

Vom Recht auf Verteidigung zum Recht auf Intervention?

Neue Fragen zur Friedensethik

Das Ende des Ost-West-Konflikts hat den großen Krieg unwahrscheinlicher, aber die Staatenwelt keineswegs sicherer gemacht. Bürgerkriege, Völkermord und Hungerkatastrophen haben die Vereinten Nationen zunehmend zu neuen Formen der Intervention veranlaßt, aber damit auch die Frage nach Recht und politischem Sinn solcher Eingriffe aufgeworfen. Unsere deutsche Diskussion über die künftige Rolle der Bundeswehr im Rahmen der UN ist Teil dieser Problematik.

Damit richten sich neue Fragen auch an die kirchliche Friedensethik. Das Zweite Vatikanum hat dem einzelnen Staat unter bestimmten Bedingungen das Recht auf Verteidigung zugesprochen, solange dieses noch nicht von einer wirksamen Weltautorität wahrgenommen werde. Was aber ist mit Verteidigung gemeint? Dürfen oder müssen Staaten bzw. die Staatengemeinschaft nicht nur Aggression verhindern, sondern auch in Bürgerkriegen und gegen schwere Menschenrechtsverletzungen intervenieren? Begriff und Formen der internationalen Friedenssicherung stehen neu zur Diskussion.

Der völkerrechtliche und international-politische Kontext

Das geltende Völkerrecht läßt einen Übergangszustand erkennen zwischen der alten Welt souveräner Staaten mit ihrem Recht zur Führung eines Krieges und einer künftigen Staatengemeinschaft, die als kollektives Sicherheitssystem jedes einzelne seiner Mitglieder von einer Aggression abschreckt und so die Sicherheit aller gewährleistet. Es kann aber nicht ausschließen, daß es zum Rückfall kommt in die Anarchie souveräner Staaten und Staatenbünde, die ihre Interessen auch mit Einsatz von Gewalt wahrnehmen. Dies ist eine erschreckende Perspektive angesichts zunehmender Interdependenz aller Staaten unter dem Druck weltweiter Probleme.

Das Völkerrecht kennt zwar noch den souveränen Staat und das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten (Art. 2.7 der UN-Charta). Aber alle Staaten sind zunehmend auch rechtlich verflochten, und vor allem gilt nicht mehr das *Jus ad bellum* des Staates, sondern nur noch das Recht individueller und kollektiver Verteidigung. Schon die Völkerbundssatzung erklärte den Krieg zwi-

schen einzelnen Staaten zu einer Angelegenheit der Staatengemeinschaft (Art. 11 Abs. 1). Die Charta der Vereinten Nationen formulierte, darüber hinausgehend, ein generelles Gewaltverbot für zwischenstaatliche Konfliktfälle (Art. 2.3 und 2.4), zugleich jedoch bestätigte sie das „naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat“ (Art. 51). Danach ist das Recht auf Selbstverteidigung dem Recht der Staatengemeinschaft auf gemeinsame Friedenssicherung ein- und untergeordnet.

Faktisch sind jedoch Völkerrecht und Vereinte Nationen so stark wie die Fähigkeit und der Wille der Staaten, ihre Normen nicht nur zu respektieren, sondern sie gegenüber normverletzenden Staaten durchzusetzen. Die Staaten sind unterschiedlich stark im „Konzert der Mächte“. Ein kollektives Sicherheitssystem kann blockiert werden durch den Gegensatz der Stärksten in ihm; das war die Situation der Vereinten Nationen in der Zeit des kalten Krieges. Es kann aber auch gelähmt werden durch die Divergenz der Interessen einer Vielzahl kleinerer und mittlerer Mächte oder durch die Abhängigkeit von der Interessendefinition einer Vormacht. Die Handlungsmöglichkeiten der Vereinten Nationen bewegen sich derzeit offenbar in dem engen Spielraum zwischen diesen beiden Grenzen.

In der Konstellation des kalten Krieges haben die Vereinten Nationen ein Instrument entwickelt, das in der Charta gar nicht vorgesehen war, das der Blauhelm-Soldaten. Sie werden mit Einverständnis der Konfliktparteien eingesetzt, bekämpfen keinen Angreifer, sondern überwachen einen Waffenstillstand, beobachten die Konfliktentwicklung, vermitteln Kontakte und Gespräche, helfen humanitär. Ihr Recht zum Waffengebrauch beschränkt sich auf Selbstverteidigung. Seit dem zweiten Golfkrieg gibt es aber nun eine neue Form von Eingriffen der Vereinten Nationen, unter Einsatz teils von Blauhelmen, teils aber auch von Machtmitteln, die einzelne Mitglieder unter eigenem Kommando zur Verfügung stellen: die sogenannte humanitäre Intervention. Die UN-Charta kennt diesen Begriff nicht. Der Sicherheitsrat hat die neuen Eingriffe legitimiert in einer über bisherige Gewohnheiten hinausgehenden weiten Interpretation seiner Kompetenzen nach Kapitel VII.

