

Interventionsverbot, Interventionsrecht und Interventionspflicht im Völkerrecht

Interventionen gehören zu den klassischen Instrumenten der Staaten zur Durchsetzung ihrer Interessen. Das moderne Völkerrecht verbietet Interventionen im Grundsatz, da mit der UN-Charta eine Festschreibung eines umfassenden Gewaltverbotes gelang. Unter diesen Umständen sind Interventionen nur dann zulässig, wenn Staaten in so schwerwiegender Weise gegen Völkerrecht verstoßen, daß daraus eine Bedrohung oder ein Bruch des Weltfriedens resultiert. Dann können sich die rechtstreuen Staaten gezwungen sehen, zur Durchsetzung des Staatengemeinschaftsinteresses am Frieden zu intervenieren. In der jüngsten Staatenpraxis entstand insbesondere die Frage, inwieweit es zulässig ist, gegen Menschenrechtsverletzungen in einem Staat mit Zwangsmitteln vorzugehen. Auf diese sogenannten humanitären Interventionen, die sehr umstritten sind, soll vorrangig eingegangen werden.

Interventionsverbot

Das Verbot der Einmischung von Staaten in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten (Interventionsverbot) gehört zu den Grundregeln des Völkerrechts, obwohl es nicht ausdrücklich in der UN-Charta niedergelegt ist. Diese regelt in Art. 2, Ziff. 7 lediglich das Verbot der Einmischung seitens der UNO in die Angelegenheiten der Mitgliedstaaten. Beim zwischenstaatlichen Interventionsverbots handelt es sich um eine Norm des Völkergewohnheitsrechts, die vielfach durch die UN-Generalversammlung bestätigt und sogar weiterentwickelt wurde. Die Geltung des Interventionsverbots in den Beziehungen zwischen Staaten wird nicht bestritten, da das Schutzobjekt die Souveränität und Unabhängigkeit der Staaten ist, die nach wie vor die Grundbausteine des Völkerrechts bilden.

Gleichwohl ist die Anwendung der Norm des Interventionsverbotes nicht unkompliziert, da das Völkerrecht weder den Begriff der Intervention (oder Einmischung) noch den der inneren Angelegenheiten definiert. Einigkeit besteht lediglich darüber, daß mit einer Intervention immer Einfluß auf das Verhalten von Staaten genommen werden soll.

Da keine weitergehende Begriffsklärung möglich ist, muß man auf die historische Herausbilden zurückgreifen, um die Begriffsinhalte zu ermitteln. Dabei fällt die enge Verbindung zum Gewaltverbot auf, denn sowohl dieses als auch das Interventionsverbot gehen auf den im 19. Jahrhundert erkennbaren Versuch zurück, die Anwendung militärischer Gewalt in den internationalen Beziehungen zu begrenzen. Zu nennen ist hier vor allem die amerikanische *Monroe*-Doktrin von 1823, mit der die USA die Versuche zur gewaltsamen Rückeroberung der spanischen Kolonien in Südamerika zu unterbinden versuchte. Zur Entwicklung des Interventionsverbotes haben auch die in Lateinamerika geschaffenen *Calvo*- und *Drago*-Doktrinen von 1868 bzw. 1902 beigetragen, die die militärische Einmischung sowohl der europäischen Mächte als auch der USA ächteten. Aus den genannten Doktrinen und der einschlägigen Praxis ergibt sich, daß bis zum Zweiten Weltkrieg mit der Androhung oder Anwendung militärischer Gewalt verbundene Einmischungen in die inneren Angelegenheiten von Staaten als völkerrechtswidrig angesehen wurden.

Mit der UN-Charta veränderte sich die Lage insofern, als das umfassende Gewaltverbot nach Art. 2, Ziff. 4 auch einen erweiterten Interventionsbegriff erforderlich machte. Neben der Androhung und Anwendung militärischer Gewalt erfaßt dieser Begriff nach der Auffassung einiger Autoren auch die wirtschaftliche, politische und subversive Gewalt, mit der ein Staat einen anderen zu einem bestimmten Verhalten zu zwingen versucht. Eine ausdrückliche Festschreibung eines sehr weitgefaßten Interventionsverbotes findet sich in Art. 15 und 16 der Charta der OAS von 1948. Sie wurde richtungsweisend für die Ausformung, die die UNO mit der sogenannten Friendly-Relations-Deklaration vornahm. Der Wortlaut geht auf die "Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and on their Independence and Sovereignty" vom 21. 12. 1965 zurück. Demnach beinhaltet der "Grundsatz die Pflicht, sich im Einklang mit der Charta nicht in Angelegenheiten einzumischen, die zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören":

"Kein Staat und keine Staatengruppe hat das Recht, sich aus irgendeinem Grund unmittelbar oder mittelbar in die inneren und äußeren Angelegenheiten eines anderen Staates einzumischen. Folglich

sind die bewaffnete Intervention und alle anderen Formen von Einmischung oder Drohversuchen gegen die Rechtspersönlichkeit eines Staates oder gegen seine politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Bestandteile völkerrechtswidrig.

Kein Staat darf wirtschaftliche, politische oder irgendwelche anderen Maßnahmen anwenden oder zu deren Anwendung ermutigen, um gegen einen anderen Staat Zwang in der Absicht anzuwenden, von ihm einen Verzicht auf die Ausübung souveräner Rechte zu erreichen oder von ihm Vorteile irgendwelcher Art zu erlangen. Desgleichen darf kein Staat subversive, terroristische oder bewaffnete Aktivitäten organisieren, unterstützen, schüren, finanzieren, anreizen oder dulden, die auf den gewaltsamen Sturz des Regimes eines anderen Staates gerichtet sind, oder in bürgerkriegsartige Kämpfe in einem anderen Staat eingreifen.

Die Gewaltanwendung mit dem Ziel, Völker ihrer nationalen Identität zu berauben, ist ein Verstoß gegen ihre unveräußerlichen Rechte und den Grundsatz der Nichteinmischung.

Jeder Staat hat ein unveräußerliches Recht, sein politisches, wirtschaftliches, soziales und kulturelles System ohne irgendeine Form der Einmischung von seiten eines anderen Staates zu wählen. Die vorstehenden Absätze dürfen nicht so ausgelegt werden, als beeinträchtigen sie die einschlägigen Bestimmungen der Charta, die sich auf die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit beziehen."

Deklarationen der Generalversammlung sind völkerrechtlich grundsätzlich nicht verbindlich. Dies trifft auch auf die Deklarationen zum Interventionsverbot von 1965 und 1970 zu. Die häufige Berufung auf die Friendly-Relations-Deklaration in der nachfolgenden Völkerrechtspraxis läßt es als gerechtfertigt erscheinen, die meisten Passagen der Deklaration zum Interventionsverbot als Beschreibung des geltenden Völkergewohnheitsrechts anzusehen. Diese Auffassung findet im Urteil des IGH vom 27. 6. 1986 im Streit zwischen Nicaragua und den USA ihre Bestätigung. Dort heißt es:

"A prohibited intervention must ... be one bearing on matters in which each State is permitted, by the principle of State sovereignty, to decide freely. One of these is the choice of a political, economic, social and cultural system, and the formulation of foreign policy. Intervention is wrongful, when it uses methods of coercion in regard to such choices, which must remain free ones. The element is coercion, which defines, and indeed forms the very essence of, prohibited intervention, is particularly obvious in the case of an intervention which uses force, either in the direct form of military action, or in the indirect form of support for subversive or terrorist armed activities within another State."

In der Zeit des Ost-West-Gegensatzes war das Interventionsverbot ein beliebter Gegenstand der Konfrontation. Einen deutlichen Ausdruck findet diese in der "Declaration on the Inadmissibility of Intervention and Interference in the Domestic Affairs of States", die von der Generalversammlung am 9. 12. 1981 angenommen wurde. Dieses Instrument widerspiegelt vor allem Auffassungen der Ostblockstaaten und der Entwicklungsländer und stellt das Selbstbestimmungsrecht der Völker, die permanente Souveränität über die natürlichen Ressourcen und die Forderung nach einer neuen Informationsordnung in den Vordergrund. Die Gegenstimmen der westlichen Staaten zeigen, daß diese die Positionen der Deklaration nicht teilen. Insofern konnte Gewohnheitsrecht nicht entstehen. Mithin nehmen auch neuere Resolutionen der UN-Generalversammlung, die die Bedeutung des Interventionsverbots unterstreichen, nicht auf diese umstrittene Deklaration Bezug.

