

Kosovo und Konstitutionalisierung: Zur humanitären Intervention der NATO-Staaten

Georg Nolte*

I. Einleitung

Bis März 1999 ist die Frage nach dem Verfassungscharakter der UN-Charta und der Konstitutionalisierung anderer völkerrechtlicher Regime angeregt, aber ruhig in Fachkreisen erörtert worden¹. Die Kosovo-Intervention der NATO-Staaten belebt diese Diskussion. Jedenfalls erweitert sie den Kreis ihrer Teilnehmer. Einer derjenigen Völkerrechtler, die auf das Bedürfnis der Öffentlichkeit nach Orientierung eingegangen sind, ist Jochen Abr. Frowein². Er hat die Frage nach der Zulässigkeit der humanitären Intervention schon seit geraumer Zeit als eine des Verfassungscharakters des universellen Rechtssystems begriffen³.

II. Positionen in der öffentlichen Diskussion

In der öffentlichen Diskussion stehen sich (noch?) zwei Auffassungen gegenüber. Für die einen handelt es sich bei der Intervention der NATO-Staaten um einen entscheidenden Schritt weg von einer veralteten staatenzentrierten Völkerrechtsordnung hin zu einer Weltverfassung, die auf der Vorstellung eines Weltbürgerrechts für jeden Menschen beruht⁴. Die anderen erklären die nicht vom Sicherheitsrat ermächtigte Gewaltanwendung der NATO-Staaten gegen Jugo-

* Dr. iur., Professor an der Georg-August-Universität Göttingen; überarbeitete Fassung des Vortrages auf dem Symposium "Grenzüberschreitende Konstitutionalisierungsprozesse" am 19.6.1999. Für hilfreiche Kritik danke ich Dr. Heike Krieger und Nico Krisch.

¹ Jochen Abr. Frowein, Konstitutionalisierung des Völkerrechts, Vortrag am 12.3.1999 auf der 26. Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, in: BDGVR 38 (noch nicht veröffentlicht, i.f. zitiert nach Manuskriptseiten); Bardo Faßbender, The United Nations Charter as Constitution of the International Community, in: Columbia Journal of Transnational Law 36 (1998), 529–619; ders., UN Security Council Reform and the Right of Veto: A Constitutional Perspective, Den Haag 1998; Gaetano Arangio-Ruiz, The "Federal Analogy" and UN Charter Interpretation: A Crucial Issue, in: European Journal of International Law 8 (1997), 1–28; Pierre-Marie Dupuy, The Constitutional Dimension of the Charter of the United Nations Revisited, in: Max Planck Yearbook of United Nations Law 1 (1997), 1–33; Ernst-Ulrich Petersmann, How to Reform the UN System? Constitutionalism, International Law, and International Organizations, in: Leiden Journal of International Law 10 (1997), 421–474.

² Jochen Abr. Frowein, Der Schutz des Menschen ist zentral, in: NZZ vom 17./18.7.1999, 61 f.

³ Andeutungsweise schon Jochen Abr. Frowein, Die Verpflichtungen erga omnes im Völkerrecht und ihre Durchsetzung, in: Festschrift für Hermann Mosler, Berlin 1983, 241–262, 258 f.; aus jüngerer Zeit: ders., Die Intervention im heutigen System der Weltverfassung, in: Ist das Prinzip der Nichteinmischung überholt? (Hartmut Jäckel Hrsg.), Baden-Baden 1996, 9–26, 21 f.; ders. (Anm. 1), 11–16.

⁴ Jürgen Habermas, Bestialität und Humanität, in: Die Zeit vom 29.4.1999, 1 und 6.

slawien für einen Rückfall in den Anfang des zwanzigsten oder gar in ein weiter zurückliegendes Jahrhundert⁵. Ein Völkerrechtler sollte die Vertreter beider Auffassungen in einem ruhigen Gespräch davon überzeugen können, daß sie die Lage überzeichnen. Die Befürworter eines Weltbürgerrechts postulieren einen Stand des Völkerrechts, der längst überwunden ist. Die UN-Charta setzt voraus, daß der Staat dem Menschen dient⁶, und die Entwicklung des Menschenrechtsschutzes seit dem Zweiten Weltkrieg hat diese völkerrechtliche Prämisse der Nachkriegsordnung entfaltet und verstärkt. Die Vertreter der Rückfallthese übersehen, daß die Intervention der NATO-Staaten nicht aus einem übersteigerten staatlichen Souveränitätsbewußtsein, aus unmittelbaren wirtschaftlichen Interessen oder auf Grundlage der Behauptung einer privilegierten Beziehung zwischen den Interventionen und den Opfern der Verfolgung erwachsen ist. Allerdings wird ein Völkerrechtler mit solchen Erwägungen heute keine der beiden Seiten mehr vollständig überzeugen können. Der Befürworter eines Weltbürgerrechts wird darauf beharren, daß dieses nur dann mehr als eine Fiktion sei, wenn es wenigstens zum physischen Schutz des Menschen wirksame Mittel gebe. Der Vertreter der Rückfallthese wird darauf bestehen, daß etwa die Intervention der USA auf Kuba im Jahr 1898 erstaunliche Parallelen zum Fall des Kosovo aufweise⁷.

III. Die Fragestellung

Die weltanschaulich gefärbte Frage, ob das Völkerrecht vor der längst fälligen Ergänzung der grundlegenden Rechte der menschlichen Person um ein ernsthaftes Durchsetzungsmittel oder vor dem Rückfall in eine Zeit regelloser Selbstbeurteilungskompetenz bei der Gewaltanwendung steht, wird rechtsdogmatisch oft als eine Entscheidung zwischen grundlegenden Rechtswerten angesehen. Diese Entscheidung wird nicht selten als das Ergebnis einer Abwägung zwischen der Wahrung elementarer Menschenrechte einerseits und der Unverletzlichkeit der staatlichen Souveränität bzw. des Staatsgebiets andererseits ausgemacht⁸. Eine solche Fragestellung verkürzt das Problem. Das Gewaltverbot der Charta dient nicht lediglich dem Schutz der abstrakten Souveränität oder des Staatsgebiets als solchem, sondern gerade auch dem Schutz der Menschen innerhalb und außerhalb

⁵ Györgi Konrad, Der Rückfall in den Anfang dieses Jahrhunderts, in: FAZ vom 30.4.1999, 41.

⁶ Vgl. UN-Generalsekretär Kofi Annan, Rede vor der UN-Generalversammlung am 20.9.1999, in: UN Press Release SG/SM/7136 vom 20.9.1999.

⁷ Vgl. Alexander Deconde, A History of American Foreign Policy, New York 1963, 339ff.; Walter LaFeber, The Cambridge History of American Foreign Relations, Bd. II, Cambridge 1993, 129ff. und 139ff.; Robert D. Schulzinger, American Diplomacy in the Twentieth Century, Oxford, 2. Aufl. 1990, 16ff.; das Eingreifen auf Kuba hat später maßgeblich zur Erhebung der erfolgreichen Forderung der lateinamerikanischen Staaten nach Anerkennung des Interventionsverbotes durch die USA beigetragen, vgl. Green Haywood Hackworth, Digest of International Law, Bd. 2, Washington 1941, 327ff.

⁸ So etwa der Außenminister Kenias in der UN-Generalversammlung, in: UN Press Release GA/9603 vom 25.9.1999; Christian Tomuschat, Völkerrechtliche Aspekte des Kosovo-Konflikts, in: Die Friedenswarte 74 (1999), 33–37, 34.

eines Staates vor der "Geißel des Krieges". Dessen Gewalt- und Eskalationspotential soll begrenzt und durch ein möglichst weitgehendes Entscheidungsmonopol des Sicherheitsrates kontrollierbar gemacht werden. Die Alternative "Territorium oder Menschenrechte" blendet daher Wichtiges aus. Wenn eine grundlegende Entscheidung getroffen werden muß, dann diejenige, ob die Werte oder die Verfahrensregeln der "internationalen Gemeinschaft"⁹ Vorrang haben¹⁰. So betrachtet scheint sich die Frage nach der Weltverfassung allerdings in jedem Fall zu erledigen. Wenn der Wert des Lebens, der Gesundheit und des Heimatrechts von Menschengruppen so hoch ist, daß kein Staat mehr ein formales Verfahren durchlaufen muß, um diese Güter gewaltsam zu schützen, dann kann zwar von einer menschenrechtsgeprägten, aber kaum von einer verfaßten Völkerrechtsordnung gesprochen werden. Wenn stattdessen die Unverbrüchlichkeit der Verfahrensregeln so weit geht, daß einer der höchsten Werte der Rechtsordnung schutzlos preisgegeben sein kann, dann kann zwar vielleicht von Ordnung, aber nicht mehr von einer Verfassung gesprochen werden. Von "Verfassung" sollte heute nur die Rede sein, wenn eine stabilisierte Verbindung von Werten und Verfahren zu einer sinnhaften und möglichst legitimen Rahmenordnung gegeben ist.