Im Irak errichtete der Sicherheitsrat im Anschluß an die Waffenstillstandsaufgaben im Frühjahr 1991 Sicherheitszonen für die Kurden im Norden und für die Schiiten im Süden und legitimierte deren militärischen Schutz aus der Luft. Zwar handelte es sich hier um ein „Anschlußproblem“ eines bereits internationalisierten Konflikts, und der Sicherheitsrat konnte in der Verfolgung der beiden großen Minderheiten durch den irakischen Diktator auch eine Bedrohung von Nachbarstaaten sehen. Dennoch stellten die Maßnahmen einen Eingriff in innere Angelegenheiten des Irak dar, und zwar zum Schutz der Rechte von Minderheiten.

Anders lag der Fall Somalia (neben den man auch Liberia und Kambodscha stellen könnte). Hier existierte faktisch keine Regierung mehr, die die Staatsge-

walt über das gesamte Land hätte ausüben können. Ein Bürgerkriegszustand drohte zum Hungertod von Hunderttausenden von Menschen zu führen. Die Resolutionen des Sicherheitsrats von Juli, August und Dezember 1992, von denen die letzte auch den Einsatz von Militär unter amerikanischem Oberbefehl ermöglichte, enthalten zwar alle auch die Wendung, die Situation in Somalia stelle eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dar. Aber viel eindrücklicher und breiter ist die Rede von der Verschlechterung der humanitären Situation, von der „menschlichen Tragödie“, die sich in Somalia abspiele, von der Notwendigkeit, zu helfen und die Auslieferung der Hilfsgüter zu sichern¹. Auch für die Muslime in Bosnien hat der Sicherheitsrat Sicherheitszonen bestimmt, die auf Anforderung durch die UN-Vertreter vor Ort auch militärisch geschützt werden dürfen. Schließlich stellt auch das Eingreifen der Vereinten Nationen (und zuvor der Franzosen mit Billigung der UN) in der Katastrophe von Ruanda etwas anderes dar als eine herkömmliche Blauhelmaktion.

Vorsichtig tastend betreten die Vereinten Nationen mit diesen Aktionen Neuland. Es ist ein prinzipieller Unterschied, ob sie gegen die Aggression eines Staates, der einen Nachbarn überfällt, Front machen, ob sie auf Bitten verfeindeter Konfliktparteien Blauhelme entsenden oder ob sie angesichts von Massenverfolgung, Fluchtbewegungen und drohendem Hungertod vieler Menschen von sich aus in einem Land intervenieren. Gewiß kann man im weiteren Sinn in solchen Katastrophen und Menschenrechtsverletzungen auch eine Gefährdung des internationalen Friedens sehen. Es wäre jedoch in jedem Einzelfall zu untersuchen, ob und wie weit ernsthaft eine solche Bedrohung vorlag. Die offener zutage liegenden Gründe für das Eingreifen, wie sie in den Resolutionen denn auch ausdrücklich genannt werden, waren gewaltsame Verfolgung großer Minderheiten (Kurden, Schiiten), Hungerkatastrophen, Bürgerkrieg (Somalia) und Völkermord (Ruanda).

Die politisch-völkerrechtliche Diskussion hält sich deshalb nicht mehr bei der formalen Frage nach der Legitimation solcher Interventionen nach Kapitel VII der UN-Charta auf. Diskutiert werden vielmehr die Fragen nach legitimen Gründen und Umständen humanitärer Interventionen, nach ihren Trägern und Kräften, nach ihrer rechtlich-organisatorischen Struktur und Kontrolle, nach ihren Erfolgsaussichten und ihrer Verantwortbarkeit².

Die einen warnen vor der friedensgefährdenden Verletzung des Prinzips der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, vor dem Mißbrauch eines Interventionsrechts durch Sonderinteressen einzelner Staaten und vor nicht beherrschbaren Folgen solcher Eingriffe. Andere weisen hin auf den moralischen Skandal grausamer Bürgerkriege und völkerrechtswidriger Menschenrechtsverletzungen angesichts der besonderen Verpflichtung der Vereinten Nationen auf Schutz und Förderung der Menschenrechte. Die Diskussion läuft angesichts des Selbstverständnisses der Vereinten Nationen auf die Frage hinaus, ob die Staatengemein-

schaft über den Fall der militärischen Aggression hinaus bewaffnet intervenieren soll bei offenkundig schwerwiegenden Notlagen und Gefahren für ganze Völker oder Volksgruppen. Dieter Senghaas hält es für möglich, daß sich die Völkergemeinschaft etwa auf folgende Anlässe für legitime Interventionen verständigen könnte, wobei er dem Vorbeugen von Konflikten selbstverständlich die Priorität einräumt vor dem militärischen Intervenieren: militärische Aggression (rechtlich nicht strittig), Genozidpolitik und Massenvertreibungen, Notlagen für Menschen in Kriegen und Bürgerkriegen, angedrohte ökologische Krisen, Aufbau eines Potentials an Massenvernichtungswaffen³.