In der aktuellen Staatenpraxis hat das Interventionsverbot eine tragende Rolle inne. Das wird beispielhaft an den Resolutionen des UN-Sicherheitsrates deutlich, die Art. 2, Ziff. 7 sehr oft ausdrücklich nennen. So bekannte sich der Rat beispielsweise noch kurz vor dem Ende des zweiten Golfkrieges mit der Resolution 688 (1991) ausdrücklich zur Souveränität und politischen Unabhängigkeit des Irak und unterstrich damit, daß auch die dort begangenen Menschenrechtsverletzungen diese nicht aufheben. Diesem Ansatz entspricht auch, daß die mit Kuwait verbündeten Staaten keinen Versuch machten, den irakischen Diktator Saddam Hussein zu stürzen.

Das Schutzobjekt des Interventionsverbotes sind die inneren Angelegenheiten eines Staates. Dazu gehören alle die Angelegenheiten, die nicht durch völkerrechtliche Vereinbarungen aus der alleinigen staatlichen Zuständigkeit herausgehoben wurden. Grundsätzlich kann man davon ausgehen, daß die Verfassungsordnung, das politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle System eines Staates zu den inneren Angelegenheiten eines Staates gehören. Allerdings nimmt der Umfang der inneren Angelegenheiten immer mehr ab, da durch die zunehmende Internationalisierung zahlreiche Fragen einer

völkerrechtlichen Regelung unterzogen wurden. Das betrifft gerade auch das Gebiet der Menschenrechte, das weithin zu einer internationalen Angelegenheit geworden ist. Deshalb stellen sich hinsichtlich der Menschenrechte auch die interessantesten Probleme bezüglich der Intervention. Sie sollen hier in den Vordergrund gestellt werden, und zwar unter den Gesichtspunkten eines Interventionsrechts oder gar einer Interventionspflicht.

Gibt es ein Interventionsrecht?

Wenn der Weltfrieden das zentrale Gut ist, das durch das UN-System der kollektiven Sicherheit geschützt werden soll, so muß diese Organisation auch grundsätzlich die Kompetenz haben, gegen Bedrohungen und Verletzungen des Friedens vorzugehen. Damit ergibt sich die Frage, wie dieses Recht ausgestaltet ist.

Seitens der Vereinten Nationen

Nach Art. 2, Ziff. 7 UN-Charta sind die Vereinten Nationen nicht befugt, in Angelegenheiten einzugreifen, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören. Ausgenommen von diesem Verbot sind lediglich die durch den Gründungsvertrag eingeräumten Kompetenzen und die Verhängung von Zwangsmaßnahmen durch den UN-Sicherheitsrat unter Kapitel VII der UN-Charta. Gerade das Interventionsrecht der UNO zeigt, daß sich die Staatenpraxis im Spannungsfeld zweier Prinzipien vollzieht: dem der zu respektierenden Souveränität der Staaten einerseits und der internationalen Solidarität andererseits. Darin dokumentiert sich letztlich eine Abkehr vom starren Souveränitätsdenken.

Befassung der UNO mit Menschenrechtsverletzungen

Die Befassung der UNO mit Menschenrechtsverletzungen geht darauf zurück, daß sich die Menschenrechte im modernen Völkerrecht eine Stellung erobert haben, die erga omnes ist. Dies hat der IGH im Barcelona-Traction-Fall 1970 ausdrücklich festgestellt und dabei auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte verwiesen. Diese Entwicklung resultiert aus der geschichtlichen Erfahrung, daß massenhafte Menschenrechtsverletzungen eine friedensgefährdende Dimension haben und folglich auch als Problem der internationalen Sicherheit angesehen werden müssen. Wegen dieses erga omnes-Charakters können Menschenrechtsverletzungen sogar die völkerrechtliche Verantwortlichkeit eines Staates begründen. Wie die aktuelle Entwicklung der internationalen Strafgerichtsbarkeit gerade im Rahmen des ad-hoc-Gerichtes zum ehemaligen Jugoslawien anschaulich zeigt, sind Verbrechen gegen die Menschlichkeit nicht durch die staatliche Souveränität geschützt.

Obwohl die Menschenrechte also nicht mehr als ausschließlich innere Angelegenheiten der Staaten anzusehen sind, stellt sich doch die Frage, wie die Staatengemeinschaft auf ihre Verletzung reagieren muß. Hier ist sicher der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz anzuwenden. Je schwerer die Menschenrechtsverletzung ist, desto durchgreifender muß die Reaktion der Staatengemeinschaft sein. Zwangsläufig folgt daraus, daß gerade hinsichtlich der Menschenrechte in den letzten Jahrzehnten eine enorme Relativierung der staatlichen Souveränität eingesetzt hat, die bis hin zum Interventionsrecht in der Form der **humanitären Intervention** reicht. Bei ihr handelt es sich um *das militärische Eingreifen in den Hoheitsbereich eines Staates, um dessen Staatsangehörige vor existentieller Bedrohung, insbesondere massiven Menschenrechtsverletzungen, zu schützen*. Dabei ist es unerheblich, ob die Bedrohung vom Staat selbst ausgeht oder durch das Abgleiten eines Staates in die Anarchie entsteht.

Daß der UN-Sicherheitsrat die Kompetenz zur Einleitung einer humanitären Intervention hat, ergibt sich aus seiner Hauptverantwortung für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens. Daraus leitet sich ab, daß er sich mit allen Situationen befassen kann, die den Frieden gefährden. Dabei muß es sich nicht ausschließlich um internationale Konflikte handeln. Auch die Lage innerhalb eines Staates, beispielsweise durch massenhafte Menschenrechtsverletzungen hervorgerufen, kann als objektive Bedrohung des Weltfriedens angesehen werden und ein Tätigwerden des Rates begründen. Die Praxis zeigt, "daß der Begriff der Friedensbedrohung bei Einigkeit im Sicherheitsrat außerordentlich weit verstanden werden kann." In der Tat scheint die Entscheidung darüber in der Kompetenz der Ratsmitglieder zu liegen, obwohl deren Einschätzung nicht ausschließlich von der Bewertung des tatsächlichen Geschehens abhängt. Statt dessen gehen sie grundsätzlich von pragmatischen politischen Interessen aus, wobei sie

allerdings zunehmend Legitimitätserwägungen berücksichtigen. Dennoch zeigen die jüngsten Aktivitäten des Rates, die eine ganze Reihe menschenrechtsrelevanter Entscheidungen nach Kapitel VII der UN-Charta aufweisen, daß die UNO noch weit von dem Ideal entfernt ist, ein "Garant für einen weltweit geltenden Mindeststandard von Recht und Ordnung" zu sein.

Ansätze humanitärer Interventionen

a) Ungewollte Intervention im Irak

Eine Schlüsselrolle bei der Hinwendung der UNO zu humanitären Interventionen nimmt die Resolution 688 (1991) zur Notlage der irakischen Zivilbevölkerung ein, die die Reaktion des UN-Sicherheitsrats auf die Menschenrechtsverletzungen im Irak am Ende des zweiten Golfkrieges darstellte. Sie wurde vielfach geradezu euphorisch gefeiert und als entscheidender Wendepunkt angesehen. Die Ursache für die sehr positive Bewertung dieser Resolution ist allerdings weniger auf ihren Inhalt zurückzuführen als auf die Erleichterung darüber, daß der Rat nach langem Zögern endlich tätig wurde. Das sich vor den Augen der Weltöffentlichkeit abspielende Flüchtlingsdrama der Kurden und die Verfolgung der Schiiten hatte allerorts die Frage aufgeworfen, ob denn die Achtung grundlegender Menschenrechte nicht auch eine Zielsetzung des Völkerrechts sei und ob die internationalen Truppen, die zur Durchsetzung des Völkerrechts - nämlich der Befreiung Kuwaits - in der Region anwesend waren, bei den Menschenrechtsverletzungen einfach zusehen könnten. Die anfängliche Passivität erinnerte sehr stark an frühere, ähnlich gelagerte Ereignisse wie beispielsweise den Völkermord in Kambodscha. Diese politisch bedingte Unfähigkeit der UNO, bedrohten Menschen zu helfen, hatte die Glaubwürdigkeit der Weltorganisation sehr stark unterhöhlt. Nun, nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes, ging es darum, das Menschenrechtsengagement zu beweisen. Die Resolution 688 war allerdings nur ein sehr halbherziger Anlauf.