IV. Die Rechtsbehauptungen der NATO-Staaten

Daß die Kosovo-Intervention tatsächlich eine radikale Alternative zwischen Werten und Verfahrensregeln eröffnet, darf allerdings nicht vorschnell angenommen werden. Jochen Abr. Frowein lehrt, immer erst genau hinzuschauen, bevor man über die großen Fragen nachdenkt. Tatsächlich sind die völkerrechtlichen Rechtfertigungsversuche der NATO-Staaten erheblich zurückhaltender ausgefallen als manche politische Erklärung¹¹. Soweit sie völkerrechtlich argumentiert haben, haben die NATO-Staaten nicht die unbeschränkte Befugnis in Anspruch genommen, bei jeder "humanitären Katastrophe" ohne Ermächtigung Gewalt anwenden zu dürfen. Vor dem Internationalen Gerichtshof haben einige NATO-Staaten am 10. und 11. Mai 1999 die mehrfache Feststellung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, die Bundesrepublik Jugoslawien sei für eine übermäßige und grob menschenrechtswidrige Gewaltanwendung im Kosovo verantwortlich und deshalb drohe eine humanitäre Katastrophe, als einen maßgeblichen Faktor für die Rechtfertigung des Eingreifens erklärt¹². Die NATO-Staaten haben sich zum Teil darauf beschränkt, die Operation mit der Absicht, die Ziele

⁹ Christian Tomuschat, Die internationale Gemeinschaft, in: Archiv des Völkerrechts 33 (1995), 1–20.

¹⁰ So auch UN-Generalsekretär Kofi Annan, Rede vor der UN-Generalversammlung am 20.9.1999, in: UN Press Release SG/SM/7136 vom 20.9.1999.

¹¹ Siehe etwa die Stellungnahme des britischen Premierministers Blair vom 24.3.1999: "We are taking this action for one simple reason: to damage Serb forces sufficiently to prevent Milosevic from continuing to perpetrate a vile oppression against the Kosovo-Albanian people", abgedruckt in: The Crisis in Kosovo 1989–1999 (M. Weller, Hrsg.), Bd. 1, Cambridge 1999, 499.

¹² ICJ Comptes Rendus CR 99/24, Nrn. 1.7. und 1.8. (USA), CR 99/15 (Belgien): "Ces précédents joints, couplés avec des résolutions du Conseil de sécurité et le rejet du projet de résolution russe, le

der internationalen Gemeinschaft zu unterstützen, zu rechtfertigen¹³. Sie haben aber auch bestimmte Gesichtspunkte, welche bislang nur für eine Kompetenzbegründung des Sicherheitsrates vorgetragen worden sind, geltend gemacht (Friedensbedrohung, Gefahr der Konfliktausweitung, Flüchtlingsströme)¹⁴, oder auf rechtliche Erwägungen ausdrücklich¹⁵ oder implizit verzichtet¹⁶. Die NATO-Staaten haben nicht behauptet, unmittelbar durch eine Resolution des Sicherheitsrates zur Anwendung von Gewalt ermächtigt worden zu sein¹⁷. Sie haben aber immerhin geltend gemacht, daß der Sicherheitsrat das Vorliegen einer Situation verbindlich festgestellt habe, welche wirksame Maßnahmen zum Schutz der höchsten Güter gebiete.

Wenn die westlichen Staaten tatsächlich bereit wären, in Zukunft nur dann einzugreifen, wenn der Sicherheitsrat zuvor die Feststellung getroffen hat, daß eine Situation eine "humanitäre Katastrophe" darstellt, hätte mit der Kosovo-Intervention kein "Sprung in der Entwicklung des Völkerrechts"¹⁸ stattgefunden. Ein solcher neuer Rechtfertigungsgrund der qualifizierten humanitären Intervention wäre weiterhin an eine Entscheidung des UN-Sicherheitsrates gebunden¹⁹. Es hätte sich im Grunde nur eine neue Auslegungsregel gebildet, wonach unter der Voraussetzung, daß der Sicherheitsrat eine Situation in einer bestimmten Weise kennzeichnet, eine Ermächtigung für alle Staaten zur gewaltsamen Durchsetzung der in der Resolution formulierten Ziele vorliegt. Gegen eine solche Rechtsbehauptung kann jedenfalls eingewandt werden, daß sie zu einer großen Rechtsunsicherheit bei der Auslegung von Sicherheitsratsresolutionen führen und die Bereitschaft wichtiger Mitglieder des Sicherheitsrates vermindern würde, humanitäre Katastrophen wenigstens als solche zu kennzeichnen und zu verurteilen. Jochen Abr. F r o w e i n hat

26 mars, comme je l'ai évoqué, tentent et accréditent certainement l'idée que nous sommes là en présence d'une intervention tout à fait licite"); CR 99/20, Nrn. 38–43 (Niederlande); CR 99/21 Nr. 4.1.2.2. (Portugal); andeutungsweise auch Spanien in CR 99/22.

¹³ ICJ Compte Rendu CR 99/17 (Frankreich), siehe auch die Erklärung des französischen Außenministeriums zur Rechtsgrundlage der NATO-Intervention, abrufbar unter: www.diplomatie.fr/actual/dossiers/kosovo/kosovo13.htm; CR 99/18 Nr. 1.3.1. (Deutschland); Presseerklärung von NATO-Generalsekretär Solana vom 23.3.1999, NATO-Presseerklärung (1999) 040, abrufbar unter: <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-040e.htm>.

¹⁴ Erklärung des Europäischen Rates zum Kosovo vom 24./25.3.1999; Stellungnahme des NATO-Rates vom 12.4.1999, NATO Press Release M-NAC-1 (99) 51.

¹⁵ ICJ Compte Rendu CR 99/19 (Italien).

¹⁶ ICJ Compte Rendu CR 99/16, Nr. 16 (Kanada); CR 99/17 (Frankreich); CR 99/23 Nrn. 17 und 18 (UK).

¹⁷ Am nächsten kommt dem wohl die Erklärung des französischen Außenministeriums vom 25.3.1999, wonach die NATO-Aktion ihre "Legitimität" ("légitimité") in der "Autorität" ("autorité") des Sicherheitsrates finde, abrufbar unter: <http://www.diplomatie.fr/actual/dossiers/kosovo/kosovo13.html>.

¹⁸ Jochen Abr. F r o w e i n, Ordnungspolitik für die Staatengemeinschaft, in: Festschrift für Ernst-Joachim Mestmäcker (Ulrich Immenga Hrsg.), Baden-Baden 1996, 139–150, 150.

¹⁹ Diesen Gedanken erweigt und verwirft Nico Krisch, Unilateral Enforcement of the Collective Will, in: Max Planck Yearbook of United Nations Law 3 (1999), 59–104 (noch nicht erschienen).

diese Gefahren als einer der ersten kritisch beleuchtet²⁰. Der hinter einer derartigen Rechtsbehauptung stehende Gedanke, bloßen "Tatsachenfeststellungen" könnten sich die Mitglieder des Sicherheitsrates aus "Scham" politisch nicht so leicht entziehen, mag in manchen Situationen Wirkung entfalten, er kann aber keinen erheblichen Wechsel des Rollenverständnisses des Sicherheitsrates tragen. Die mit einer solchen veränderten Auslegungspraxis verbundenen Probleme sind jedoch geringfügig im Vergleich zu den Gefahren für die Rechtssicherheit und die Kooperationsbereitschaft, welche für das System der Vereinten Nationen von einer Befugnis zur humanitären Intervention ohne Sicherheitsratsbeschluß ausgehen.

V. *Positivistische Betrachtung*

Realistisch betrachtet können sich Völkerrechtler nicht mehr damit begnügen, auf die Tatsache aufmerksam zu machen, daß sich die NATO-Staaten zur Existenz einer allgemeinen Befugnis zur humanitären Intervention uneinheitlich und zurückhaltend geäußert haben. Es erscheint schwer vorstellbar, daß die politisch Verantwortlichen in den NATO-Staaten bei einem zukünftigen vergleichbaren Konflikt auch dann eine ähnliche Feststellung des Sicherheitsrates wie im Fall Kosovo für erforderlich halten werden, wenn ein solcher Beschluß nicht vorliegt²¹.

Mit den klassischen Instrumenten der Ermittlung des positiven Völkerrechts, der genauen Analyse von Rechtsbehauptungen der Staaten und der Staatenpraxis, kann man allerdings nicht leicht zur Begründung einer Befugnis der NATO-Staaten zum Eingreifen gelangen. Die wenigen in Betracht kommenden Präzedenzfälle aus der Zeit des Kalten Krieges, d.h. Ost-Pakistan 1971, Uganda 1979, Zentralafrikanische Republik 1979 und Kambodscha 1979 sind bei genauerer Untersuchung karg²². Auch zwei spätere Präzedenzfälle, Liberia 1990 und Nordirak 1991, geben nicht viel her²³. Das Eingreifen der ECOWAS-Truppen in Liberia hat wenige Tage nach der Besetzung Kuwaits durch irakische Truppen stattgefunden, also zu einem Zeitpunkt, als keine internationale Aufmerksamkeit für diesen Konflikt bestand²⁴. Der Fall des Nordirak ist nicht von der Sondersituation des Golfkrieges und seiner Folgen zu trennen. In der Doktrin hatte es bis zur Kosovo-Operation eine deutlich überwiegende Meinung gegen eine Befugnis zur – auch

²⁰ Jochen Abr. Frowein, *Unilateral Interpretation of Security Council Resolutions – A Threat to Collective Security?*, in: *Liber amicorum Günther Jaenicke*, Berlin 1999, 97–113, 111 ff.; Christian Tomuschat, *Using Force Against Iraq*, in: *Die Friedenswarte* 73 (1998), 75–81.