Wir erörtern im folgenden die Frage im Licht der kirchlichen Friedensethik und wollen die These begründen, daß die Staatengemeinschaft in bestimmten schwerwiegenden Fällen das Recht, unter Umständen auch die Pflicht zur Intervention hat; daß aber nach den Kriterien der *Bellum-justum*-Lehre dieses Recht nur mit äußerster Restriktion und mit einem Höchstmaß an Verantwortungsbeurteilung für die Folgen wahrgenommen werden darf. Seine Wahrnehmung ist nur zu rechtfertigen als Schritt auf dem Weg zu einer wirksamen Friedensordnung und nur als *Ultima ratio* im Rahmen einer umfassenderen und glaubhaften Politik der Konfliktbekämpfung und der Friedensförderung. Ohne diesen politisch positiven Kontext ist ein ethisches Ja zur Intervention nicht zu rechtfertigen.

Friedensethische Erörterung

Bezugsrahmen unserer Erörterung ist die Rücknahme und Einfügung der alten *Bellum-justum*-Lehre in eine umfassendere Friedensethik für unsere Zeit, wie sie, beginnend mit Pius XII., in kirchenamtlichen Verlautbarungen erfolgte. So trug Johannes XXIII. in *Pacem in terris* gar nicht mehr die *Bellum-justum*-Lehre vor, sondern entwickelte positiv, ausgehend von einer auf die Menschenrechte gegründeten politischen Ordnung der Staaten, die Vision einer Weltfriedensordnung aller Völker. Das Zweite Vatikanum nahm in *Gaudium et spes* diese Zielvorstellung auf und verknüpfte sie mit heilstheologischen Aspekten aus der alt- und neutestamentlichen Offenbarung (77/78), wiederholte die Verurteilung des totalen Kriegs durch Pius XII. (80), begründete die Dringlichkeit von Abrüstungsbemühungen (81) und formulierte als Ziel internationaler Politik die Schaffung einer wirksamen Weltautorität, die Sicherheit, Gerechtigkeit und Respekt vor dem Recht garantieren könne (82). Eingefügt in diese Gesamtperspektive findet sich die Aussage über das Verteidigungsrecht des Staates und über das erforderliche Selbstverständnis des Soldaten: er solle sich im Dienst seines Vaterlands als Diener der Sicherheit und Freiheit der Völker betrachten (79).

Auf dieser Linie bewegten sich die weiteren kirchenamtlichen Aussagen bis

zum Ende des Ost-West-Konflikts. Deren Einzelheiten interessieren für unsere Frage weniger. Wohl aber scheint uns der in diesem Zusammenhang mit zunehmender Dringlichkeit ausgesprochene Gedanke der den Völkern verbliebenen Frist, die es zu nutzen gelte, auch für die gegenwärtige Problematik von besonderem Gewicht. Kommt doch darin der früher so nicht gesehene geschichtliche Charakter der kirchlichen Friedensethik zum Ausdruck. Sie verkündet keine gleichbleibende und keine wiederherzustellende Ordnung wie das frühere statische Naturrechtsdenken. Sie wendet vielmehr Grundeinsichten und Prinzipien auf die gegebene Situation an und will so einen möglichen Weg erhellen zu einer erst zu findenden friedlichen Ordnung. Das ist eine ganz neue Aufgabe. Bekanntlich haben Papst und Bischofskonferenzen in den 80er Jahren die atomare Abschreckung als Mittel der Kriegsverhütung nur „noch“ in dieser Zielperspektive für moralisch annehmbar gehalten⁴.

Als Schritte auf dem Weg zu einer künftigen internationalen Friedensordnung werden in den Dokumenten immer wieder genannt: eine neue Ausrichtung der Diplomatie, Abrüstung, Schutz der Menschenrechte und Mehrung sozialer Gerechtigkeit/Entwicklungsförderung. Diese Bemühungen werden zusammengefaßt unter dem Begriff der Friedensförderung, welche den unabdingbaren Rahmen bildet für Friedenssicherung durch militärische Mittel. Nur innerhalb dieses Rahmens konnten und können deshalb die Kriterien der Bellum-justum-Lehre angewendet werden, aber so angewendet sind sie weiterhin hilfreich für die ethische Urteilsbildung. In diesem Sinn werden sie im folgenden auf die Frage der humanitären Intervention bezogen.