Eine Analyse des Inhalts der Resolution 688 legt deren Schwächen bloß. Der Sicherheitsrat stellt im ersten Präambelparagraphen fest, daß er im Rahmen seiner Pflichten und Verantwortlichkeiten zur Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit handelt. Damit begründet der Rat sein Tätigwerden, denn gemäß Art. 24, Abs. 1 der UN-Charta wurde ihm die Hauptverantwortung in diesem Bereich übertragen. Die Behandlung der irakischen Zivilbevölkerung verletzt nach der Feststellung des Rates in so schwerer Weise Völkerrechtsnormen, daß sie eine Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit in der Region darstelle, über die der Rat *"ernsthaft besorgt"* war.

Jede Feststellung der Friedensbedrohung wirft in der Konsequenz die Frage nach den Maßnahmen auf, die der UN-Sicherheitsrat ergreifen wird, um die Friedensbedrohung zu überwinden und damit den internationalen Frieden und die Sicherheit wieder zu stabilisieren. Die möglichen Maßnahmen werden beispielhaft im Kapitel VII der Charta aufgelistet und sind durch ihren Zwangscharakter gekennzeichnet. Es ist bezeichnend für die Zögerlichkeit des Rates im Falle der Schiiten und Kurden, daß er sich in der Resolution 688 nicht zu Zwangsmaßnahmen durchrang und nicht ausdrücklich auf Kapitel VII der UN-Charta Bezug nahm. Mehr noch: Es stellt sich bei dieser Resolution überhaupt die Frage, ob man ihr nachträglich unter Verweis auf die allgemeine Vorschrift des Art. 25 UN-Charta einen verbindlichen Charakter unterstellen kann. Es ist wohl davon auszugehen, daß die Rechtsgrundlage dieser Resolution ganz bewußt in einer Grauzone belassen werden sollte.

Diese zurückhaltende Formulierung der Resolution ist nicht darauf zurückzuführen, daß ihr Gegenstand keine weitergehende Stellungnahme des Rates erlaubt hätte. Es ist schon lange unbestritten, daß massenhafte Menschenrechtsverletzungen keine inneren Angelegenheiten der Staaten sind, weshalb ein Eingreifen der Staatengemeinschaft gerechtfertigt ist. Diese Position wurde vor den Ereignissen im Irak dezidiert gerade durch die USA vertreten. Daher überraschte es, daß sich ausgerechnet die USA anfänglich auf die Position zurückzogen, die Behandlung der Kurden und Schiiten sei eine innere Angelegenheit des Irak. Ganz offensichtlich stand dahinter das Desinteresse der USA an einer humanitären Intervention im Irak. Dies wurde durch die Angst der Großmächte vor der Schaffung eines Präzedenzfallles noch bestärkt. Unter diesen Umständen konnte nur eine sehr schwache Verurteilung der irakischen Menschenrechtsverletzungen erreicht werden. Der Rat drückt in der Resolution 688 seine "Besorgnis" über die nicht näher dargestellte "Unterdrückung" der irakischen Zivilbevölkerung in vielen Teilen des Irak aus. Allerdings zeigt der Wortlaut eindeutig, daß der Rat nicht deshalb tätig wurde. Statt dessen ist es die Verbindung mit dem *"starken Flüchtlingsstrom in Richtung auf und über internationale Grenzen hinweg"*, der zu *"Grenzüberschreitungen führte, was den internationalen Frieden und die Sicherheit in der Region gefährdet"*.

Nach der Auffassung des Rates waren es folglich nicht die Menschenrechtsverletzungen, sondern erst die grenzüberschreitenden Flüchtlingsströme, die die Friedens- und Sicherheitsbedrohung hervorgerufen haben. Damit geht er in keiner Weise über die Argumentation hinaus, die der Resolution 418 vom 4. November 1977 zugrunde liegt und die ein bindendes Waffenembargo gegenüber Südafrika verfügte. Begründet wurde dies damit, "daß der Erwerb von Waffen und verwandtem Kriegsmaterial durch Südafrika eine Bedrohung für die Erhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit darstellt". Die der Friedensbedrohung zugrunde liegenden Handlungen waren "die Unterdrückungsmaßnahmen, die herausfordernde Fortsetzung des Systems der Apartheid und die Angriffe auf benachbarte unabhängige Staaten". Auch hier waren es nicht die massiven Menschenrechtsverletzung allein, sondern erst die Verbindung mit bewaffneten Angriffen auf andere Staaten, die den Rat veranlaßten, Maßnahmen gemäß Kapitel VII zu ergreifen.

Im Lichte der ähnlich gelagerten Resolution aus dem Jahre 1977 kann nicht behauptet werden, daß die Resolution 688 einen Durchbruch in der Geschichte der UNO darstellte. Während also der Text nichts Neues brachte, sind die daraus abgeleiteten Folgen um so überraschender. Ohne irgend ein Mandat zu haben, richteten militärische Einheiten der mit Kuwait verbündeten Staaten im Norden des Irak eine Schutzzone für die Kurden ein. Man kann also bezweifeln, ob es dafür eine Rechtsgrundlage gegeben habe. Dadurch wurde dem UN-Sicherheitsrat jede Einflußnahme auf die Durchsetzung der Resolutionen genommen. Es mag an dieser Besonderheit liegen, daß die Maßnahmen der Streitkräfte sich als eine humanitäre Intervention gestalteten, denn der Rat mußte keine Präzedenzfall-Wirkung befürchten. So konnte es zu der weitgehenden Folge kommen, daß letztlich die Entstehung eines kurdischen *De-facto*-Staates im Nordirak möglich wurde. Das weitere Schicksal dieses Gebietes zeigt aber, daß das Konzept dieser humanitären Intervention nicht durchdacht war, denn die "long-term problems" wurden damit nicht gelöst. Folglich konnte es auch dazu kommen, daß gerade die Kurden besonders unter den gegen den Irak verhängten Sanktionen leiden mußten. Eine Erkenntnis aus dieser humanitären Intervention ist folglich die Notwendigkeit, mit jeder Intervention ein Konzept zur Lösung der dahinterstehenden Krise zu verbinden. Im Falle des Irak wäre es notwendig gewesen, nicht nur die menschenrechtsverletzende Regierung zu bestrafen, sondern auch "good governance" zu belohnen. In den quasi-autonomen Gebieten kam es im Gegensatz zum Irak zu einer Form der wurde "good governance", also einer sehr erstrebenswerten Entwicklung. Dennoch wurde dieses Experiment nicht durch internationale Hilfslieferungen unterstützt, sondern vorrangiges Opfer der Sanktionen. Dieser bedauerliche Umstand ist ein Beleg dafür, daß humanitäre Interventionen nur dann vollinhaltlich ihrem Ziel dienen können, wenn sie sorgfältig geplant sind.

b) Wahrnehmung des Interventionsrechts im Falle Somalias

Nach dem Sturz des Diktators *Barre* kam es 1991 zu einem völligen Zusammenbruch jeder öffentlichen Ordnung in Somalia. Ausdruck dessen waren die fast völlige Zerstörung der Hauptstadt Mogadischu und tagtägliche Clankämpfe. Der Krieg und die Dürre hatten einen dramatischen Lebensmittelmangel zur Folge. Die internationalen Hilfslieferungen wurden durch die Anarchie und Gewalt massiv behindert, so daß die Hilfsorganisationen sich veranlaßt sehen, bewaffnete Beschützer anzuheuern.

Die UNO befaßte sich zunächst nicht mit den verheerenden Zuständen in Somalia. Erst Ende 1991 besuchte ein hochrangiger UN-Vertreter das Land. Sein Bericht veranlaßte den UN-Generalsekretär, den Sicherheitsrat aufzufordern, sich Somalia zuzuwenden. Hervorgehoben wurde besonders "the current situation in Mogadishu, the capital of Somalia, where exacerbated factional fighting has engulfed the city in a nightmare of violence and brutality to civilians". Die Hilfe der Vereinten Nationen sei nur im Norden des Landes erfolgreich gewesen, da sich die Organisation in anderen Landesteilen gezwungen sah, ihre Mitarbeiter zu evakuieren. Trotz dieses Vorstoßes des Generalsekretärs versuchten einige Staaten, die Behandlung des Somalia-Problems unter Verweis auf das Interventionsverbot abzuwenden, um so den Einmischungsvorwurf zu umgehen. Schon diese Reaktion zeigte, daß das grundsätzliche Problem durchaus erkannt wurde, die Frage nämlich, ob der Sicherheitsrat chaotische Zustände und Menschenrechtsverletzungen innerhalb eines Staates als Bedrohung des internationalen Friedens ansehen könne, um so Art. 2, Ziff. 7 umgehen zu können. Es ist bezeichnend, daß der Rat dieses Problem nicht entscheiden wollte und sich daher an einen formal-juristischen Strohhalm klammerte: Der Geschäftsträger Somalias, der aber niemanden mehr repräsentierte, wandte sich mit einem entsprechenden Antrag an den Sicherheitsrat. Er forderte dazu auf, sich mit dem "deteriorating human dilemma prevailing in Somalia" zu befassen.

Unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Anrufung durch die somalische Regierung verabschiedete der Sicherheitsrat am 23. Januar 1992 die Resolution 733 (1992), durch die unter Kapitel VII der UN-Charta ein Waffenembargo über das Land verhängt wurde. Begründet wurde diese Entscheidung in der Präambel der Resolution damit, daß die Situation in Somalia eine Gefahr für den Frieden in der Region darstelle. Der Sicherheitsrat verwendete hier den Begriff der Friedensbedrohung in einem grundsätzlich anderen Zusammenhang als in seinen früheren Resolutionen zu anderen Friedensbedrohungen auf der Welt. Erstmals betrachtete er die Zuspitzung der *inneren* Lage in einem UN-Mitgliedstaat als Bedrohung des Friedens. Dieser Durchbruch mag auch darauf zurückzuführen sein, daß die Rechtsgrundlage für die Befassung mit dem Problem eine andere war als in den Fällen Südafrikas oder Iraks. Bezüglich Somalias hatte die Regierung selbst entsprechend Art. 35, Abs. 2 der UN-Charta die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrates auf eine der "Situationen" gelenkt, die in Art. 39 genannt sind.

Freilich ist der konkrete Ausgang einer Anrufung des Rates durch einen Mitgliedsstaat nicht vorbestimmt, sondern hängt von der Einschätzung der Lage durch den Rat ab. In diesem Falle entsprach er dem Anliegen der somalischen Regierung und charakterisierte die innere Lage in dem Land als Friedensbedrohung und verhängte eine nichtmilitärische Zwangsmaßnahme in der Form eines Waffenembargos. Es dürfte keinem Zweifel unterliegen, daß diese Maßnahme wirkungslos bleiben mußte, da das Land ohnehin bereits waffenstarr war. Wichtiger war deshalb, daß die Parteien aufgefordert wurden, mit dem UN-Generalsekretär zu kooperieren. Daraufhin kam es im März 1992 zu einer Vereinbarung zwischen den Bürgerkriegsparteien, die der Entsendung von Militärbeobachtern zustimmten. Dennoch führte dies nicht zu einem Ende der Kampfhandlungen. So sah sich der Sicherheitsrat veranlaßt, mit der Resolution 775 vom 28. August 1992 Blauhelme zu entsenden. Entsprechend den Prinzipien der UNO für Peacekeeping-Operationen wurden die Blauhelme nur dorthin entsandt, wo die örtlichen De-facto-Herrscher dem zustimmten. Sie hatten keinen Auftrag, außer bei Selbstverteidigungsmaßnahmen, Gewalt anzuwenden.

Da die Blauhelme aber auch für die humanitäre Hilfe Sorgen tragen sollten, kam es damit allerdings zu einer ersten Abkehr vom herkömmlichen Peacekeeping-Konzept. Dennoch beziehen sich die vier ersten Resolutionen des Sicherheitsrates zur Verstärkung des UN-Engagements in Somalia immer noch auf das Ersuchen der somalischen Regierung. Daß ein derartiges Mandat nicht ausreichte, stellte der UN-Generalsekretär in seinem Schreiben an den Sicherheitsrat vom 29. November 1992 fest. Darin heißt es,

"that the situation in Somalia has deteriorated beyond the point at which it is susceptible to the Peacekeeping treatment. Several of the de facto authorities [...] have refused to agree to the deployment of the United Nations troops in areas where the need for humanitarian relief is most acute."

Angesichts dieser speziellen und "*einzigartigen*" Situation, die die Gefahr des Hungertodes für Hunderttausende heraufbeschwor, beschloß der Rat am 3. Dezember 1992 die Resolution 794. Sie geht von der Besorgnis über die schweren Verletzungen des humanitären Völkerrechts aus und legt einen "Enforcement"-Einsatz der UN-Truppen fest. Diese Maßnahme nach Kapitel VII zielt darauf ab, ein sicheres Umfeld für die humanitären Hilfslieferungen zu gewährleisten. Damit beschließt der UN-Sicherheitsrat erstmals Zwangsmaßnahmen zur Beilegung eines inneren Konflikts, der nicht über die Staatsgrenzen Somalias hinaus wirkt. Gleichwohl gibt er wiederum, wie im Falle des Irak, die Führung der Zwangsmaßnahmen aus der Hand. Er ermächtigt den Generalsekretär und die Mitgliedstaaten, durch "*alle notwendigen Mittel*" ein sicheres Umfeld für die humanitären Operationen zu schaffen. Diese Festlegung ging auf das Angebot der USA zurück, die bei einer entsprechenden Ermächtigung ihre Bereitschaft erklärt hatten, gewaltsame Mittel zur Durchsetzung der humanitären Hilfe für das somalische Volk zu leisten.

Damit ermächtigte die UNO zu einer Intervention, ohne daß UN-Truppen zum Einsatz kamen. Gleichwohl ist die Operation dennoch der UNO zuzurechnen, da sie in enger Abstimmung mit dieser stattfinden sollte. An der Operation "Restore Hope" beteiligen sich dann neben den USA 23 andere Staaten. Angesichts des unklaren Mandats kam es aber schon bald zu Differenzen zwischen dem UN-Generalsekretär und den US-Truppen. Dies veranlaßte den Rat, mit der Resolution 814 eindeutig die Anwendung von Zwang zur Durchsetzung der humanitären Hilfe und der Wiederherstellung der Staatlichkeit Somalias anzuordnen. Dennoch ging dieses Konzept nicht auf. Der Militäreinsatz rettete zwar das Leben von Millionen Menschen, erreichte aber nicht die Stabilisierung des Staates Somalia.

Schließlich mußte die UNO eine Lösung am Verhandlungstisch suchen und fiel damit wieder auf das Niveau einer traditionellen Peacekeeping-Maßnahme zurück.

Aus völkerrechtlicher Sicht ist entscheidend, daß im Falle Somalias erstmals eine innere Angelegenheit eines Mitgliedsstaates ohne jede zwischenstaatliche Dimension als Friedensbedrohung charakterisiert wurde. Es wurde nicht einmal die sonst als Begründung für das Tätigwerden des Rates verwendete Massenflucht von Menschen über Staatsgrenzen hinweg erwähnt, obwohl in Äthiopien Tausende von somalischen Flüchtlingen in Lagern aufgenommen wurden. Es ging in erster Linie tatsächlich um *"die schlechte Lage des Volkes"*. Insofern stellt die Resolution einen wesentlichen Fortschritt im Hinblick auf die Durchsetzung der Menschenrechte vermittelt einer Intervention dar. Eine gewisse Einschränkung hinsichtlich dieser Bewertung ergibt sich allerdings daraus, daß Somalia ein zerfallender Staat war. Insofern konnte das Gewaltmonopol, das eine Voraussetzung für die Sicherung der Menschenrechte ist, nicht wahrgenommen werden. Hinzu kommt, daß der Einsatz zugleich auch zahlreiche Widersprüchlichkeiten aufwies, was nicht nur auf politische Erwägungen zurückzuführen war, sondern auch durch echte Informationslücken verschuldet worden war.

c) Partielle Intervention im ehemaligen Jugoslawien

Der UN-Sicherheitsrat befaßte sich erst drei Monate nach dem Ausbruch des bewaffneten Konflikts mit Jugoslawien, und zwar auf Antrag seiner Regierung. Diese selbst bejahte das Vorliegen einer Friedensbedrohung und beantragte ein Waffenembargo im Sinne von Art. 41 UN-Charta, um dadurch eine friedliche Beilegung der Krise zu erreichen. Wie im Falle Somalias war der Antrag Jugoslawiens die Voraussetzung für die Sicherheitsratsresolution, denn wiederum befürchteten einige Staaten eine Einmischung in einen Bürgerkrieg. Gleichwohl langte der Antrag Jugoslawiens für die Verhängung einer Maßnahme nach Kapitel VII nicht aus. Vielmehr mußte der Rat auch die innere Situation in Jugoslawien selbst als maßgeblichen Grund für eine Friedensbedrohung konstatieren. Dazu fand er sich bereit. Bekannterweise bewirkte das Embargo nichts.