²¹ Siehe z.B. die Rede von US-Präsident Clinton vor der UN-Generalversammlung, in: UN Press Release GA/9599 vom 21.9.1999 sowie den Beitrag von Bundesverteidigungsminister Rudolf Scharping, in: *FAZ* vom 3.5.1999, 55.

²² Vgl. die Analyse des Foreign and Commonwealth Office, *Foreign Policy Document No. 148*, abgedruckt in *BYIL* 57 (1986), 614, 619; Olivier Corten/Pierre Klein, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction?*, Brüssel, 2. Aufl. 1996, 177–184.

²³ Peter Malanczuk, *Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force*, Amsterdam 1993, 17 ff.; a.A. Christopher Greenwood, *Is there a Right of Humanitarian Intervention?*, in: *The World Today* 49 (1993), 34–40, 35 ff.

²⁴ Näher zu Liberia Georg Nolte, *Restoring Peace by Regional Action – International Legal Aspects of the Liberian Crisis*, in: *ZaöRV* 53 (1993), 603–637.

multilateralen – einseitigen humanitären Intervention gegeben²⁵. In jüngerer Zeit hatten sich die befürwortenden Stimmen allerdings verstärkt²⁶.

Für die jetzige Beurteilung des Falles Kosovo ist wichtig, daß die Reaktion dritter Staaten auf das Eingreifen der NATO-Staaten keineswegs deutlich überwiegend positiv ausgefallen ist. Zwar hat der russische Resolutionsentwurf für eine Verurteilung der NATO-Intervention²⁷ im Sicherheitsrat nur die Stimmen Chinas und Namibias erhalten²⁸. Hieraus kann jedoch nicht geschlossen werden, daß diejenigen Mitglieder des Sicherheitsrats, welche nicht Mitglieder (oder Beitrittskandidaten) der NATO sind und gegen den russischen Entwurf gestimmt haben, von einer Befugnis zur humanitären Intervention ausgegangen sind. Argentinien, Malaysia und Bahrain haben zwar Verständnis für die Aktion der NATO-Staaten signalisiert, zur Begründung ihrer Stimmabgabe jedoch auf die Unausgewogenheit des russischen Entwurfs abgestellt und politisch-moralisch argumentiert²⁹. Gabun und Gambia haben sich nicht geäußert. Die Ukraine hat ausdrücklich von einer aus rechtlichen Gründen unakzeptablen Gewaltanwendung gesprochen³⁰. Indien hat zwar nicht als Mitglied des Sicherheitsrates gesprochen, seine rechtliche Kritik an dem NATO-Einsatz ist aber gewichtig³¹.

Die Analyse des Meinungsbildungsprozesses unter den Staaten wäre auch unangemessen knapp, wenn sie auf die erste Debatte im Sicherheitsrat beschränkt bliebe. Die selbständig abgegebenen Stellungnahmen vieler Staaten zeigen ein Meinungsbild, welches in der westlichen Öffentlichkeit nicht genügend zur Kenntnis genommen worden ist. Es haben nämlich nicht nur Rußland, China, die Ukraine und Indien kritische rechtliche Stellungnahmen zum Vorgehen der NATO-Staaten abgegeben, sondern auch die 29 zur Rio-Gruppe gehörenden lateinamerikanischen Staaten, darunter Mexiko³², Brasilien und Argentinien³³. Das Gleiche gilt für

²⁵ Z.B. Daniel Thürer, Der Wegfall effektiver Staatsgewalt: "The Failed State", in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 34 (1995), 9–47, 17 und 35f., sowie dort auch 136 (Randelzhofer), 139 (Simm), 140f. (Delbrück), 142 (Wolfrum), 147 (Bothe), 151 (Hailbronner); Corten/Klein (Anm. 22), 221ff.; Otto Kimminich, Der Mythos der humanitären Intervention, in: Archiv des Völkerrechts 33 (1995), 430–458; Josef Isensee, Weltpolizei für Menschenrechte, in: Juristenzeitung 1995, 421–430.

²⁶ Z.B. Karl Doehring, Völkerrecht, Heidelberg 1999; 431ff.; Abdul G. Koroma, Humanitarian Intervention and Contemporary International Law, in: Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht 5 (1995), 409–416, 415f.; Fernando R. Tesón, Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality, Irvington-on-Hudson, 2. Aufl. 1997, 146ff.; Dietrich Murswiek, Souveränität und humanitäre Intervention: zu einigen neueren Tendenzen im Völkerrecht, in: Der Staat 35 (1996), 31–44.

²⁷ S/1999/328 vom 26.3.1999.

²⁸ S.PV/3989 vom 26.3.1999, 6; auf diesen Umstand hat sich Portugal vor dem IGH berufen, um für die Zulässigkeit der Intervention zu argumentieren, ICJ Comptes Rendus CR 99/21, Nr.3.1.5.

²⁹ S.PV/3989 vom 26.3.1999, 7f. (Argentinien); 8f. (Malaysia); 9 (Bahrain).

³⁰ S.PV/3989 vom 26.3.1999, 10.

³¹ S.PV/3989 vom 26.3.1999, 16.

³² UN Press Release GA/9605 vom 23.9.1999.

³³ In ihrer Erklärung vom 25.3.1999 bedauern die Staaten der Rio-Gruppe die Gewaltanwendung, welche ohne Beachtung der Art. 53ff. der UN-Charta erfolgt sei, A/53/884 – S/1999/347 vom 26.3.1999.

Schweden³⁴, Südafrika³⁵ und eine Reihe wichtiger nicht-westlicher Staaten wie Indonesien, der Iran, Thailand und Vietnam³⁶. Die Staaten der Blockfreienbewegung haben am 21. April 1999 eine Stellungnahme formuliert, worin die Prinzipien der Souveränität, der territorialen Integrität, die „Heiligkeit“ (*sanctity*) der UN-Charta sowie die Hauptverantwortung des Sicherheitsrates beschworen werden und – trotz der ausgedrückten Besorgnis über die humanitäre Situation im Kosovo – die unmittelbare Einstellung aller Kampfhandlungen verlangt wird³⁷. UN-Generalsekretär Annan hat in einer vielzitierten Stellungnahme zwar erklärt, daß es „Zeiten gebe, in denen die Anwendung von Gewalt zur Friedenssicherung legitim sei“. Weitaus weniger häufig wird jedoch sein rechtswahrender Nachsatz zitiert, wonach er „aber häufig – und zwar nicht nur in Beziehung auf den Kosovo – darauf hingewiesen“ habe, daß die Charta regionalen Organisationen zwar eine wichtige Rolle zuzumesse, dem Sicherheitsrat aber die Hauptverantwortung für die Friedenserhaltung zukomme. Dies sei im NATO-Vertrag ausdrücklich anerkannt und deshalb solle der Sicherheitsrat an „jeder“ Entscheidung über die Anwendung von Gewalt beteiligt sein³⁸. Rechtliche Vorbehalte haben einige Staaten auch noch bei der Verabschiedung der Resolution 1244 des Sicherheitsrates vom 10. Juni 1999 wiederholt, mit der ein Mandat für eine internationale Sicherheitspräsenz im Kosovo erteilt worden ist³⁹. Selbst die islamischen Staaten, welche nachdrücklich Hilfe für die albanischen Kosovaren gefordert und sich politisch auf deren Seite gestellt hatten, haben in ihrer Gesamtheit die Operationen der NATO-Staaten nicht gerechtfertigt, sondern die Hauptverantwortung des Sicherheitsrates betont⁴⁰. Ob die zeitweilige Unterstützung der NATO-Intervention durch einzelne islamische Staaten⁴¹ auf einer gewandelten rechtlichen Überzeugung beruht, wird sich bei einem Eingreifen gegen eine islamische Regierung erweisen. Bis dahin muß dies aber

³⁴ UN Press Release GA/9600 vom 21.9.1999.

³⁵ „... the current military action against the sovereign state of Yugoslavia ... is in violation of the United Nations Charter and accepted norms of international law ...“, Stellungnahme des südafrikanischen Außenministeriums vom 25.3.1999, abrufbar unter: <http://www.polity.org.za/govdocs/pr/1999/pr0325.html>.

³⁶ FAZ vom 6.6.1999, 6; UN Press Release GA/9609 vom 23.9.1999; Chicago Tribune vom 26.3.1999.

³⁷ S/1999/451 vom 21.4.1999.

³⁸ „It is indeed tragic that diplomacy has failed, but there are times when use of force may be legitimate in the pursuit of peace. In helping to maintain international peace and security, Chapter VIII of the United Nations Charter assigns an important role to regional organizations. But as Secretary-General I have many times pointed out, not just in relation to Kosovo, that under the Charter the Security Council has primary responsibility for maintaining international peace and security – and this is explicitly acknowledged in the North Atlantic Treaty. Therefore the Council should be involved in any decision to resort to the use of force“, UN Press Release SG/SM/6938 vom 24.3.1999.

³⁹ S.PV/4011 vom 10.6.1999, 7 (Namibia); 7 (Rußland); 8 (China); 17 (Brasilien); 15 (Malaysia: „gratified that the issue has come back to the Council where it rightly belonged“) und 20 (Gambia).