1. Legitime Autorität

Seit Thomas von Aquin gilt als ein erstes Kriterium legitimer Anwendung militärischer Gewalt, daß sie durch eine legitime Autorität erfolgt. Das Kriterium richtete sich im Mittelalter gegen das Fehderecht der Feudalherren und trug zur Herausbildung eines staatlichen Gewaltmonopols bei, welches in vorneuzeitlicher Form seinen Ausdruck im Königsfrieden und im Allgemeinen Landfrieden fand. Darin liegt, bei aller Differenz der Zeiten und der Machtstrukturen, eine Analogie zu unserer Problematik. Das Völkerrecht unseres Jahrhunderts erklärt, wie oben gezeigt, Krieg zu einer Angelegenheit aller Staaten, nicht nur der Konfliktparteien. Deshalb wird seine Verhinderung und Bekämpfung zur Aufgabe eines kollektiven Sicherheitssystems. Für die Zurückweisung einer Aggression ist dieser Gedanke im Rahmen der Vereinten Nationen anerkannt. Er muß konsequenterweise auch für die Intervention aus humanitären Gründen gelten.

Deshalb muß ein Interventionsrecht des Einzelstaats gegen einen anderen, seien die vorgebrachten Gründe noch so schwerwiegend, verneint werden. Ein

solches Recht lädt immer zur politischen Instrumentalisierung für einzelstaatliche Interessen ein, eine entsprechende Praxis wäre Rückfall in die Staatenanarchie früherer Zeiten. Die Staaten sind als Völkerrechtssubjekte gleich. Diese Rechtsgleichheit ist unvereinbar mit einem einzelstaatlichen Interventionsrecht. Ein solches kann prinzipiell nur begründet werden als ein Recht aller Staaten über jeden einzelnen, in Analogie zur Staatsgewalt einer Gesellschaft rechtsgleicher Bürger. In der Sprache der katholischen Soziallehre handelt es sich um eine Aufgabe des Weltgemeinwohls, welche von einer entsprechenden Autorität wahrgenommen werden muß.

Die Aufgabe gleicht freilich fast der Quadratur des Kreises. Eine Weltautorität müßte mächtig genug sein, auch dem mächtigsten Einzelstaat entgegentreten zu können, und sie müßte zugleich daran gehindert sein, eine Weltdiktatur zu errichten. Deshalb kann man sich, von den gegenwärtigen realpolitischen Chancen einer solchen Ordnung einmal ganz abgesehen, die Wahrnehmung einer Weltautorität nur international vorstellen; ihre supranationalen Einrichtungen werden auf Vertrag beruhen müssen und dürfen deshalb nicht die Kompetenz-Kompetenz haben. Die gemeinsamen Aufgaben der Staaten müssen also in einem kooperativen System wechselseitiger Kontrolle wahrgenommen werden. Die Kooperation muß jedoch durch gemeinsame Einrichtungen verlässlicher gemacht und auf Dauer gestellt werden.

Der Grundgedanke dieses Konzepts ist alt. Francisco de Vitoria, einer der geistigen Väter des neuzeitlichen Völkerrechts, sprach dem Einzelstaat keineswegs absolute Souveränität zu. Vielmehr ging er, gerade auch in der Legitimierung zwischenstaatlicher bewaffneter Gewalt, von einer Rechtsgemeinschaft aller Staaten aus⁵. Sie gilt es heute zu stärken und zu einer Konföderation der Staaten zu entwickeln, die sich verpflichten, nicht nur Aggression zu bekämpfen, sondern auch schwere Verletzungen von Menschenrechten, Völkermord und Massenvertreibungen.

Der föderative Gedanke entspricht dem Prinzip der Subsidiarität. Dieses Prinzip legt ebenso wie realpolitische Erwägungen den Gedanken nahe, die Weltautorität auf Zwischenstufen zu errichten, also als Föderation von Föderationen. Friedenssicherung und Wahrnehmung eines Interventionsrechts im Rahmen der vertraglich umfassenden Staatengemeinschaft können so auch Aufgabe regionaler Staatenbünde und Sicherheitssysteme sein. Ansätze dazu gibt es sowohl in der UN-Charta (Art. 52/53) als auch in der Praxis. Die Formulierungen in der Charta sind so gehalten, daß die entsprechenden Maßnahmen als Maßnahmen der Staatengemeinschaft erkennbar sein müssen. Die Praxis zeigt allerdings, wie leicht das Einzelinteresse von Staaten oder Staatengruppen die Oberhand gewinnen kann über das Allgemeininteresse.

2. Die rechte Absicht

Ein zweites Kriterium für den gerechtfertigten Krieg ist die rechte Absicht der kriegführenden Autorität. Sie soll auf die Sicherung oder Wiederherstellung von Recht und Frieden zielen, nicht etwa auf eigensüchtige politische Ziele. Das war gewiß idealistisch gedacht, und die jahrhundertlange kriegerische Praxis sprach dem Hohn. Aber für die Lösung der gegenwärtigen internationalen Probleme wird dieses Kriterium unentbehrlich, und es muß wirksamer werden als die alte Machtpolitik. Nur darf man seine Beachtung nicht vom bloßen guten Willen der politischen Akteure erwarten. Vielmehr muß das Beziehungsgeflecht der Staaten sie institutionell und strukturell möglich machen und nahelegen; erzwingen wäre hier freilich schon wiederum zuviel gesagt.