Die nächste Resolution 743 vom 21. Februar 1992, durch die die UNPROFOR geschaffen wurde, sprach zwar wiederum von einer Friedensbedrohung, zog daraus jedoch keine Konsequenzen. Statt dessen beschloß man die Entsendung einer Peacekeeping-Einheit. Deren Mandat wurde im folgenden ständig ausgeweitet. Bedeutsam ist insbesondere die Resolution 761 (1992), da sie die UNPROFOR mit der Verteilung der humanitären Hilfslieferungen beauftragte, ohne daß hierzu das formelle Einverständnis der Konfliktparteien vorlag. Zunehmend trat der Auftrag der Sicherung der humanitären Hilfe in den Vordergrund, wodurch sich der Charakter dieser Blauhelm-Mission wandelte. Ausdrücklich wurde dann in der Resolution 807 dieser Wandel auch dokumentiert, indem Kapitel VII als Rechtsgrundlage für den UNPROFOR-Einsatz genannt wurde. Damit wurde das Zwangselement bei der Durchsetzung des humanitären Anliegens unterstrichen. Wegen der Zuspitzung der Lage entschlossen sich die UN dann zur Schaffung von *Schutzzonen* zugunsten der bedrängten Zivilbevölkerung, wodurch die Frage aufgeworfen wurde, ob es sich dabei um eine humanitäre Intervention handelte. Die Analyse zeigt jedoch sehr schnell, daß sich die einschlägige Resolution 819 (1993) bei der Feststellung einer Friedensbedrohung nicht auf Verletzungen des humanitären Völkerrechts oder ähnliche Argumente berief, sondern auf seine Resolution 815 (1993) vom 30. März 1993. Damit bezog sich der Rat lediglich auf die Sicherung des UN-PROFOR-Mandats. Eine Stellungnahme zur Situation in Bosnien-Herzegowina wurde damit umgangen. Der Widerspruch ist offenkundig. Während die Resolution 819 an sich die Zivilbevölkerung durch Schutzzonen absichern soll, beruft man sich auf Maßnahmen zum Schutz der UNPROFOR.

Auch die folgende Resolution 824 (1993) beschränkte sich lediglich auf die humanitären Probleme und beruft sich dabei auf Resolution 815 (1993). Ohne erkennbaren Grund weicht der Rat dann von der humanitären Schwerpunktsetzung ab und stellt in der Resolution 836 (1993) vom 4. Juni 1993 die Friedensbedrohung als Konsequenz der Situation in Bosnien-Herzegowina fest. Mit der dort gewählten Formulierung wird eine kausale Kette zwischen der Beachtung des humanitären Völkerrechts und der Lösung des Konflikts hergestellt.

Insgesamt kann die Vielzahl der Resolutionen und Zwangsmaßnahmen bezüglich des ehemaligen Jugoslawien nicht über die zunehmende Hilflosigkeit des Sicherheitsrates hinwegtäuschen, weil er nicht dazu in der Lage war, eine gemeinsame Position zur Zwangsdurchsetzung der beschlossenen Resolutionen zu erzielen. Deshalb beschränkte er sich auf die humanitäre Hilfe und vernachlässigte die Friedenswahrung. Wie stark das Handeln des Rates politisch motiviert war, wird daran deutlich, daß die

Menschenrechtsverletzungen nicht verurteilt wurden, da das Menschenrechtsthema wegen des Widerstands Chinas ausgeklammert blieb. Statt dessen beschränkten sich die Resolutionen lediglich auf Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht.

Dennoch veränderte sich unter dem Druck der öffentlichen Meinung der Charakter der humanitären Intervention. Das Ziel war nicht mehr ausschließlich die Hilfe für die Opfer des Konflikts, sondern auch die Konfliktlösung. Damit war die humanitäre Intervention zweifellos überfordert, zumal der Rat keine Entschlossenheit zeigte, dieses Bestreben der Verknüpfung von Hilfe und Friedensschaffung auch durchzusetzen. Das Ergebnis war dementsprechend unbefriedigend. Die humanitäre Intervention blieb im Ansatz stecken, was insbesondere durch den Fall der Schutzzonen dokumentiert wurde. Erst nachdem eine militärische Patt-Situation entstanden war, konnte der Abschluß des Dayton-Vertrages und damit der Frieden erreicht werden. Dieser wird nunmehr nicht mehr durch die UNO abgesichert, sondern auf vertraglicher Basis durch die NATO.

d) Haiti

Im September 1991 wurde der demokratisch gewählte haitianische Präsident Aristide durch das Militär gestürzt. Diesem Putsch folgten massive Menschenrechtsverletzungen im ganzen Staat Haiti. Anfänglich überließ die UNO die Reaktion auf den Putsch völlig der OAS. Der UN-Sicherheitsrat hörte den gestürzten Präsidenten am 4. Oktober 1991 zwar an, verabschiedete aber keine Resolution. Die UN-Generalversammlung stellte demgegenüber fest, der Sturz des rechtmäßig gewählten Präsidenten durch einen Coup bedinge die Unannehmbarkeit jedes daraus hervorgehenden Gebildes. Menschenrechtsbeobachter der UN und OAS berichteten über massive Menschenrechtsverletzungen. Dennoch kam es im UN-Sicherheitsrat nicht zu einer Behandlung der Lage in Haiti, weil China und Indien dem Rat eine solche Kompetenz absprachen. Diese Haltung änderte sich erst am 16. Juni 1993 mit der Resolution 841 (1993), gegen die sich insbesondere lateinamerikanische Staaten lange Zeit gewehrt hatten.

Ausdrücklich wird in dieser unter Kapitel VII angenommenen Resolution darauf verwiesen, daß der Rat auf Antrag des Ständigen Vertreters Haitis tätig wurde und in Haiti "a unique and exceptional situation" herrsche, die den Frieden und die Sicherheit in der Region bedrohe. Die Fortdauer der Situation "contributes to a climate of fear of persecution and economic dislocation which could increase the number of Haitians seeking refuge in neighbouring Member States". In dieser Argumentation sind Ähnlichkeiten zur Haltung des Rates bezüglich des Irak zu erkennen. Dabei wird es allerdings auch belassen, weil die Friedensbedrohung nicht in diesem grenzüberschreitenden Moment gesehen wurde, sondern ausschließlich in den inneren Zuständen. Der Rat verfügte einstimmig ein Erdöl- und Waffenembargo gegen Haiti sowie die Einfrierung seiner Guthaben. Auf die von Kanada vorgeschlagene Seeblockade wurde auf Antrag Brasiliens verzichtet, da es darin eine Beschränkung der Souveränität Haitis sah. Die von der UNO verfügten Zwangsmaßnahmen brachten die Militärführung Haitis zum Einlenken. Am 27. Juni 1993 begannen auf Governor's Island die Verhandlungen über ein Zehn-Punkte-Programm zur Rückkehr Haitis zur Demokratie, die in eine Vereinbarung zwischen dem Präsidenten Haitis und den Militärmachthabern mündeten. Die UN setzten daraufhin die Embargomaßnahmen außer Kraft. Allerdings befolgte die Militärführung das mit vielen Vorschußlorbeeren bedachte Abkommen nicht. Damit kamen insbesondere die USA in Zugzwang, die ihre Glaubwürdigkeit gefährdet sah, so daß letztlich eine militärische Intervention unumgänglich erschien, zumal die USA mit neuen Flüchtlingswellen konfrontiert wurde. Unter Bezugnahme auf die Ermächtigung durch die Resolution 940 (1994) begannen die USA dann mit der Vorbereitung einer militärischen Intervention in Haiti. Unmittelbar vor ihrem Beginn lenkte die Militärführung ein und nahm einen Vermittlungsvorschlag des früheren amerikanischen Präsidenten Carter an. Damit blieb die humanitäre Intervention aus.

Von völkerrechtstheoretischer Bedeutung dürfte sein, daß der Rat in der Resolution 862 von "the international community's commitment to a resolution of the crisis in Haiti, including a restoration of democracy" sprach und damit die internationale Zuständigkeit für die Überwindung der Menschenrechtsverletzungen in einem Staat unterstrich. Insofern widerspiegeln die Resolutionen Ansätze "the emergence of participatory rights in international law". Gleichwohl macht die Resolution 940 (1994) deutlich, daß es sich der Rat nicht zur Aufgabe gemacht hatte, zugunsten der Demokratie zu intervenieren. Vielmehr versicherte sich der Rat der Zustimmung der legitimen Regierung durch zwei Schreiben Aristides, in denen dieser die geplante Intervention unter Hinweis auf die schweren Menschenrechtsverletzungen in seinem Staat billigt. Deshalb hätte es sich bei den militärischen

Maßnahmen bezüglich Haitis nicht um eine humanitäre Intervention gehandelt, da deren Kennzeichen ja gerade die Gewaltanwendung gegen den Willen der Regierung ist.

e) Ruanda

1994 brach in dem ostafrikanischen Staat Ruanda ein grausamer Bürgerkrieg aus, der mehr als eine halbe Million Opfer forderte. Dabei handelte es sich um einen ethnopolitischen Konflikt zwischen zwei Bevölkerungsgruppen, der seine Ursache letztlich in der Überbevölkerung, Land- und Nahrungsmittelknappheit hatte. Die Probleme wurden durch eine Flüchtlingswelle aus Burundi noch verschärft. Nach einem Anschlag auf den Staatspräsidenten kam es zu einem brutalen Massenmord an den Tutsi und politischen Gegnern der Regierung.

