demgegenüber ist für die *Staatsmoralisten* die Souveränität selbst der zentrale Wert. Sie halten Interventionen nur in extremen Ausnahmefällen für gerechtfertigt.

Nach Nye bezeichnet Intervention im engeren Sinne gewaltsam-zwingende Eingriffe in den Souveränitätsbereich eines Staates. Eine weiter gefaßte Definition umfaßt jegliches Handeln, das die inneren Angelegenheiten eines Staates beeinflußt: Selbst Reden und Rundfunkübertragungen würden diesem Kriterium genügen.⁵ Wir werden im folgenden – wie auch Kratochwil – den engeren Interventionsbegriff zugrunde legen

Entwicklung und Politik der Vereinten Nationen

Unter den Bedingungen der Blockkonfrontation waren der Durchsetzung der kollektiven Sicherheit enge Grenzen gesetzt. Als Alternative entstand die Stationierung von Blauhelmen zwischen feindlichen Armeen als Deeskalationsmaßnahme im Sinne von Kap. VI der Charta (Peacekeeping). Damit konnte zugleich die sicherheitspolitische Brisanz kollektiver Aktionen reduziert und der veränderte Charakter regionaler Konflikte, in denen kein klarer Aggressor mehr festzumachen war, berücksichtigt werden. Nach dem Ende des Kalten Krieges schienen sich die Bedingungen für die Anwendung des Instrumentariums kollektiver Sicherheit zu verbessern. An die Vereinten Nationen wurden neue Ansprüche gestellt: Sie sollten nicht mehr nur für die Wahrung des Weltfriedens, sondern auch für Demokratie und Menschenrechte zuständig sein.

Dementsprechend erhöhte sich die Zahl von Peacekeeping-Einsätzen mit der Auflösung der Blockkonfrontation. Das System der kollektiven Sicherheit schien im Zweiten Golfkrieg erstmals nach Plan zu funktionieren.

Während Nye und Kühne die Auffassung vertreten, daß eine effektive Arbeit des Sicherheitsrates zur Zeit des Kalten Krieges aufgrund des Vetorechts unmöglich gewesen sei⁶, sieht Link gerade darin, daß der Sicherheitsrat nicht aktiv wurde, einen Beleg für die Funktionsfähigkeit der Vereinten Nationen im Sinne ihrer Gründerväter: Eine Konfrontation zwischen den Großmächten wurde um jeden Preis verhindert. Ausgehend von dem realistischen Paradigma des rationalen Macht- und Sicherheitsinteresses betont Link die Konzessionen des Konzepts der kollektiven Sicherheit an machtpolitische Realitäten in der Konzeption der Vereinten Nationen. Allein die Wahrung ihrer Kollektivhegemonie durch ihr Vetorecht im Sicherheitsrat habe die Großmächte motiviert, sich auf diese spezifische Form der Kooperation einzulassen.⁷ Folglich gebe es in den Vereinten Nationen kein reines System kollektiver Sicherheit (das eine automatische Reaktion aller gegen einen Aggressor voraussetzen würde).

Da die Mitgliedsstaaten jedoch nicht zu einer Teilnahme an „kollektiven“ Aktionen gezwungen werden könnten, sei es für kleinere Staaten sicherheitspolitisch notwendig, sich mit einer Supermacht zu verbinden. Somit entstünden zwangsläufig Staatenverbände zur kollektiven Verteidigung, die dem System der kollektiven Sicherheit widersprächen.

⁵ Nye: S. 132ff.

⁶ Kühne: S. 372; Nye: S. 146f.

⁷ Link: S. 110

Die Institutionalisierung bleibt bei Link also auf jeder Ebene der Machkonstellation im internationalen System nachgeordnet.

Demgegenüber vertritt Kühne die institutionalistische Position, durch eine Reform der Vereinten Nationen sei es nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, der den Sicherheitsrat gelähmt habe, möglich, seine friedensstiftende Funktion deutlich zu steigern.

Diese Reformen müßten zum einen der im Vergleich zu 1945 veränderten Machtkonstellation Rechnung tragen und zum anderen die sich nach dem Ende des Ost-West-Konflikts herausbildenden neuen Konflikttypen berücksichtigen. Als solche nennt Kühne ethnisch und religiös begründete Bürgerkriege und innerstaatliche Konflikte, die zur Destabilisierung ganzer Regionen führen können, die Verhinderung der Ausbreitung von Massenvernichtungswaffen, die zentralere Bedeutung von Umweltkatastrophen sowie die verstärkte Überwachung der Einhaltung von Menschenrechten. Dazu bedürfe es einer Modernisierung und Straffung der Verwaltung, einer solideren Finanzierung sowie der Effektivierung von Friedensoperationen durch die Einrichtung „harter“ Blauhelmtuppen, die über ein gewisses Maß an militärischer Abschreckung verfügen.