Nun gibt es das Spannungsverhältnis zwischen Interessen und Gemeinwohl generell, auch innerstaatlich. Das Gemeinwohlverständnis der katholischen Soziallehre stellt die Sonderinteressen keineswegs unter prinzipiellen Verdacht. Die Gemeinwohlordnung soll vielmehr die geregelte Wahrnehmung der vielen Interessen in freier Interaktion ermöglichen. Eine gute Ordnung zeichnet sich dadurch aus, daß sie Interessenwahrnehmung und Gemeinwohlerfordernisse soweit wie möglich in Übereinstimmung bringt. Dieser Gedanke muß auch auf die internationale Friedensordnung angewandt werden.

Eine Weltautorität wird, wie gezeigt, immer nur aus Kooperation und Vereinbarung einer Vielheit von Staaten zu gewinnen sein. Deshalb hängen gemeinsame, internationale Friedenssicherung und die Bekämpfung von Konfliktursachen davon ab, ob und wie weit das dazu Notwendige zugleich mit den Interessen der Staaten vereinbar ist, ohne die es eine wirksame Staatengemeinschaft nicht gibt. So richtig es im Prinzip ist, die Gleichheit aller Staaten als Völkerrechtssubjekte zu betonen, so illusionär wäre es, in den internationalen Institutionen dem unterschiedlichen Gewicht der Staaten und dem Machtgefälle zwischen ihnen nicht Rechnung tragen zu wollen. Man kann gegen das Vetorecht der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats polemisieren, aber ohne die führenden Siegermächte des Zweiten Weltkriegs wären die Vereinten Nationen nicht zu gründen gewesen. Kein Staat wird ohne eine gewisse Rückversicherung bereit sein, die Verfügung über Teile seiner ökonomischen, finanziellen oder militärischen Mittel einem Mehrheitsbeschluß anderer Staaten zu überlassen. Deshalb muß die Gemeinsamkeit von Interessen in mühsamen Meinungsbildungs- und Verhandlungsprozessen immer wieder gesucht werden. Für diese Prozesse brauchen wir Institutionen, die als Foren internationaler öffentlicher Meinung und als Kooperationsorgane ein gewisses Eigengewicht gewinnen und die Absichten der Akteure gegenseitig transparenter machen.

Diese Prozesse müssen wenigstens dazu führen, daß das einzelstaatliche Interesse als wohlverstandenes sich in die Zielperspektive der international zu stärken-

den Friedensordnung einfügt. Das erfordert die Bereitschaft der Staaten, zumal der mächtigeren, nachhaltig an der präventiven Bekämpfung von Konfliktursachen mitzuwirken. Eine gegebenenfalls zu rechtfertigende Intervention muß ebenfalls dieser Absicht folgen; das heißt aber, sie muß über die äußerliche Befriedung hinaus geeignet sein, Wege zur nachhaltigen Bekämpfung der Notstände zu eröffnen, die zum Konflikt geführt haben. Die rechte Absicht der alten *Bellum-justum*-Lehre gewinnt heute einen positiven Sinn nur, wenn man sie im Kontext eines Konzepts von Friedensförderung interpretiert. Konnte man unter vorneuzzeitlichen Bedingungen in statischen Kategorien einer wiederherzustellenden verletzten Ordnung denken, so müssen wir heute Friedenssicherung als ein Moment begreifen im dynamischen Prozeß der Suche und Entwicklung von Frieden, dessen strukturelle Bedingungen und Ordnungselemente erst geschaffen werden müssen. Von daher verbietet sich jede Intervention, die lediglich einen inneren Konflikt gewaltsam beilegen und dann das Land seinem Schicksal überlassen wollte.

3. Gerechter und schwerwiegender Grund

Die „*justa et gravis causa*“, der gerechte und schwerwiegende Grund, war von Anfang an das zentrale „objektive“ Kriterium zur Rechtfertigung eines Krieges. Es mußte schweres, andauerndes Unrecht vorliegen oder drohen, das anders nicht mehr abzuwehren war. Es ist unstrittig, daß sich auch eine Intervention nur unter dieser Bedingung rechtfertigen läßt. Aber läßt sie sich rechtfertigen? Welche schweren Gründe könnten das sein?