⁴⁰ S/1999/394 vom 7.4.1999.

⁴¹ Z.B. durch Malaysia; „While Malaysia accepts the fact that urgent action was needed to address the humanitarian catastrophe ... we hope that the Security Council will be ultimately be allowed to address this breach of international peace ...“, Stellungnahme des malaysischen Außenministers Albar vom 2.4.1999, abrufbar unter: <http://www.kln.gov.my/KLN/press.nsf/6bbe49238c1c471cc82564f7002357c1/b421dec0a41e65fa482567470036fb8c?OpenDocument>.

noch bezweifelt werden⁴². Festzuhalten ist allerdings auch, daß deutlich weniger Staaten rechtliche Kritik an den NATO-Luftschlägen gegen Jugoslawien geübt haben als gegenüber den – allerdings nicht zur Beendigung einer “humanitären Katastrophe” unternommenen – Luftschlägen der USA im August 1998 gegen Ziele in Afghanistan und Sudan nach der Bombardierung der US-Botschaften in Nairobi und Daressalam⁴³.

VI. Grundsätzliche und rechtspolitische Betrachtung

Angesichts des ambivalenten Meinungsbildes unter den Staaten muß die Frage nach der humanitären Intervention nunmehr auch auf einer grundsätzlicheren und damit auch auf einer rechtspolitischen Ebene gestellt werden. Gegenstand der Überlegung ist die These, daß der völkerrechtliche Menschenrechtsschutz inzwischen ein so großes Gewicht erlangt habe, daß die Völkerrechtsordnung sogar die nicht autorisierte Anwendung von Gewalt zur Durchsetzung wenigstens dessen Kerngehalts toleriere⁴⁴. Tatsächlich ist es wohl unbestritten, daß das Verbot des Völkermordes als *ius cogens* neben dem Aggressionsverbot den höchsten Stellenwert in der gegenwärtigen Völkerrechtsordnung einnimmt⁴⁵. Einseitige Maßnahmen zur Gewährleistung des Genozidverbots sind auch nicht *per se* völkerrechtlich suspekt. Insbesondere Jochen Abr. Frowein hat darauf hingewiesen, daß es als ein Zeichen für die Entwicklung des Völkerrechts in Richtung auf eine verfassungsartige Ordnung zu deuten ist, daß grundlegende Rechte und Pflichten *erga omnes* wirken und deshalb auch alle Staaten bestimmte einseitige Maßnahmen, welche ansonsten völkerrechtswidrig wären, zu ihrer Gewährleistung ergreifen dürfen⁴⁶. Das Genozidverbot gehört zweifellos zu diesen Verpflichtungen *erga omnes*. Bisher ist allerdings auch zumeist betont worden, daß die Anwendung von Gewalt gerade nicht zu den zulässigen Gegenmaßnahmen zur Sicherung der *erga omnes*-Verpflichtungen gehöre⁴⁷. Vielleicht ist der Kosovo-Konflikt aber ein angemessener Anlaß, diese Regel zu überdenken. Jochen Abr. Frowein hat diese Möglichkeit nie so kategorisch ausgeschlossen wie andere⁴⁸.

⁴² Vgl. FAZ vom 6.6.1999, 6.

⁴³ The Final Document of the XIIth Summit of the Non-Aligned Movement, 2–3 September 1998, Durban, South Africa, in: <http://www.nam.gov.za/finaldocument.html#1>, Nrn. 158f.

⁴⁴ In diesem Sinne etwa Tomuschat (Anm. 8), 34; in der Sache auch Frowein (Anm. 2), 62; Eckart Klein, Kosovo: Braucht die NATO ein UN-Mandat?, in: Menschenrechtsmagazin 1999, 41f.; Michael Glennon, The New Interventionism, in: Foreign Affairs Mai/Juni 1999, 1–7.

⁴⁵ Ausgehend von ICJ Rep. 1970, 32 (para. 33f.) (*Barcelona Traction, Light and Power Company, Ltd.*); Art. 19 (3) (c) der Draft Articles on State Responsibility, in: Report of the International Law Commission on the work of its forty-eighth session 6 May–26 July 1996, GAOR Suppl. No. 10 (A/51)10, 131.

⁴⁶ Jochen Abr. Frowein, Reactions by not Directly Affected States to Breaches of Public International Law, in: RdC 1994-IV, 355 ff. und 423 ff.

⁴⁷ So etwa Peter Malanczuk, Akehurt's Modern Introduction to International Law, 7. Aufl. 1997, 271.

⁴⁸ Siehe schon Jochen Abr. Frowein, Die Staatengemeinschaft als Rechtsbegriff im Völkerrecht, in: Liechtensteinische Juristenzeitung 1991, 141–145, 141; ders. (Anm. 46), 414f.

a) Nothilfe

Eine wieder in die Diskussion gekommene Begründung eines Rechts zur humanitären Intervention ist die Nothilfe⁴⁹. Diese These bedeutet in ihrer normativen Reinform, daß das kollektive Selbstverteidigungsrecht nach der Erhebung von Völkern und Einzelmenschen zu Völkerrechtssubjekten auch zu deren Gunsten ausgeübt werden könne und sollte⁵⁰. Diese Auffassung stößt sich allerdings nicht nur am Wortlaut und am systematischen Zusammenhang des Art. 51 der Charta. Sie widerspricht auch einer zentralen Funktion des Gewaltverbots, nämlich ein hohes Maß an Klarheit über die Grenzen zulässiger einseitiger Gewaltanwendung im Interesse einer Minimierung der Eskalationsgefahr, die auch mit humanitär motivierter Gewaltanwendung typischerweise verbunden ist, zu schaffen. Wenn jede Gewaltanwendung gegen ein Volk oder gar gegen einzelne Menschen, die ein anderer Staat für völkerrechtswidrig hält, für die Inanspruchnahme eines Nothilferechts ausreichen würde, könnte das Gewaltverbot kaum noch eine praktische begrenzende Funktion entfalten. Konsequenterweise schließt diese These sogar ein Recht nichtstaatlich organisierter Gruppen zur grenzüberschreitenden Nothilfe zugunsten anderer Gruppen oder Menschen ein.

In einer praxisorientierteren Form wird die Nothilfethese mit dem Argument begründet, der Sicherheitsrat habe durch seine Tätigkeit im Laufe der neunziger Jahre eine rechtlich erhebliche Erwartung begründet, daß Menschengruppen auch im internen Konflikt nicht schutzlos gestellt bleiben könnten⁵¹, ja es spreche sogar einiges dafür, daß sich ein völkerrechtliches Verbot der Anwendung militärischer Gewalt im internen Konflikt bilde⁵². Für die Richtigkeit dieser Annahmen spricht einiges. Allerdings folgt daraus nicht auch eine Übertragbarkeit des Rechts zur kollektiven Selbstverteidigung auf Situationen, in denen Menschengruppen innerhalb eines Staates verfolgt oder militärisch unterdrückt werden. Selbstverteidigung darf nach der Charta nur gegenüber einem bewaffneten Angriff gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen geübt werden, setzt also einen in aller Regel klar zutage tretenden Vorgang voraus. Im internen Konflikt gibt es aber normalerweise keinen Vorgang, der als ein vergleichbar deutlicher Auslöser für eine Aggression gegen eine Menschengruppe identifiziert werden kann⁵³. Auch ein Massaker kann nur mit erheblichen zusätzlichen Annahmen als der Beginn eines "bewaffneten Angriffs" gegen eine wie auch immer definierte darüber hinausgehende Menschengruppe begriffen werden. Gerade über die Richtigkeit einer solchen Annahme entsteht typischerweise und legitimerweise Streit. Insbesondere entsteht oft Streit darüber, ob es sich bei einem Massaker um den Ausdruck einer gewaltsamen Politik gegen die Bevölkerung gehandelt hat oder um einen Exzeß untergeordne-

⁴⁹ Doehring (Anm. 26), 435f.; Knut Ipsen, *Der Kosovo-Einsatz – Illegal? Gerechtfertigt? Entschuldbar?*, in: *Die Friedenswarte* 74 (1999), 19–23, 22.

⁵⁰ So Doehring (Anm. 26), 435 f.

⁵¹ Tomuschat (Anm. 8), 34.

⁵² Frowein (Anm. 1), 13.

⁵³ Näher zu den Schwierigkeiten einer Ausdehnung des Gewaltverbots auf interne Konflikte Georg Nolte, *Eingreifen auf Einladung*, Berlin 1999, 201 ff.

ter Verbände bei der Bekämpfung von Aufständischen. Daß selbst im Fall Kosovo Raum für eine legitime unterschiedliche Beurteilung der Situation geblieben war, zeigen die drei Berichte, die der UN-Generalsekretär dem Sicherheitsrat in den zwei Monaten vor dem Beginn der NATO-Luftangriffe erstattet hat. In diesen Berichten hat der Generalsekretär nüchtern die Opfer von Anschlägen und organisierter Gewaltanwendung auf beiden Seiten im Kosovo geschildert⁵⁴. Im übrigen sind deutsche Gerichte vor dem Beginn der NATO-Luftangriffe noch von der Einschätzung ausgegangen, „daß die Aktivitäten der [jugoslawischen] Sicherheitskräfte im Großen und Ganzen im Zusammenhang mit Aktionen der UÇK standen, jedenfalls aber Gebiete betrafen, in denen die UÇK aktiv war bzw. sich zurückgezogen hatte“⁵⁵.