Übereinstimmend betonen Link und Kühne die friedenssichernde Funktion der nuklearen Abschreckung während des Kalten Kriegs.

Vom Souveränitätsprinzip zur humanitären Intervention

Wir haben bereits festgestellt, daß das Souveränitätsprinzip die Durchsetzung normativ als gerecht empfundener Maßnahmen ausschließt. Es hat somit insofern eine friedenssichernde Funktion als unterschiedliche normative Konzepte „richtiger“ Politik als Konfliktursache delegitimiert werden. Das internationale System wird durch die wechselseitige Anerkennung dieses Prinzips konstituiert. Aus der Ablehnung universalistischer Moralkonzepte resultierte also der Weg der Verrechtlichung der internationalen Beziehungen⁸. Internationales Recht ermöglicht Vorhersagbarkeit und verhindert somit die Eskalation partikularer zu zwischenstaatlichen Konflikten.⁹

Ein allgemeines Interventionsrecht kann es in einem solchen System nach Kratochwil nicht geben. Ausnahmen seien lediglich die Friedenserzwingung im Falle einer Legitimation durch den Sicherheitsrat gemäß Kap. VII der Charta oder die Rettung eigener Staatsbürger aus einem Krisengebiet.

Nun stellt sich die kontroverse Frage, inwieweit in besonders gravierenden Fällen der Verletzung von Menschenrechten eine „humanitäre Intervention“ gerechtfertigt werden kann. Kratochwil formuliert zwei Kriterien: Zum einen müsse sie durch eine Instanz beschlossen werden, die legitimiert ist, die nationalstaatliche Souveränität zu beschneiden. Der Sicherheitsrat würde diese Bedingung erfüllen und wäre somit in der Lage, neue Rechtsstandards zu setzen, die über die Maßnahmen gemäß Kap. VII der Charta hinausgehen. Darüber hinaus müßte im Einzelfall eine außerordentlich schwere Menschenrechtsverletzung vorliegen; die Anwendung militärischer Gewalt müßte alternativlos sein und

⁸ Kratochwil: S. 26

⁹ Nye: S. 141f.

eine kollektive Legitimation müßte gegeben sein, da die Ausübung von Souveränität nur auf der Grundlage wechselseitiger Anerkennung möglich sei.¹⁰

Demgegenüber führen Senghaas und Klein am Beispiel der Intervention im Kosovo aus, daß schwere Menschenrechtsverletzungen selbst als Friedensbruch angesehen werden können, wenn die Auflösung von Nationalstaaten und regionale Eskalation drohen. Somit seien die Bedingungen von Kap. VII der Charta erfüllt und eine Intervention zur Wahrung der Menschenrechte nicht nur zulässig, sondern, so insbesondere Senghaas, sogar aufgrund der internationalen Festschreibung von Menschenrechten, die höher zu bewerten sei als Gewaltfreiheit und Souveränität, geboten. Wenn sich der Sicherheitsrat in solchen Fällen als entscheidungsunfähig erweise, sei die Intervention auch ohne ausdrückliche Mandatierung erlaubt.

Weber widerlegt diese Argumentation, indem er den Charakter der Menschenrechtsdokumente als politische Forderungen hervorhebt. In keinem Fall implizierten die Dokumente irgendwelche Rechtsfolgen. Wie auch Tönnies begründet Weber den Vorrang von Gewaltverbot und Souveränität mit der Zielsetzung der Vereinten Nationen: der Verhinderung eines erneuten Weltkriegs. Er weist auf das Konfliktpotential hin, das im Falle einer Aufweichung der alleinigen Zuständigkeit der Vereinten Nationen in der willkürlichen Anwendung militärischer Gewalt durch einzelne Staaten oder Staatenverbände liege – zumal im Fall des Kosovo-Konflikts der Sicherheitsrat durchaus eine Entscheidung getroffen habe. Da mit Rußland und China zwei Weltmächte gegen eine Intervention stimmten, war eine kollektive Aktion im Interesse der Vermeidung eines Konflikts zwischen den Großmächten unmöglich. Darüber hinaus handle es sich im Kosovo um einen Bürgerkrieg zwischen dem jugoslawischen Staat und der UCK. Eine einseitige Verfolgung der albanischen Bevölkerung durch die serbischen Truppen sei also nicht gegeben. Eine plausible Rechtfertigung des Kosovo-Einsatzes der NATO liefert Senghaas, indem er auf den anerkannten Rechtsgrundsatz der Nothilfe verweist. Da im Sinne von Art. 51 der Charta individuelle und kollektive Selbstverteidigung ein „naturgegebenes Recht“ sind, sei auch die Hilfe für eine Bevölkerungsgruppe, die sich in einer lebensbedrohlichen Notlage befindet, gerechtfertigt.