Rechtlich legitimiert ist nach der UN-Charta das Recht der Staatengemeinschaft, einer offenkundigen Aggression entgegenzutreten. Das ist die Ratio der Gründung der UN gewesen und ist sie im Kern bis heute. Um des internationalen Friedens willen muß der Verbund der Staaten den Aggressor in die Schranken weisen können. Freilich ist das eindeutige Prinzip eine Sache, die komplexe politische Realität eine andere. Erst in mühsamen Verhandlungen ist es den UN-Organen gelungen, Aggression zu definieren, und diese Definition ist so kompliziert, daß Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten unvermeidlich sind. Auch aus der Kriegsursachenforschung wissen wir, wie schwer es ist, die Ursachen- und erst recht die Schuldfrage zufriedenstellend zu beantworten. Selbst wo eindeutig Aggression vorliegt, bedeutet das keineswegs, die anderen hätten nicht auch Fehler gemacht und möglicherweise Schuld, etwa durch Versäumnisse, auf sich geladen. Wo es zum Krieg kommt, hat Politik immer schon versagt. Da alle Politik Kunst der Interaktion angesichts von Interessen- und Wertkonflikten ist, sind Gerechtigkeit und Ungerechtigkeit immer nur komparativ zu fassen. Das muß auch bei der Frage nach einem Recht auf Intervention beachtet werden und

weist nachdrücklich auf den Vorrang präventiver Bekämpfung von Konfliktursachen hin.

Eben deshalb aber wäre eine internationale Friedensordnung, die nur Aggression verhindern wollte, auf nur einen Pfeiler gegründet. Sie braucht notwendig den zweiten Pfeiler der gemeinsamen Bekämpfung von Konfliktursachen. Sie braucht Wege und Instrumente der Friedensförderung. Die zentralen Problemfelder der Friedensförderung sind die Menschenrechte und die Entwicklung; als drittes tritt mehr und mehr die Umweltproblematik hinzu. Wenn man der Staatengemeinschaft auf diesen Gebieten eine gemeinsame Aufgabe und Verantwortung zuschreibt, dann kann man ihr das Recht nicht prinzipiell absprechen, diesbezüglich im Einzelstaat zu intervenieren, wenn Unrecht oder Gefahren katastrophales Ausmaß annehmen könnten.

Die politisch-rechtliche Begründung eines Interventionsrechts ergibt sich also aus dem unlösbaren Zusammenhang von Friedensförderung und Friedenssicherung. Kriegsverhinderung ist ohne Kriegsursachenbekämpfung nicht nachhaltig möglich. In sozialetischer Sprache läßt sich dieser Tatbestand in der oben schon eingeführten Kategorie des Weltgemeinwohls fassen. Es gibt Aufgaben der Staaten, die um des Wohlergehens aller Völker willen von ihnen gemeinsam wahrgenommen werden müssen. Die katholische Soziallehre kann zur tieferen Begründung darüber hinaus das Prinzip der Solidarität ins Feld führen. Die im gemeinsamen Menschsein gründende Pflicht zu gegenseitiger Hilfe hat zwar sehr unterschiedliche Dichte und Ausdrucksformen; die partikularen Rechtsgemeinschaften grenzen auch Räume unterschiedlicher Verantwortung ab. Dennoch dürfen wir prinzipiell niemanden und keine Menschengruppe aus unserer Solidarität ausschließen. In dieser Hinsicht geht die katholische Soziallehre deutlich über das liberale Prinzip des wohlverstandenen Eigeninteresses hinaus. Die in unserem Rechtssystem gültige Denkfigur der unterlassenen Hilfeleistung muß im Licht der umfassenden Solidarität auch international bedacht werden.

Diese prinzipiellen Aussagen sind allerdings nur schwer so zu konkretisieren, daß sie in bestimmten Situationen angemessen handlungsorientierend wirken können. Menschenrechte gelten als Grundrechte im Verfassungsstaat zwischen dem Bürger und der öffentlichen Gewalt. Völkerrechtssubjekte sind aber nicht die Personen, sondern die Staaten. Menschenrechte völkerrechtlich wirksam zu machen, ist ein schwieriges Unterfangen, bei dem die Vereinten Nationen noch ganz am Anfang stehen. Auch hier wird es Fortschritte nur mit Hilfe kooperativer Institutionen geben. Vorsicht ist zudem geboten angesichts der Verschiedenheit der Kulturen und Menschenrechtsinterpretationen in der gegenwärtigen Welt. Es gibt, berechtigt oder nicht, die Furcht vor einem „Kulturimperialismus“ westlicher Staaten, der sich auf Menschenrechte berufen könnte. Andererseits haben sich die Staaten mit der UN-Charta auf die Achtung und Förderung der Menschenrechte verpflichtet, die meisten von ihnen haben die Menschenrechtser-

klärung von 1948 unterschrieben, ein großer Teil auch die beiden Menschenrechtspakte von 1966. Sie sind geltendes Völkerrecht. Von daher sind die Vereinten Nationen verpflichtet, Mittel und Wege zu suchen, den Menschenrechten schrittweise auch durch internationale Vorkehrungen Geltung zu verschaffen.