Die Völkerrechtsordnung muß im übrigen nicht insofern konsequent sein, daß, wenn sie verfolgten Völkern oder Menschen eine Befugnis zum gewaltsamen Widerstand einräumt, sie damit gleichzeitig auch anderen Staaten oder Gruppen ein Recht zur bewaffneten Nothilfe zuerkennen müßte⁵⁶. Diese Unterscheidung ist bereits im Lauf der Debatte zwischen den Staaten der Dritten Welt und den sozialistischen Staaten einerseits und den westlichen Staaten andererseits über die Regeln, die auf den Befreiungskampf von Kolonialvölkern anwendbar sind, getroffen worden⁵⁷. Bereits Samuel Pufendorf hat dem einzelnen Bürger ein Recht zur individuellen Selbstverteidigung gegen einen ungerechten Souverän zugestimmt, ein Recht auf Nothilfe dagegen kategorisch ausgeschlossen⁵⁸. Der Grund für die Unterscheidung lag damals wie heute in der spezifischen Mißbrauchs- und Eskalationsgefahr, die besteht, wenn die Voraussetzungen für eine zulässige Gewaltanwendung nicht klar genug definiert sind.

b) Rettung eigener Staatsangehöriger

Ein weiterer Ansatzpunkt für die These, daß auch das Gewaltverbot nicht so formal interpretiert werden muß, wie es das Dogma von den zwei Ausnahmen – Selbstverteidigungsrecht und Entscheidung des Sicherheitsrates – nahelegt, ist der ungeschriebene Rechtfertigungsgrund der Rettung eigener Staatsangehöriger⁵⁹. Westliche Staaten haben schon immer die Befugnis in Anspruch genommen, ihre eigenen

⁵⁴ Bericht S/1999/293 vom 17.3.1999; Brief S/1999/214 vom 26.2.1999; Bericht S/1999/99 vom 30.1.1999.

⁵⁵ VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14.1.1999 – AZ 14 S 2237/98, 18: „Eine andere Sichtweise der Verfolgungssituation wäre nur dann geboten, wenn ausreichend gesicherte und auch eine verlässliche Prognose erlaubende Anhaltspunkte dafür gegeben [gewesen] wären, daß eine Ausweitung der Operationen der UÇK in die bisher nicht betroffenen Gebiete, insbesondere die Städte, unmittelbar bevorstand und darüber hinaus gleichermaßen verlässlich mit vergleichbaren Reaktionen des Gegenterrors durch die Sicherheitskräfte hierauf zu rechnen war“, *ibid.*, 19.

⁵⁶ So aber Doehring (Anm. 26), 435.

⁵⁷ Antonio Cassese, *Self-determination of Peoples*, Cambridge 1995, 153 f.

⁵⁸ *De Jure Naturae et Gentium Libri Octo*, 1608 (Ausgabe *Classics of International Law*, James Brown Scott Hrsg., Bd. 2, Oxford 1934), VII, VIII, 5.

⁵⁹ Vgl. Frowein (Anm. 2), 61.

Bürger bzw. fremde Staatsangehörige in anarchischen Bürgerkriegssituationen einseitig und notfalls mit Gewalt evakuieren zu dürfen⁶⁰. Diese Rechtsbehauptung ist zwar lange umstritten gewesen, nachdem aber im Laufe der neunziger Jahre mehrere solcher Evakuierungsoperationen nicht auf den Widerspruch anderer Staaten gestoßen sind⁶¹, scheint sie sich inzwischen durchgesetzt zu haben. Wenn beim Gewaltverbot ungeschriebene Ausnahmen also zumindest diskutabel sind, warum kommt dann nicht eine weitere Ausnahme zur Verhinderung von Völkermord oder systematischer schwerer Menschenrechtsverletzungen in Betracht?

Abgesehen von der unterschiedlichen Akzeptanz innerhalb der Staatengemeinschaft liegt ein entscheidender Unterschied zwischen einem Rechtfertigungsgrund "Rettung eigener Staatsangehöriger" und einem Rechtfertigungsgrund "humanitäre Intervention" allerdings in der Begrenztheit und Kalkulierbarkeit einer einzelnen Rettungsoperation. Selbst wenn sie gegen den Willen eines funktionierenden Staates unternommen wird – wie etwa die amerikanische Operation im Jahr 1980 zur Rettung der Geiseln im Iran⁶² – ist damit kein vergleichbar unkontrollierbares Eskalations- und Mißbrauchspotential verbunden. Rettungsoperationen sind punktuell und finden typischerweise außerhalb eines Verhältnisses konkreter Kriegsgefahr zwischen den betroffenen Staaten statt. Eine längerfristige Operation zur Rettung einer unbestimmt großen Gruppe von Menschen kann dagegen aus der Sicht des davon betroffenen Staates wie ein Aggressionskrieg wirken. Damit enthält sie alle mit einer zwischenstaatlichen Gewaltanwendung typischerweise verbundenen Risiken. Diese verbleiben selbst dann, wenn der betroffene Staat militärisch, politisch und moralisch isoliert ist. Der Bombentreffer auf die chinesische Botschaft in Belgrad ist hierfür eine Illustration⁶³.

c) Verringerung des Mißbrauchspotentials

Es kann also kein Zweifel daran bestehen, daß die Anerkennung einer Befugnis zur nicht vom Sicherheitsrat ermächtigten humanitären Intervention die Gefahr zwischenstaatlicher Gewaltanwendung über das für das humanitäre Ziel erforderliche Maß hinaus erhöht. Bisher hat die Vorstellung überwogen, daß das Gewaltverbot der Charta – nicht zuletzt wegen der Eskalations- und Mißbrauchsgefahren – bewußt formal verstanden werden sollte⁶⁴. Dieses formale Verständnis entspringt allerdings nicht einer formalen Denkweise, sondern ist aus der geschichtlichen Erfahrung gespeist, daß Kriege schon immer um eines guten

⁶⁰ Robert Jennings/Arthur Watts, *Oppenheim's International Law*, Bd. 1, Harlow, 9. Aufl. 1992, 440ff.; Natalino Ronzitti, *Rescuing Nationals Abroad Through Military Coercion and Intervention on Grounds of Humanity*, Dordrecht 1985.

⁶¹ Z.B. Liberia 1996, AdG 1996, 40943 und FAZ vom 3.5.1996, 16; Sierra Leone 1997, AdG 1997, 42053; Albanien 1997, AdG 1997, 41877.

⁶² Vgl. *Case Concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, Judgment of 24 May 1980, ICJ Rep. 1980, 4, 44 f. (para. 93 f.).

⁶³ Vgl. die Debatte im Sicherheitsrat in S/PV.4000 vom 8.5.1999; IHT vom 10.5.1999, 1.

⁶⁴ Albrecht Randelzhofer, Art. 2 Ziff. 4 Rdnrn. 35 und 49 ff., in: B. Simma (Hrsg.), *Charta der Vereinten Nationen*, München 1991.

Zweckes willen in der Erwartung begonnen worden sind, daß diesmal die überlegenen Waffen zur Verfügung stünden, die es ermöglichen würden, den Krieg in kurzer Zeit siegreich zu beenden, daß dann aber tatsächlich alle Beteiligten die Kontrolle über die Spirale der Gewalt verlieren und die Menschheit wieder einmal der Geißel des Krieges unterworfen wird. Auch im Fall Kosovo ist das Ausmaß der eingesetzten militärischen Gewalt erheblich darüber hinausgegangen, womit die Verantwortlichen in den NATO-Staaten vor Beginn der Kämpfe gerechnet hatten⁶⁵. Es ist allerdings nicht von vornherein ausgeschlossen, daß die Erfahrung der Unberechenbarkeit in einer Zeit ihre Gültigkeit verliert, in der ein klareres Bewußtsein für die Unterscheidung zwischen eigenen Interessen und allgemeinem menschlichen Werten herrscht. Wenn es also möglich wäre, eine Umschreibung des Ausnahmefalles der humanitären Intervention zu finden, welche nach menschlichem Ermessen nur ein begrenztes Mißbrauchs- und Eskalationspotential eröffnet⁶⁶, dann könnte man die Anerkennung einer solchen Ausnahme vielleicht als Ausdruck einer Konstitutionalisierung des universellen Rechtssystems betrachten und nicht als einen Rückschritt.

d) Völkermord als begrenzbarer Extremfall?

Die naheliegendste Umschreibung eines möglichst präzisen Ausnahmestandes der humanitären Intervention ist der Begriff des Völkermordes. Völkermord ist das schwerste Verbrechen überhaupt und seine Kriminalisierung konstituiert die internationale Ordnung nach Auschwitz. Es gibt eine allgemein anerkannte Definition dieses Verbrechens in Art. II der Völkermordkonvention⁶⁷. Eine Befugnis anderer Staaten zur Intervention kann allerdings nicht schon bei der Erfüllung des Straftatbestandes "Völkermord" durch einzelne Personen begründet sein – etwa wenn ein Fanatiker mit entsprechender Absicht in eine Menschengruppe schießt –, sondern nur wenn systematische oder massive Akte des Völkermordes, sei es durch eine staatliche Politik, sei es durch eine Gruppe, stattfinden oder unmittelbar drohen. Wann aber liegt eine solche Situation vor?