Die Reaktion der UNO bestand zunächst darin, daß der UN-Sicherheitsrat mit seiner Resolution 912 (1994) die bereits in Ruanda zur Überwachung von Wahlen eingesetzten Blauhelmsoldaten mit dem Ziel, sie in Sicherheit zu bringen, reduzierte. Ansonsten beschränkte sich der Rat auf Appelle, die Kämpfe einzustellen. In der Debatte zu Ruanda wurde kein Bezug auf Art. 2, Ziff. 7 genommen. Ein Einmischungsproblem wurde also nicht gesehen. Vielmehr ließ sich der Rat ausschließlich von Zweckmäßigkeitserwägungen leiten.

Wegen des Fortgangs des Gemetzels vor den Augen der Weltöffentlichkeit mußte der Rat von seiner defensiven Position abgehen. Diese wurde zunehmend unhaltbar, was auch in der Aufforderung des UN-Generalsekretärs nach der Anwendung von Zwangsmitteln zur Beendigung des Konflikts und der Stabilisierung der Region zum Ausdruck kam. Mit der Resolution 918 (1994) vom 17. Mai 1994 forderte der Sicherheitsrat die UN-Truppen in Ruanda auf, bei der Verteilung der humanitären Hilfe aktiv zu werden, den Flüchtlingen, Vertriebenen und Zivilisten in Ruanda zu helfen und nötigenfalls Schutzzonen einzurichten. Des weiteren wurde ein Waffenembargo verhängt. Insgesamt stellt der Rat die humanitäre Notlage in Ruanda in den Vordergrund und läßt die grenzüberschreitende Dimension weithin unbeachtet. Damit ließ er sich auf eine humanitäre Intervention ein. Dies überrascht insofern, da gerade in Ruanda erhebliche Verbindungen zu den gleichgelagerten Problemen in Burundi offenkundig waren.

Obwohl der Rat mit der Resolution 918 letztlich eine humanitäre Intervention beschlossen hatte, war kein Staat bereit, Truppen zu entsenden. Dies ist um so beachtlicher, als mittlerweile immer deutlicher wurde, daß sich in Ruanda ein Völkermord ereignete. Dennoch verhinderten insbesondere die USA eine deutliche dahingehende Qualifikation der Ereignisse, um nicht gezwungen zu sein einzugreifen. Daher rief der UN-Sicherheitsrat am 8. Juni 1994 mit der Resolution 925 nur wiederum zur Entsendung von Truppen auf. Erst nach geraumer Zeit erklärte sich Frankreich bei entsprechender Ermächtigung durch den Rat bereit, in Ruanda zu intervenieren. Diese erfolgte mit der Resolution 929 vom 22. Juni 1994, mit der der UN-Sicherheitsrat ein weiteres Mal nach Somalia deutlich machte, daß er in derartigen humanitären Krisen ein Interventionsrecht habe. Daher beschränkte er auch das Mandat ausdrücklich auf die Hilfe für die Flüchtlinge und Zivilisten und nicht auf ein Eingreifen in die Kampfhandlungen zwischen den Regierungstruppen und den Tutsi. Insoweit war die humanitäre Aufgabe, anders als in Somalia, Jugoslawien und Haiti, nun der eigentliche Zweck des Einsatzes. Der Rat schloß sich mithin aus politischen Erwägungen der Auffassung an, daß schwere Verletzungen humanitärer Normen und menschliche Notlagen als Friedensbedrohung im Sinne von Art. 39 der UN-Charta angesehen werden können.

Seitens einzelner Staaten?

In der jüngeren Staatenpraxis ist es seit den sechziger Jahren immer wieder zu Interventionen gekommen. Zu ihrer Rechtfertigung wurden vielfach humanitäre Gründe vorgebracht. Letztlich dienten die Interventionen aber vorrangig nationalen Machtinteressen.

- a) *Dominikanische Republik.* 1965 intervenierten die USA in der Dominikanischen Republik, weil dort die öffentliche Ordnung im Anschluß an einen Militärputsch und die bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen zusammengebrochen war. Das Ziel der Intervention war offiziell der Schutz amerikanischer und anderer ausländischer Staatsbürger. Zudem führten die USA an, sie wären einem Hilfesuch der dominikanischen Behörden nachgekommen, was in der Literatur aber bezweifelt wird. Späterhin wurde deutlich, daß die Schaffung einer weiteren kommunistischen Diktatur in der westlichen Hemisphäre verhindert werden sollte und humanitäre Ziele eine unter-

geordnete Rolle spielten. Da politische Erwägungen im Vordergrund standen, wurde diese Intervention weithin kritisiert.

- b) *Ost-Pakistan*. Die indische Intervention in Ost-Pakistan, dem heutigen Bangladesch, steht im Zusammenhang mit der Sezession dieses Landes. Nach Verletzungen des indischen Territoriums durch Pakistan interveniert Indien 1971 und bezeichnet dies als Selbstverteidigungsmaßnahme. Als wirklicher Grund für das indische Vorgehen wird in der Literatur die große Belastung durch Flüchtlinge aus Ost-Pakistan angesehen und das Bestreben, Pakistan durch die Unterstützung der Sezession des östlichen Landesteils zu schwächen. Mithin standen humanitäre Erwägungen nicht im Vordergrund und wurden von der indischen Regierung auch nicht vorgebracht. Obwohl die UNO das Vorgehen nicht kritisierte, verurteilten viele Staaten Indien.
- c) *Nordzypern*. 1974 besetzte die Türkei im Sommer den Nordteil Zyperns, nachdem es zu einem von Griechenland unterstützten Putsch gegen den zypriotischen Präsidenten, Erzbischof Makarios, gekommen war. Als Rechtsgrundlage für dieses Vorgehen wurde der Vertrag von Zürich aus dem Jahre 1960 angegeben, für den die Türkei Garantiemacht ist und der auch die Rechte der türkischstämmigen Bevölkerung absichert. Gleichwohl standen strategische Interessen der Türkei und nicht das Schicksal der Menschen offenkundig im Vordergrund. Die UNO-Generalversammlung forderte bereits 1974 den Abzug der türkischen Truppen.
- d) *Libanon*. 1975 kam es im Libanon zu einem blutigen Bürgerkrieg, in den 1976 Syrien mit der Begründung intervenierte, der Libanon sei seit jeher Teil einer einheitlichen Nation. Folglich wollte sich Syrien dieses Gebiet wieder einverleiben und zugleich verhindern, daß der Bürgerkrieg auf Syrien übergriff. Obwohl die Intervention den Bürgerkrieg stoppte, diente sie nicht humanitären Zwecken, sondern den syrischen Machtinteressen.
- e) *Kambodscha*. Seit 1975 herrschten in Kambodscha die Roten Khmer, die systematischen Massentötungen gegenüber der kambodschanischen Bevölkerung begingen. 1979 intervenierte Vietnam nach mehreren Grenzverletzungen mit Unterstützung kambodschanischer Partisanen. Es rechtfertigte sein Vorgehen nicht mit humanitären Gründen, sondern als Selbstverteidigung. Der Sturz der Roten Khmer wurde als das alleinige Werk der Kambodschaner hingestellt. Der tatsächliche Grund der vietnamesischen Intervention war Vormachtstreben, weshalb das Vorgehen auch durch die UN-Generalversammlung verurteilt wurde.
- f) *Uganda*. Der ugandische Diktator Idi Amin Dada beging am eigenen Volk massive Menschenrechtsverletzungen. Nach Grenzkonflikten hatte Uganda tansanisches Gebiet besetzt. Daraufhin intervenierte Tansania Anfang 1979 und marschierte mit der Unterstützung ugandischer Partisanen in der Hauptstadt Kampala ein. Es rechtfertigte sein Vorgehen als Selbstverteidigung und stellte den Sturz Amins als Ergebnis eines Aufbegehrens der ugandischen Bevölkerung dar. Daraufhin wurde eine protansanische Regierung eingesetzt und ein dauerhafter Verbleib tansanischer Soldaten in Uganda vertraglich vereinbart. Die Intervention diente also nicht vorrangig humanitären Zielen. Dennoch wurde sie international nicht verurteilt.
- g) *Zentralafrika*. Auch der selbsternannte Kaiser von Zentralafrika, Jean-Baptiste de la Salle Bokassa, war für massive Menschenrechtsverletzungen verantwortlich, als er 1979 gestürzt wurde. Dabei leistete Frankreich organisatorische und militärische Hilfe und begründete dies mit einem Beistandsersuchen des neuen Präsidenten. Die Intervention bezweckte die Beendigung der Schreckensherrschaft Bokassas und wurde international weitestgehend ignoriert. Frankreich begründete seine Intervention nicht mit humanitären Erwägungen, sondern deklariert es als Beistandsleistung.
- h) *Grenada*. 1983 fand unter Führung der USA auf Grenada eine Intervention statt. Begründet wurde diese damit, daß der Generalgouverneur wegen des Zusammenbruchs der öffentlichen Ordnung im Gefolge eines Militärputsches um ausländische Hilfe ersucht habe. Auch sei ein Hilfsersuchen von der Organisation Ostkaribischer Staaten (OECS) gestellt worden, und schließlich hätten die USA ihre eigenen Staatsangehörigen retten wollen. In der Literatur wird allerdings sowohl die Existenz eines Hilfsersuchens wie auch die Berechtigung der OECS zum Einschreiten bezweifelt. Statt dessen wird angeführt, die USA hätten in erster Linie strategische und ideologische Ziele verfolgt und ein weiteres Kuba verhindern wollen. Die Intervention wurde weithin kritisiert. Eine Verurteilung im Sicherheitsrat wurde seitens der USA zwar mit einem Veto verhindert, die Generalversammlung hingegen nahm mit