Dabei muß die direkte Intervention selbstverständlich die Ausnahme und das äußerste Mittel bleiben. Die Causa muß eben nicht nur justa, sondern auch gravis sein. Aber zweifellos sind schwerwiegende Gründe der Völkermord und die massenhafte Vertreibung von Menschen. Zur völkerrechtlichen Begründung läßt sich zudem darauf hinweisen, daß der Völkermord (Genozid) in einer Konvention von 1948 definiert und verurteilt ist⁶. Wir kennen leider auch in unseren Tagen schauerliche Vorgänge dieser Art von einem Ausmaß, welches die Frage nach einem Interventionsrecht der Staatengemeinschaft fast verstummen läßt und nur noch von Pflicht zu reden geneigt macht, verbunden mit der Klage, daß das einzelstaatliche Interesse die Vereinten Nationen daran hindert, diese Pflicht wahrzunehmen.

4. Verhältnismäßigkeit der Mittel und Schonung der Zivilbevölkerung

Diese beiden Kriterien beziehen sich auf den Modus der Kriegführung und ergeben sich aus dem Gebot des rechten Ziels, nämlich dem größeren Übel zu wehren. Die Übel eines Krieges dürfen nicht schwerer wiegen als jene Übel, die durch ihn beseitigt oder verhindert werden sollen. Es ist daher Pflicht der Verantwortlichen, vor dem Einsatz militärischer Macht die menschlichen und materiellen „Kosten“ abzuschätzen und während des Einsatzes das Gebot der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Als spezielle Forderung ergibt sich daraus die in das Kriegsvölkerrecht eingegangene Norm, zwischen Militär und Zivilbevölkerung, zwischen militärischen und zivilen Objekten zu unterscheiden. Die in einem Krieg unvermeidbaren Leiden der Zivilbevölkerung sollen so gering wie möglich bleiben, keinesfalls dürfen sie unmittelbar gewollt sein und zum Mittel der Kriegführung werden.

Die Entwicklung der Waffentechnik, vor allem aber die Perversion des politisch kalkulierten Krieges zum ideologisch begründeten totalen Vernichtungskampf haben in erschreckendem Ausmaß zur Mißachtung dieser Normen geführt. Eine humanitär begründete militärische Intervention der Staatengemeinschaft bleibt jedoch ethisch nur erträglich, wenn sie sich in den Grenzen der genannten Normen hält. Das ist leicht gesagt, aber schwer zu realisieren.

Jeder Krieg setzt Kräfte frei, die eine Eigendynamik entwickeln und nur schwer unter Kontrolle gehalten werden können. Dazu gehört nicht nur die Neigung von Truppen zu Übergriffen aller Art gegen die Bevölkerung, sondern auch die aus militärischen Gesetzmäßigkeiten verständliche Neigung der Verantwortli-

chen zum Übermaß an Mitteleinsatz. Der Polizist weiß, daß auch das Leben eines verfolgten Verbrechers zu schonen ist, er also nur im äußersten Fall getötet werden darf. Zu den Gesetzmäßigkeiten der Kriegführung gehört dagegen die Absicht, den Gegner zu vernichten, solange er bewaffnet ist. Deshalb wird jede militärische Führung, allein schon, um die eigenen Verluste möglichst gering zu halten, ihre Möglichkeiten an Zerstörungskraft gegen den Gegner optimal einsetzen wollen. Häufig werden dabei die zivilen Opfer und Schäden bedenken- und verantwortungslos in Kauf genommen. Eine „humanitäre“ Aktion wird durch solche Handlungsweisen aber ad absurdum geführt.

Hinzu kommt ein zweites Problem. An Bürgerkrieg, Guerilla und Terrorismus wird erkennbar, daß es Formen innerstaatlichen Unfriedens gibt, die weder mit den herkömmlichen militärischen Mitteln der Kriegführung noch mit moderner Waffentechnik zu beseitigen sind. Wo kein funktionierendes staatliches Macht- und Verwaltungszentrum besteht, kann es auch nicht gezielt bekämpft und zur Ordnung gezwungen werden. In solchen Fällen hat eine militärische Intervention nur Sinn als die gleichsam polizeiliche Seite einer umfassenderen, längerfristig angelegten politischen Intervention, die in treuhänderischer Übernahme der Politik und Verwaltung des Landes mit dem Ziel allmählicher Befriedung bestünde. Man kann mit guten Gründen bezweifeln, ob solche Eingriffe angesichts der Vielzahl möglicher Fälle in der gegenwärtigen Welt und angesichts der unabsehbaren Beanspruchung von Mitteln wirksam möglich sind. Kambodscha, Ruanda und Haiti sind gegenwärtige „Versuchsfälle“ mit ungewissem Ausgang; in Somalia ist der Versuch gescheitert. Jedenfalls sind solche Eingriffe international politisch nur erträglich unter der Letztverantwortung der Vereinten Nationen und in multinationalen Form, und das Risiko unannehmbarer Eskalation des Waffeneinsatzes muß vermeidbar sein.