Während Senghaas und Klein von einer Wertorientierung des Rechts ausgehen, also im Sinne der kosmopolitischen Denkschule argumentieren, lassen sich Kratochwil, Weber und Tönnies nur bedingt den Staatsmoralisten zurechnen, da sie zwar Souveränität als zentralen Wert ansehen, dies aber nicht moralisch, sondern rational bzw. historisch (insb. Tönnies) mit ihrer friedenssichernden Funktion begründen.

Abschließend bleibt festzuhalten, daß sich Nye, Kratochwil und Weber ausdrücklich darin einig sind, daß die Beurteilung, ob eine Intervention zu rechtfertigen ist oder nicht, sich auf eine möglichst detaillierte Einzelfallanalyse stützen muß. Dies impliziert die Motive der Akteure, die Verhältnismäßigkeit der Mittel und die Berücksichtigung der vor allem sicherheitspolitischen Konsequenzen.¹¹

¹⁰ Kratochwil: S. 33ff.

¹¹ Nye: S. 137f.

Schlußbemerkungen

- Mit dem Ende der Blockkonfrontation ist nicht eine Konflikt- durch eine Friedensordnung, sondern ein bipolares System durch ein multipolares System abgelöst worden, wobei ein zunehmendes Maß an Kooperation zwischenstaatliche Kriege überregionalen Ausmaßes eher unwahrscheinlich macht. Die Auflösung der alten Konfliktlinien geht jedoch mit einer Zunahme ethnisch oder religiös motivierter Regionalkonflikte einher.
- Die Notwendigkeit, diese strukturellen Änderungen zu berücksichtigen, begründet den Reformbedarf der Vereinten Nationen. Dabei ist Friedenssicherung nicht allein durch eine Stärkung der exekutiven Kompetenzen möglich. Schon die internationale Festschreibung von Menschenrechtsnormen als Zielbestimmung reicht aus, um Staaten, die die Menschenrechte verletzen, dem Rechtfertigungsdruck der so begründeten Weltöffentlichkeit auszusetzen.
- Die klassischen Sicherheitskonzepte lassen sich auch jenseits der Vereinten Nationen nicht auf die neuen Konflikttypen übertragen. Anstelle kollektiver Aktionen gegen einen klar bestimmten Aggressor tritt die Deeskalation wesentlich komplexerer Konflikte in den Mittelpunkt. Eine Intervention etwa zugunsten einer Partei in einem Bürgerkrieg erscheint uns schlicht kontraproduktiv, da sie den Konflikt internationalisiert und zur Verfestigung der oft nur vordergründig ethnisch oder religiös begründeten Feindschaft führt.
- Ein grundsätzliches Problem für die Rechtfertigung von Interventionen besteht in dem Nebeneinander von „hard power“ und „soft law“: Wo es um die einschneidendste Form militärischer Gewalt geht, sind die rechtlichen Grundlagen außerordentlich schwammig.
- Die Forderung nach einem weltweiten Gewaltmonopol, einer Weltpolizei, ließe sich mit den Mindestansprüchen moderner Demokratien nur vereinbaren, wenn gleichzeitig ein Weltrechtsstaat errichtet würde. Ein nicht demokratisch legitimes Gewaltmonopol würde eine unzulässige Machtkonzentration in den Händen der Vereinten Nationen – und damit der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates bedeuten. Daraus folgt, daß eine Erweiterung der Zwecksetzung der Vereinten Nationen nicht der spontanen Rechtsfortbildung durch die Handlungsmacht interventionsfähiger Staatenbünde, sondern nur einem Akt politischer Willensbildung unter Beteiligung aller Staaten folgen kann.