Am 22. Mai 1999 hat die Anklägerin des Internationalen Jugoslawientribunals die fünf wichtigsten Führer Jugoslawiens wegen Mordes und wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit, nicht aber wegen Völkermordes angeklagt⁶⁸. Wenn diese Entscheidung bedeuten würde, daß die Schwelle zum Völkermord noch nicht überschritten ist, wenn eine durch Staatsorgane mitbetriebene Vertreibungskampagne

⁶⁵ Siehe etwa IHT vom 21.9.1999, 1.

⁶⁶ So etwa die Frage von UN-Generalsekretär Kofi Annan, Rede vor der UN-Generalversammlung am 20.9.1999, in: UN Press Release SG/SM/7136 vom 20.9.1999.

⁶⁷ Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9.12.1948, BGBl. 1954 II, 730; UNTS Bd. 78, 277; dazu insbesondere International Criminal Tribunal for Rwanda, *The Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*, Case No. ICTR-96-4-T, Decision of: 2 September 1998, unter 3. und 6.1–6.3.; abrufbar unter: <http://www.un.org/ictt/english/judgements/akayesu.html>.

⁶⁸ *The Prosecutor v. Slobodan Milosevic*, Case No. IT-99-37-I, Pressemitteilung des Internationalen Jugoslawientribunals JL/PIU/403-E vom 27.5.1999; Text der Anklageschrift ist abrufbar unter: www.usia.gov/kosovo/99052702.htm.

zwar von Morden begleitet wird, aber nicht genügend deutlich die Absicht erkennen läßt, die betreffende Volksgruppe physisch oder psychisch zu zerstören, dann käme der Begriff des Völkermordes vielleicht als eng umgrenzter Ausnahmetatbestand zur Rechtfertigung einer humanitären Intervention in Betracht. Die geschehene Intervention der NATO-Staaten im Kosovo könnte mit den Ereignissen, so wie sie unmittelbar vor dem Eingreifen vom UN-Generalsekretär am 20. März 1999 festgestellt worden sind⁶⁹, jedoch nicht gerechtfertigt werden. Aber auch wenn die Anklägerin auf die Anklage wegen Völkermordes aus politischen Gründen verzichtet hat, stößt die Anwendung des *res ipsa loquitur*-Gedankens auf große praktische und weltanschauliche Schwierigkeiten. Im Fall Ruanda hat sich der Begriff des Völkermordes zur Kennzeichnung einer erheblich klareren Situation erst nach einigem Zögern durchgesetzt⁷⁰. Auf der anderen Seite wird für die vertriebene sudetendeutsche Volksgruppe die Auffassung vertreten, daß sie einem Völkermord zum Opfer gefallen sei⁷¹. An dieser Stelle kommt es nicht darauf an zu klären, welches nun das richtige Verständnis des Begriffs des Völkermordes ist. Wichtig ist nur die Feststellung, daß selbst der Begriff des Völkermordes, trotz seiner Definition in der Konvention von 1948, gerade wegen der intensiven Vorstellungen, die sich mit ihm verbinden, in der heutigen politischen Vorstellungswelt nicht geeignet ist, das Maß an Einigkeit über das Vorliegen seiner Voraussetzungen zu erzeugen, das erforderlich wäre, um eine Aussicht auf eine weitreichende Einigkeit über das Vorliegen eines Ausnahmetatbestandes der humanitären Intervention in einer konkreten Situation zu begründen. Für Begriffe wie "humanitäre Katastrophe" oder "ethnische Säuberung", die zumeist zur Kennzeichnung der Lage verwendet worden sind, trifft dies ersichtlich noch weniger zu.

Wiegt aber die Erwägung, daß selbst der Begriff des Völkermordes nicht konsenszeugend sein dürfte, nicht gering gegenüber dem elementaren Gerechtigkeitsempfinden, daß es doch zulässig sein müsse, Verbrechen wie Auschwitz, Kambodscha oder Ruanda zu verhindern? Dieser Gedanke ist intuitiv plausibel, er beruht aber auf einer ambivalenten Voraussetzung. Auschwitz, Kambodscha und Ruanda werden dabei nämlich – bewußt oder unbewußt – als Extremsituationen in einem doppelten Sinn gedacht: Zum einen sollen sie faktisch die extreme Ausnahme sein, zum anderen sind sie normativ das ultimative Verbrechen. Wenn es richtig ist, daß diese Taten tatsächlich faktisch und normativ die große Ausnahme darstellen, mag es nicht ausgeschlossen sein, sie in einer Extremkategorie zusammenzufassen, bei deren Vorliegen jedenfalls ein multilaterales einseitiges gewalttames Eingreifen gerechtfertigt sein sollte. In diesem Fall hätte die Wissenschaft

⁶⁹ Siehe den Bericht des UN-Generalsekretärs S/1999/293 vom 17.3.1999.

⁷⁰ International Criminal Tribunal for Rwanda, *The Prosecutor v. Jean-Paul Akayezu*, Case No. ICTR-96-4-T, Decision of: 2 September 1998, unter 3; Khoti Kamanga, *The Rwandan Conflict and the Genocide Convention: Implications for Tanzania*, in: *African Yearbook of International Law* 5 (1997), 63–87, 70.

⁷¹ Felix Ermacora, *Die sudetendeutschen Fragen*, München 1992, 178; dazu eingehend Christian Tomuschat, *Die Vertreibung der Sudetendeutschen. Zur Frage des Bestehens von Rechtsansprüchen nach Völkerrecht und deutschem Recht*, in: *ZaöRV* 56 (1996), 1–69, 11 ff.

allerdings eine erhebliche Mitverantwortung, den Ausnahmecharakter dieser Kategorie zu erhalten⁷². Nimmt man jedoch die Reaktion auf die Kosovo-Intervention zum Maßstab, ist nicht ersichtlich, daß viele Völkerrechtler versucht hätten, eine genaue und kritische Beschreibung der Situation in Jugoslawien, so wie sie vor den Luftschlägen der NATO-Staaten gegeben war, zu unternehmen, und diese Beschreibung streng an Kriterien zu messen. Die Zurückhaltung gegenüber einer genauen Beschreibung und einer vergleichenden Bewertung der Lage ist zwar verständlich, sie spricht aber auch dafür, daß es keine genügend starken Institutionen und Kräfte gibt, welche den Ausnahmecharakter des Begriffs des Völkermordes und einer Befugnis zur humanitären Intervention gegenüber plakativen und unausgewogenen Darstellungen bewahren könnten. Die Leichtigkeit, mit welcher der Vorwurf des Völkermordes erhoben werden kann, hat sich etwa anlässlich der Angriffe russischer Truppen in Tschetschenien im Oktober/November 1999 gezeigt. Diese These ist von engagierter Seite schnell in den Raum gestellt und zum Teil sogar mit der Aufforderung an die westlichen Staaten zum Eingreifen verbunden worden⁷³.

Auch die Multilateralität der NATO-Intervention ist angesichts der Auflösung des Begriffs der Regionalorganisation⁷⁴, der Erfahrung mit der Intervention auf Grenada (1983) sowie der Existenz handlungsbereiter, aber nicht berechenbarer Organisationen wie der GUS und der ECOWAS kein erhebliches begrenzendes Kriterium⁷⁵.

e) Bewahrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses

Selbst wenn aber ein Sinn für die Unterscheidung der Verbrechensdimensionen gewährleistet wäre, muß angesichts der auf großen Teilen des Globus weiter herrschenden Armut und des noch für einige Jahrzehnte anhaltenden Wachstums der Weltbevölkerung mit gewaltsamen Massenvertreibungen und Völkermordversuchen gerechnet werden. Je mehr aber die normative Extremsituation faktisch nicht mehr die große Ausnahme ist, desto geringer ist die Aussicht, daß das Regel-Ausnahme-Verhältnis beim Gewaltverbot in einer rechten Beziehung gehalten werden kann. Dies gilt auch dann, wenn nicht in jedem dieser Extremfälle auch tatsächlich interveniert wird⁷⁶. Es ist fraglich, ob man sich in den westlichen Staaten klarge-

⁷² Dies betonen etwa Antonio Cassese, *Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?*, in: *European Journal of International Law* 10 (1999), 23–30, 29; Tomuschat (Anm. 8), 35; Daniel Thürer, *Die Nato-Einsätze im Kosovo und das Völkerrecht*, in: *NZZ* vom 3./4.4.1999, 5; Birgit Laubach, *Angriffskrieg oder Humanitäre Intervention?*, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 1999, 276–279, 279.

⁷³ Siehe *FAZ* vom 29.10.1999, 1; vom 8.11.1999, 1; vom 13.11.1999, 2; vom 19.11.1999, 2.

⁷⁴ Christian Walter, *Vereinte Nationen und Regionalorganisationen*, Berlin 1996, 27 ff. und 124 ff.

⁷⁵ Nolte (Anm. 53), 14, 271 ff., 282 ff.; 590 ff.