großer Mehrheit eine Resolution an, die Intervention als eine "flagrant violation of international law" charakterisierte.

- i) *Nicaragua*. Die wohl umfangreichste völkerrechtliche Würdigung erfuhr die Intervention der USA gegen Nicaragua. Nach der Machtergreifung der marxistischen Sandinisten im Jahre 1979 unterstützten sie seit 1981 die "Contras", die gegen die Revolutionsregierung einen Guerillakrieg führten. Im Rahmen dieser Aktionen beteiligte sich der amerikanische Geheimdienst CIA an der Verminung nicaraguanischer Häfen und an Sabotageakten. Die USA beriefen sich dabei auf das Recht der kollektiven Selbstverteidigung und ihre vitalen Sicherheitsinteressen. Offensichtlich ging es darum, eine kommunistische Regierung zu stürzen. Nicaragua rief daraufhin den IGH an, der schließlich urteilte, daß keiner der von den USA vorgebrachten Rechtfertigungsgründe akzeptabel gewesen sei.
- j) *Panama*. 1989 intervenierten die USA in Panama, um amerikanische Bürger zu schützen, demokratische Verhältnisse wiederherzustellen, die Kanal-Verträge zu sichern und Präsident Noriega zu ergreifen, gegen den in den USA Anklage wegen Drogenhandels erhoben worden war. In der Literatur wird das tatsächliche Ausmaß der Bedrohung für die amerikanischen Bürger als gering angesehen und eine Gefährdung des Panama-Kanals verneint. Im übrigen wurde die Intervention von der UNO-Generalversammlung verurteilt.

Im Lichte dieser Praxis wird deutlich, daß es bei den einseitigen Interventionen nicht um Menschenrechtsverletzungen, sondern um strategische und machtpolitische Interessen ging. Im Falle der US-Interventionen waren Sicherheitsinteressen und die Eindämmung des Kommunismus ausschlaggebend. Die Interventionen in Ost-Pakistan, Zypern, im Libanon, in Kambodscha und Uganda zielten auf Expansionsinteressen. Der Menschenrechtsschutz diente nur als Vorwand zum Einschreiten. Keiner der genannten Staaten hat ein "Recht der humanitären Intervention" behauptet. Statt dessen wurden anerkannte Rechtfertigungsgründe angeführt, insbesondere das Selbstverteidigungsrecht. Die Reaktion der Staatengemeinschaft auf die Interventionen war zumeist negativ. Es ist keine Rechtsüberzeugung erkennbar, daß die einseitige Intervention gerechtfertigt sein könnte.

Zur Rettung eigener Staatsangehöriger

Die Rettung eigener Staatsangehöriger im Ausland war in der jüngsten Vergangenheit verschiedentlich das vorgebliche oder tatsächliche Motiv für Interventionen. Während dieser Grund im klassischen Völkerrecht als gewohnheitsrechtlich anerkannt galt, hat sich dies mit der UNO-Charta wegen des Gewaltverbots verändert. So wird dies überwiegend als rechtswidrig angesehen. Allerdings vertritt eine Minderheitsmeinung auch die Position, daß Art. 2, Ziff. 4 die Anwendung bewaffneter Gewalt zur Rettung eigener Staatsangehöriger, deren Leben oder Gesundheit in einem anderen Staat in Gefahr ist, dann nicht verbietet, wenn dieser Staat den Schutz nicht wahrnehmen kann oder will. Des weiteren führt man als Begründung an, daß auch der häufige Mißbrauch dieses Rechts zur Rettung eigener Staatsangehöriger nicht zu seiner Leugnung führen dürfe.

So gaben Belgien und die USA an, ihre Interventionen im Kongo in den Jahren 1960 bzw. 1964 dienten dem legitimen Ziel, eigene Staatsangehörige zu retten. Zu verweisen ist weiterhin auf die israelische Geiselfreiung von Entebbe und den fehlgeschlagenen Versuch der USA, ihr Botschaftspersonal aus Teheran zu befreien. Auch die deutsche Bundesregierung prüfte 1994, ob sie zur Befreiung von elf Deutschen, die die Relaisstation der Deutschen Welle in Kigali betrieben und im ruandischen Bürgerkrieg in Lebensgefahr gerieten, die Bundeswehr einsetzen könne. Sie kam dabei zu einem positiven Ergebnis, mußte aber nicht handeln, da die Aufgabe von belgischen Fallschirmspringern, die ihre eigenen Staatsangehörigen retteten, übernommen wurde.

Trotz der recht umfangreichen Staatenpraxis ist bislang nicht erkennbar, daß sich ein Gewohnheitsrecht auf die Intervention zugunsten eigener Staatsangehöriger erkennen läßt. Selbst wenn ein solches Recht bestünde, dann wäre dies allerdings kein Recht auf eine humanitäre Intervention. Letztere bezieht sich ja gerade auf den Einsatz zugunsten fremder - und nicht eigener - Staatsangehöriger.

Interventionspflicht?

Da unter dem obigen Punkt B das Bestehen eines Interventionsrechts des UN-Sicherheitsrates gemäß Kapitel VII der UN-Charta konstatiert wurde, stellt sich die Frage, ob mit diesem Recht auch eine Pflicht zur Intervention korrespondiert. Diese erscheint auch deshalb gerechtfertigt, weil die Staaten sich in der UNO in einem System der kollektiven Sicherheit zusammengefunden haben und damit gemeinsam gegen Rechtsbrecher auftreten wollen. In der politischen Literatur wurde ein solches Auftreten verschiedentlich vehement gefordert. Ein Rechtsgut, das dem Schutz dieses Systems unterliegt, sind die Menschenrechte. Ihre massenhafte und schwere Verletzung innerhalb eines Staates ist nicht durch die staatliche Souveränität gedeckt und kann eine Friedensbedrohung hervorrufen. Dies dürfte regelmäßig der Fall sein, wenn es sich um Praktiken des Völkermordes handelt. Hier handelt es sich um ein so schweres Menschenrechtsverbrechen, daß an sich eine Interventionspflicht der rechtstreuen Staaten bestehen müßte. In diesem Sinne äußert sich beispielsweise Falk. So wünschenswert eine solche Pflicht aus moralischen und politischen Gründen auch wäre, so ermangelt es dennoch einer Rechtsgrundlage, denn es gibt bislang keinen völkerrechtlichen Vertrag, der sie begründen würde. Die Genozidkonvention der UNO vom 9. Dezember 1948 widmet sich nicht der Frage, wie gegen den Völkermord in einem anderen Staat einzuschreiten ist, sondern bezieht sich in erster Linie auf die Bestrafung der Personen, die sich des Völkermordes schuldig gemacht haben. Auch der Weg über Kapitel VII der UN-Charta eröffnet sich nicht automatisch, da er nur beschritten werden kann, wenn zuvor der UN-Sicherheitsrat das Vorliegen einer Friedensbedrohung festgestellt hat. Da es keine objektiven Kriterien dafür gibt, bleibt es völlig dem Gutdünken des Rates vorbehalten, welche Situationen er als friedensbedrohend ansieht. Es ist offenkundig, daß es sich hierbei um politische Entscheidungen handelt. Diesem Problem wird die *politische* Organisation UNO auch durch eine weitere *rechtliche* Ausgestaltung der Funktion des UN-Sicherheitsrates, wie Dicke sie fordert, nicht entgehen.