⁷⁶ Die Aushöhlung der moralischen Glaubwürdigkeit, welche durch Nicht-Intervention in noch extremeren Fällen (Afrika) hervorgerufen wird, kann langfristig auch Rückwirkungen auf das Funk-

macht hat, welcher Erosion das Gewaltverbot ausgesetzt ist, wenn eine Situation, die in Zukunft wohl häufiger als in der Vergangenheit eintreten wird, jetzt als extreme Ausnahme definiert wird. Die Anteilnahme an der herzzerreißenden und unmenschlichen Behandlung der albanischen Kosovaren und die Entschlossenheit, es nicht zu einer Wiederholung der Vergangenheit kommen zu lassen, hat hier und dort wohl den Sinn für die Zukunft getrübt. Der Ost-Timor-Fall ist jedenfalls schon bald gefolgt. Der Kosovo-Konflikt ist hoffentlich der letzte in Europa, der Anlaß zu einer gewaltsamen humanitären Intervention gibt. Die Erwägung, daß die grausame Behandlung der albanischen Kosovaren nach den Erfahrungen des zwanzigsten Jahrhunderts "in Europa" nicht mehr akzeptabel sei, hat als Motiv im politischen Raum eine große Rolle gespielt⁷⁷. Die rechtliche Präcedenzwirkung der geschehenen Intervention läßt sich aber nicht auf Europa beschränken⁷⁸. Die NATO-Staaten haben dies bei ihrer völkerrechtlichen Rechtfertigung auch nicht versucht. Das Wiederaufflammen des Tschetschenienkonflikts im Oktober 1999 macht deutlich, daß die Begrenzung auf Europa auch politisch nicht durchzuhalten ist.

VII. Ausgangslage und Zukunft

Muß die "internationale Gemeinschaft", d. h. die Staaten und Menschen, die in dem Ziel des Menschenrechtsschutzes übereinstimmen, also gewaltsame Vertreibungsprozesse wie im Kosovo wie ein Naturereignis hinnehmen? Dies ist natürlich nicht der Fall, denn als kaum bestrittenes rechtliches Mittel steht der Sicherheitsrat zur Verfügung⁷⁹. Die weltverfassungsrechtliche Frage ist vielmehr, ob die Unsicherheit, die durch die Existenz einer Regel hervorgerufen wird, welche das einseitige Eingreifen in interne Konflikte erlaubt, die von einer staatlich organisierten Menschengruppe als existentiell empfunden werden, wirklich in Kauf genommen werden soll zugunsten der Chance, Menschenleben zu retten und Flüchtlinge in ihre Heimat zurückzubringen. Man kann sich dabei auf den Standpunkt stellen, daß gerade weil der Typus des ethnischen Vertreibungskonflikts gegenwärtig so verbreitet ist, es zur Abschreckung anderer Staatsverbrecher erforderlich sei, ein Exempel zu statuieren. Es ist allerdings sehr fraglich, ob diese Überlegung trägt. Kurz vor und während der Kosovo-Intervention haben schwere Unruhen in Indonesien stattgefunden, bei denen nicht zuletzt aufgrund von Exzessen der Sicherheitskräfte viele Menschen vertrieben und sogar ähnlich viele Menschen getötet wurden wie zur gleichen Zeit im Kosovo⁸⁰. Es ist kaum anzu-

tionieren des internationalen Systems im Ganzen haben, vgl. SZ vom 15.9.1999, 4; IHT vom 10.5.1999, 1.

⁷⁷ Z.B. Erklärung des Europäischen Rates zum Kosovo vom 24./25.3.1999: "An der Schwelle des 21. Jahrhunderts darf Europa eine humanitäre Katastrophe in seiner Mitte nicht tolerieren".

⁷⁸ Siehe auch Simon Chesterman/Michael Byers, *Has US Power Destroyed the UN?*, in: *London Review of Books* vom 29.4.1999, 29 f.

⁷⁹ Der algerische Präsident hat vor der UN-Generalversammlung allerdings darauf beharrt, daß Interventionen nur mit der Zustimmung des betroffenen Staates zulässig seien, UN Press Release GA/9595 vom 20.9.1999.

⁸⁰ Keesings Record of World Events 1999, 42731, 42789, 42834 f.; 42897, 42946.

nehmen, daß die Furcht vor Luftschlägen einen nennenswerten Einfluß auf die Entschlossenheit der Täter gehabt hat. Die umgekehrte Gefahr erscheint dagegen eher plausibel: Bald nach dem Abschluß der Bombardierung zum Schutz der albanischen Kosovaren begannen Kämpfe zwischen pakistanischen und indischen Truppen in Kaschmir. Die Vergleichbarkeit dieses Konflikts mit demjenigen des Kosovo ist von Pakistan sofort geltend gemacht worden⁸¹. Der Kosovo-Konflikt ist kein Einzelfall. Seit zehn Jahren werden ethnische Spannungen als Hauptursache der meisten bewaffneten internen Konflikte auf dem Globus identifiziert, und nichts spricht dafür, daß sich diese Lage bald ändern wird. Solche Konflikte sind typischerweise mit Vertreibungen verbunden. Es gibt viele Hypothesen, aber keine sichere Erklärung zu der Frage, woran es liegt, daß dieser Konflikttypus gegenwärtig so verbreitet ist. Die These, es seien verbrecherische Männer, die kraft ihrer diktatorischen Gewalt oder ihres Charismas ihr jeweiliges Volk verhetzen, dürfte zu kurz greifen. Diejenigen, die auf die Abschreckung von Staatsverbrechern setzen, müssen jedenfalls auch über die Ermutigung nachdenken, welche Extremisten innerhalb sezessionsgeneigter Volksgruppen durch die Intervention der NATO-Staaten erhalten haben, exzessive Verfolgung zu provozieren, um ein Eingreifen von außen herbeizuführen.

Die grundsätzliche und rechtspolitische Frage ist also, ob die Gefahren, die mit der Anerkennung eines nicht klar genug definierbaren Begriffs der humanitären Intervention verbunden sind, um der damit verbundenen Möglichkeit der Rettung von Menschenleben willen in Kauf genommen werden sollen. Bei der Formulierung der Antwort sollte offen darüber gesprochen werden, wer dabei welche Risiken eingeht. Die NATO-Staaten scheinen zwar bereit zu sein, die damit verbundenen kurzfristigen Gefahren für ihre eigene Sicherheit einzugehen. Daß ihre Entschlossenheit, einen Preis für die Rettung von Menschenleben zu zahlen, letztlich aber nicht sehr groß ist, zeigt sich an ihrer mangelnden Bereitschaft, die eigenen Soldaten in Gefahr zu bringen, um Menschen aus konkreter Gefahr zu retten. Angesichts ihrer gegenwärtigen Überlegenheit ist in den NATO-Staaten kaum über die langfristigen Gefahren für die internationalen Beziehungen gesprochen worden. Ein Zusammenhang mit der Sorge über die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen ist nicht hergestellt worden.

Wenn die NATO-Staaten allerdings bereit sind zu akzeptieren, daß Rußland, Indien, Iran, Südafrika oder Nigeria einseitig oder mit Verbündeten in ihrer jeweiligen Nachbarschaft (Tadschikistan, Sri Lanka, Afghanistan, Lesotho, Liberia, Sierra Leone) ohne Ermächtigung des Sicherheitsrates Menschenleben retten dürfen, oder gar China eines Tages interveniert, um anti-chinesische Pogrome in Malaysia oder in Indonesien zu beenden, mag sich tatsächlich eine neue Regel bilden. Es ist jedoch nicht absehbar, daß die Zulässigkeit "schlechter Kopien" in und von den westlichen Staaten akzeptiert wird. Es wird umgekehrt aber auch kaum zu vermitteln sein, daß die Interventionen anderer hegemonisch und daher

⁸¹ Stellungnahme Pakistans auf der Abrüstungskonferenz, UN Press Release DCF/370 vom 4.6.1999.

rechtswidrig seien, die eigenen aber nicht. Es ist zwar richtig, daß die NATO-Staaten genuinere Demokratien sind als viele andere Staaten und daß sie in ihrer Kampfführung mehr Rücksicht auf die Zivilbevölkerung als andere nehmen (können). Diese Umstände werden aber nicht allen einleuchten und können auch keine Begrenzung des Rechts auf humanitäre Intervention auf die westlichen Staaten begründen. Solange die westlichen Staaten jedoch nicht bereit sind, das Recht zur humanitären Intervention auch anderen zuzugestehen – oder sicher sind, daß sie auch langfristig so mächtig bleiben, daß nur sie dieses Recht faktisch ausüben können werden – scheint es weiser und allein rechtmäßig zu sein, daß sie sich auf die Verfahren der UN-Charta beschränken. Nur dann hat die Charta eine Chance, zur Weltverfassung zu werden.

VIII. Kollektive Sicherheit und Konstitutionalisierung

Angesichts der Behandlung anderer Konflikte im Sicherheitsrat kann nicht behauptet werden, daß die Vetomächte Rußland und China prinzipiell gegen den Einsatz des Sicherheitsrates zur Bewältigung ethno-nationaler Konflikte eingestellt wären. Es liegt vielmehr in deren Eigeninteresse, daß diese Konflikte in internationaler Kooperation bewältigt werden. Den westlichen Staaten stehen erhebliche wirtschaftliche Machtmittel zur Verfügung, um russische, chinesische und sonstige staatliche Entscheidungsprozesse zu beeinflussen. Der Entscheidungsprozeß über die Aufstellung einer Friedenstruppe für Ost-Timor ist hierfür ein Beleg⁸². Das notwendige Minimum für ein gemeinsames globales Wertebewußtsein ist gegenwärtig vorhanden. Dieses Minimum wird aufs Spiel gesetzt, wenn Verhandlungen schon dann abgebrochen werden, wenn ungewöhnlich weitreichende Forderungen nicht erfüllt werden⁸³.