Unter diesen Umständen könnte sich eine Rechtspflicht zur humanitären Intervention nur aus dem Völkergewohnheitsrecht ergeben. Die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht setzt eine einheitliche Staatenpraxis über einen längeren Zeitraum und einen erkennbaren Rechtswillen (*opinio iuris*) voraus. Wenn man die bisherige Staatenpraxis analysiert, so kommt man zu dem Schluß, daß die Voraussetzungen für die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht nicht vorliegen. Bei der Prüfung der Praxis fällt zunächst ins Auge, daß der UN-Sicherheitsrat immer sehr vorsichtig war, Präzedenzfälle zu schaffen, die eine solche Pflicht begründet hätten. Dies wird deutlich, wenn man die menschenrechtsrelevanten Entscheidungen untersucht. Im Falle der Kurden und Schiiten im Irak (Resolution 688) zog es der Rat vor, überhaupt nicht nach Kapitel VII der UN-Charta tätig zu werden. Folglich findet sich hier auch kein Beleg für eine solche Pflicht. Demgegenüber hat der Rat das Massensterben und die Verweigerung der humanitären Hilfe innerhalb Somalias zur Friedensbedrohung erklärt und zum Anlaß für Zwangsmaßnahmen herangezogen. Die Begründung dafür liegt in humanitären Erwägungen. In diesen könnte also eine Ursache für das Entstehen einer Interventionspflicht liegen. Dies wurde vom Rat wohl auch gesehen, sodaß er auf den Antrag Somalias ("urgent calls from Somalia") verweist und die Resolution 794 als absolute Ausnahme bezeichnet:

"The Security Council ...Recognizing the unique character of the present situation in Somalia and mindful of its deteriorating, complex and extraordinary nature, requiring an immediate and exceptional response."

Für den besonderen Charakter der Situation in Somalia spricht neben dem menschlichen Leid vor allem der Umstand, daß die Staatlichkeit Somalias nicht mehr vorhanden war, es handelte sich somit um einen "failed State". Damit war zwangsläufig die Staatengemeinschaft als Ganzes gefordert und wurde aus humanitären Gründen und zur Wiederherstellung der Staatlichkeit tätig. Auch ohne die Unterstreichung des Sonderfall-Charakters durch den Rat liegt dieser auf der Hand.

Interessant im Hinblick auf die Entstehung einer möglichen Interventionspflicht war die Ruanda-Krise. Hier wurde nämlich gerade von afrikanischen Staaten - die zuvor zu den striktesten Interventionsgegnern gehörten - behauptet, die UNO habe eine Verpflichtung, sich um die ruandische Bevölkerung zu sorgen:

"The question must be resolved whether the United Nations will turn its back on Rwanda or be prepared to do a little more to save the lives of many innocent civilians in the face of the vicious rage and mindless violence of some of the elements of tribal parties and groups. This issue ... transcends politics. It is a moral question and goes to the heart of the credibility of the United Nations. Its implications will have echoes well beyond Rwanda."

Dennoch wurde diese Einschätzung nicht in praktische Politik umgesetzt. Dazu war kein Wille erkennbar, so daß auch der juristische Wert dieser behaupteten Interventionspflicht bezweifelt werden muß. Mit Ausnahme Frankreichs war kein Staat zur Intervention bereit. Entsprechend kritisch äußerte sich der UN-Generalsekretär:

"The delay in reaction by the international community to the genocide in Rwanda has demonstrated graphically its extreme inadequacy to respond urgently with prompt and decisive action to humanitarian crises entwined with armed conflict. ... The international community appears paralysed in reacting almost months later even to the revised mandate established by the Security Council. We all must recognize that, in this respect, we have failed in our response to the agony of Rwanda, and thus have acquiesced in the continued loss of human lives. Our readiness and capacity for action has been demonstrated to be inadequate at best, and deplorable at worst, owing to the absence of the collective political will."

Zweifellos basierte diese Reaktion der UNO auf den - politisch - frustrierenden Erfahrungen in Somalia. Daß dennoch in Somalia Millionen durch die humanitäre Intervention vor dem Verhungern gerettet wurden, wird aus politischen Gründen zumeist übersehen. Die Praxis in bezug auf Ruanda jedenfalls läßt auch nicht erkennen, daß hier von einer Interventionspflicht ausgegangen wurde. Im Gegenteil, gerade die USA wollten sich nicht auf eine abstrakte Interventionspflicht festlegen lassen und stimmten nur militärischen Einsätzen mit klar definierten, begrenzten Zielen zu. Sie standen somit generellen Verpflichtungen ausdrücklich ablehnend gegenüber und damit ist eine wesentliche Voraussetzung der Entstehung von Völkergewohnheitsrecht nicht erfüllt.

Schließlich zeigt auch das ehemaligen Jugoslawien, daß die UNO keine abstrakte Interventionspflicht anerkennt. Andernfalls hätte sie den Einsatz auf dem Balkan nicht als Friedenstruppe im klassischen Sinne konzipieren können, der dann auf Grund der andauernden Kämpfe zunehmend mit Zwangselementen angereichert wurde. Es zeigte sich dort eher die Hilflosigkeit einer Organisation, die einem politischen Kalkül und keinen Rechtsgrundsätzen folgt. Damit waren auch hier sehr schlechte Voraussetzungen für die Entstehung einer Interventionspflicht gegeben.

Zusammenfassung

Die Analyse der Rechtslage zeigt, daß es ein staatliches Recht auf Intervention nicht gibt. Dem widerspricht das gewohnheitsrechtliche Interventionsverbot. Ein Interventionsrecht steht auch den Vereinten Nationen grundsätzlich nicht zu. Dem steht Art. 2, Ziff. 7 der Charta entgegen. Gleichwohl gibt es Ausnahmen von diesem Verbot. Die Untersuchung der Reaktion des UN-Sicherheitsrates auf Friedensbedrohungen und -brüche zeigte deutlich, daß es sich beim UN-Sicherheitsrat nicht um ein rechtliches, sondern um ein politisches Organ handelt. Seine in der jüngsten Zeit recht häufigen Rückgriffe auf Kapitel VII der Charta lassen kaum völkerrechtliche Schlüsse zu. Der Rat entschied ausschließlich nach politischen Kriterien und rechtliche Erwägungen spielten bei der Entscheidungsfindung kaum eine Rolle. Zumeist sicherte sich der Rat bei seinen Entscheidungen nach Kapitel VII dadurch ab, daß er auf Antrag der betroffenen Staaten tätig wurde. Er sicherte sich fernerhin dadurch politisch ab, daß er stets betonte, seine Entscheidung zum konkreten Sachverhalt sei kein Präzedenzfall.

Insofern gibt es bislang keine Praxis, die belegen würde, daß der Rat ein humanitäres Interventionsrecht wahrnehmen könne. Noch weniger kann man bislang von einer völkerrechtlichen Interventionspflicht des Rates sprechen. So sehr eine solche angesichts der unbearbeiteten Krisen auf der Welt aus moralischen Gründen auch wünschenswert wäre, so wenig ist diese Pflicht bislang juristisch nachweisbar. Dies mag auch damit zusammenhängen, daß die UNO eben bislang nicht das Organ der kollektiven Sicherheit sind, das die Gründungsväter im Auge hatten. Insbesondere verfügt die Organisation noch nicht über die Durchsetzungsmittel, die das Kapitel VII an sich vorgesehen hatte. Auch hier zeigt sich wieder, daß die Staatengemeinschaft bislang noch nicht bereit war, sich einer Wertegemeinschaft, die das Recht in den Mittelpunkt stellt, zu unterwerfen. Statt dessen dominieren auch im Rahmen der UNO die politischen Erwägungen der Mitgliedstaaten. Dies wird in besonderer Weise an den Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates bei humanitären Krisen deutlich.

Univ.-Prof. Dr. Hans-Joachim Heintze
Institut für Friedenssicherungsrecht und humanitäres Völkerrecht,
Ruhr-Universität, Bochum