In den NATO-Staaten ist ersichtlich ein Bewußtsein dafür vorhanden, daß einseitiges militärisches Eingreifen nicht nur von substantiellen Voraussetzungen abhängig gemacht werden darf, sondern auch ein Mindestmaß an Verfahrensvoraussetzungen erfüllt sein sollte. Dies zeigt ihr Beharren darauf, daß es sich bei dem militärischen Eingreifen um das letzte Mittel nach Ausschöpfung aller Verhandlungsspielräume in den zuständigen Gremien gehandelt habe⁸⁴. Eine echte Verfahrensvoraussetzung stellt dieses leicht zu behauptende und schwer zu widerlegende

⁸² S/RES/1999/1264 vom 15.9.1999.

⁸³ Das Verlangen nach einer Zusage voller Bewegungsfreiheit von NATO-Truppen auf dem gesamten Staatsgebiet Jugoslawiens, so wie es in Nr.8 des Appendix B des Entwurfs eines "Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo" vom 23.2.1999 enthalten war (sog. Rambouillet-Abkommen, S/1999/648 vom 7.6.1999, 81), war – wie auch die inzwischen im Kosovo gemachte Erfahrung lehrt – überzogen, so etwa Henry Kissinger, in: Welt am Sonntag vom 15.8.1999, 6; Marc Weller, The Rambouillet Conference on Kosovo, in: International Affairs 75 (1999), 211–251, teilt mit, daß alle Vorschriften des Entwurfs betreffend die "Implementierung" von den Staaten der sog. Kontaktgruppe vornherein als "nicht verhandelbar" erklärt worden sind, *ibid.*, 234 und 246f.

⁸⁴ Stellungnahme von NATO-Generalsekretär Solana vom 23.3.1999, NATO-Presseerklärung (1999) 040, abrufbar unter: <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-040e.htm>.

Kriterium jedoch nicht dar. Eine Legitimierung durch die UN-Generalversammlung nach dem Muster der *Uniting-for-Peace-Resolution* erscheint demgegenüber in jeder Beziehung als das geringere Übel⁸⁵. Unter den auf abschbare Zeit gegebenen weltpolitischen Verhältnissen besteht jedenfalls nicht mehr die Gefahr, daß die westlichen Staaten wie in den Jahren zwischen 1960 und 1990 regelmäßig überstimmt werden. Im Gegenteil haben diese Staaten heute die echte Chance, die erforderlichen Mehrheiten hinter sich zu bringen. Tatsächlich hat es offenbar informelle Bemühungen der NATO-Staaten, auf eine unterstützende Resolution durch die UN-Generalversammlung hinzuwirken⁸⁶, gegeben, diese Initiative ist jedoch mangels Erfolgsaussicht nicht weiter verfolgt worden.

Wenn allerdings wirklich keine Zusammenarbeit zur Verhinderung von Völkermord oder "ethnischen Säuberungen" möglich ist, dann ist die Frage nach der Weltverfassung auch, und zwar im entgegengesetzten Sinn entschieden. Es wäre dann an der Zeit, einen erneuten Versuch zu unternehmen, die Welt in eine bessere Verfassung zu bringen. Dies aber setzt das Eingeständnis voraus, daß die alte Ordnung nicht mehr besteht. Vor diesem Eingeständnis schreckt man aber – noch? – aus guten Gründen zurück. Es bleibt zu hoffen, daß die Weltgemeinschaft die einseitige Intervention der NATO-Staaten konstruktiv bewältigt. Das bedeutet nicht nur, daß der tatsächliche Erfolg der Intervention durch ein vom Sicherheitsrat legitimates Regime abgesichert wird⁸⁷. Wenn sie konstruktiv bewältigt wird, wäre die Intervention der NATO-Staaten mittels einer List der Geschichte ein weiterer Schritt hin zur Konstitutionalisierung des universellen Völkerrechts gewesen. Die Einigung auf die Operation in Ost-Timor und die Generaldebatte der UN-Generalversammlung im September 1999 geben insofern Anlaß zu vorsichtiger Hoffnung⁸⁸. Der wieder ausgebrochene Konflikt in Tschetschenien nährt allerdings die Befürchtungen der Skeptiker. Wenn eine konstruktive Bewältigung allerdings nicht erfolgt, behalten wohl diejenigen Recht, welche diese Intervention für einen Rückfall um ein Jahrhundert oder mehr halten.

IX. Schluß

Die Verantwortlichen in den NATO-Staaten haben vor einer tragischen Wahl gestanden. Völkerrechtler handeln verständlich, wenn sie in einer Situation, in der sie eine völkermordartige Vertreibung eines Volkes und eine echte Entscheidungsblockade des Sicherheitsrates wahrnehmen, nicht viel Kraft darauf verwenden, von der Entscheidung zur Gewaltanwendung aus Rechtsgründen abzuraten. Völkerrechtler wie Jochen Abr. Frowein, die schon vor der Kosovo-Intervention unter Berücksichtigung aller entgegenstehender Gesichtspunkte eine Ausnahme für

⁸⁵ GV-Res. 377 (V), in: UNYB 1950, 193.

⁸⁶ Auskunft des Botschafters der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen a.D., Prof. Dr. Tono Eitel, während des Symposiums.

⁸⁷ S/RES/1244 vom 10.6.1999.

⁸⁸ Siehe S/RES/1999/1264 vom 15.9.1999 sowie UN Press Releases GA/9595, 9596, 9599, 9600, 9602, 9605–9609, 9615 vom 20.–29.9.1999.

den Extremfall in Betracht gezogen haben, spielen heute eine wichtige Rolle für das Erscheinungsbild der Völkerrechtswissenschaft gegenüber Politik und Öffentlichkeit. Diejenigen Völkerrechtler, welche sich nicht von der Rechtmäßigkeit des einseitigen humanitären Eingreifens gegen Jugoslawien überzeugen können, spielen aber auch eine legitime Rolle, wenn sie versuchen darauf hinzuwirken, daß man sich nicht rechtlich, sondern nur politisch rechtfertigt⁸⁹. Vier Monate nach den Luftschlägen gegen Jugoslawien hat der belgische Außenminister vor der UN-Generalversammlung seiner Hoffnung Ausdruck verliehen, daß die Anwendung von Gewalt ohne Zustimmung des Sicherheitsrates keinen Präzedenzfall bedeute. Die Welt brauche eine internationale Rechtsordnung über dem Gesetz des Dschungels⁹⁰. Während der Luftschläge hatte der NATO-Sitzstaat Belgien vor dem Internationalen Gerichtshof noch ausdrücklicher als alle anderen Kriterien für die Zulässigkeit einer humanitären Interventionen vorgetragen⁹¹.

Summary⁹²

Kosovo and Constitutionalization: Humanitarian Intervention by NATO

The use of force by NATO States against the Federal Republic of Yugoslavia in respect of Kosovo in the spring of 1999 is analysed from a classical international law perspective as well as from a "constitutional" view of the UN Charter. Traditional analysis reveals that acceptance of NATO States' action by other States has not been as widespread as the first vote in the Security Council on a Russian draft resolution (26 March 1999) would suggest. To the contrary, it shows that a significant number of non-NATO States, including important Western States, have disputed or questioned the legality of NATO States' use of armed force. It is therefore submitted that no new exception for humanitarian intervention has been created by way of inter-State dialogue. In addition, NATO States' action can neither be justified by an expansive reading of the collective self-defense exception, nor by a generous interpretation of the "rescuing nationals abroad" justification.

Even if general trends, such as the growing importance of international human rights law and the developing system of international criminal law, could be translated into a specific justification for unilateral (non-UN-authorized) uses of force, such an interpretation of the UN Charter, it is submitted, would not be desirable. Acceptance of a right of unilateral humanitarian intervention would create an intolerably vague exception to the Charter's prohibition of the use of force. This is true even if the only acceptable ground

⁸⁹ Vgl. *mutatis mutandis* Bruno Simma, NATO, the UN and the Use of Force, in: EJIL 10 (1999), 1–23, 14 ff. und 22; i. Erg. auch Natalino Ronzitti, Raids aeri contro la Repubblica federale di Jugoslavia e Carta delle Nazioni Unite, in: Rivista di Diritto Internazionale 82 (1999), 476–482, 481 f.

⁹⁰ UN Doc. A/54/8V.14, 17.

⁹¹ Nachweis siehe oben Anm. 12.

⁹² Summary by the author.

for a permissible humanitarian intervention would be genocide. Although it is defined in the Genocide Convention of 1948, the term “genocide” is not sufficiently narrow and precise as to be capable of generating the necessary agreement about its applicability in a specific case for the purpose of justifying an exception to the prohibition of the use of force. Furthermore, a right of unilateral humanitarian intervention would relieve the pressure to seek agreement in the UN Security Council (and even in the UN General Assembly). Such a right would destroy some of the seeds for an institutionalized – and perhaps even “constitutionalized” – international legal system. It is paradoxical that the assertion of a right of unilateral humanitarian intervention is made at a time when Western States possess more power to achieve their aims by economic and political means than at any time since the end of the First World War.