Wenn das nicht möglich ist, dann bleibt nur, das betreffende Land und seine Menschen ihrem Schicksal zu überlassen. Allenfalls kann man zurückgreifen auf die inzwischen schon traditionelle Form des Blauhelmeinsatzes, also auf den Versuch, die gewaltsame Konfliktaustragung unmöglich zu machen durch die Anwesenheit von bewaffneten Beobachtern und Vermittlern. Es gibt Beispiele für das Gelingen dieses Versuchs (Zypern), aber auch für das Scheitern (Ruanda vor der gegenwärtigen Katastrophe). Im ehemaligen Jugoslawien wird der Versuch mit Blauhelmen seit nunmehr drei Jahren bis zur Unerträglichkeit erprobt. Es läßt sich sehr wohl die Meinung begründen, hier hätte eine frühzeitige gemeinsame Intervention der westeuropäischen Staaten unter UN-Verantwortung nicht nur massenhafte Gewalttaten verhindern, sondern auch politische Kompromisse vermitteln können. Freilich kommt man in solchen Fragen nie zu absoluter, sondern immer nur zu moralischer Gewißheit. Ein hohes Risiko bleibt. Eben deshalb kann eine Entscheidung unter Umständen auch lauten, ein Land vorerst seinem bitteren Schicksal zu überlassen.

5. Aussicht auf Erfolg

Wir haben damit das Kriterium der Erfolgsaussicht schon in die Erörterung eingeführt. Anwendung von Gewalt ist nur zu rechtfertigen, wenn die begründete Chance besteht, damit das zu bekämpfende Übel zu beseitigen. Die Beispiele Somalia und Bosnien zeigen, wie schwierig es sein kann, in dieser Frage moralische Gewißheit zu erreichen. Deshalb erfreut sich in der friedensethischen Diskussion das Argument zunehmender Beliebtheit, Krieg sei grundsätzlich nicht geeignet, Probleme zu lösen; er schaffe vielmehr nur neue. Dasselbe gelte auch für humanitär begründete militärische Interventionen. Das Argument verblüfft, weil es von evidenter Richtigkeit ist. Es greift aber zu kurz, wenn es sich nicht mit der Gegenfrage auseinandersetzt, ob der Verzicht auf Gegenwehr nicht noch mehr Übel provoziert. Der Zweite Weltkrieg hat viele Probleme geschaffen; dennoch war es unausweichlich geworden, Hitlers NS-Deutschland entgegenzutreten.

Wir müssen das Kriterium der Aussicht auf Erfolg in dem geschichtlichen Kontext verstehen, in dem es entwickelt wurde. Dann erst können wir erörtern, was es heute und für Interventionen bedeutet. Das Kriterium stammt aus einer Zeit, in der man es mit einer überschaubaren Zahl politischer Akteure zu tun hatte, die sich gegenseitig ein hohes Maß an politischer Rationalität im Interessenkalkül zutrauten. Krieg galt als politisch beherrschbares Mittel der Politik. In diesem Kontext konnte man das Kriterium der Erfolgsaussicht auf den militärischen Erfolg beschränken, weil die Akteure bereit und in der Lage waren, aus dem Ausgang des Krieges die politischen Konsequenzen in Form eines Friedensvertrags zu ziehen. Das Kriterium gehört also in die Zeit der „Kabinettskriege“ souverän handelnder Fürsten. In der Zeit der Revolutionskriege und der ideologisch begründeten Vernichtungskriege verlor es seinen Sinn, weil sein politischer Kontext nicht mehr gegeben war. Es hätte in neuer Weise über den militärischen Ausgang hinaus politisch verstanden werden müssen als Frage nach der möglichen politischen Neuordnung.

Auch in der Interventionsproblematik muß das Kriterium der Erfolgsaussicht ausdrücklich politisch verstanden werden; politisch im weiten Sinn, nämlich die ökonomischen und sozial-kulturellen Bedingungen friedlicher Zustände mit umfassend. Die Frage muß lauten, ob und welche Chancen bestehen, durch eine Intervention dem betroffenen Land Möglichkeiten zur inneren Befriedung in diesem umfassenderen Sinn zu eröffnen. Eine Militärjunta stürzen, Terroristen festsetzen, Guerilleros in den Busch verdrängen zu können, genügt nicht. Es reicht nicht aus, einen akuten bewaffneten Konflikt von außen zu ersticken und dann das Land bis zum nächsten Mal seinem Schicksal zu überlassen. Hier liegt die eigentliche Problematik von Interventionen in innere labile Verhältnisse. Es müssen Chancen vorhanden sein der Vermittlung und Konsensstiftung zwischen Bür-

gerkriegsparteien, der Akzeptanz einer besseren Ordnung durch die Bevölkerung, des wirtschaftlich-sozialen Aufbaus und der politischen Stabilisierung.

Aussicht auf Erfolg einer humanitären Intervention heißt also nichts Geringeres als die Forderung an die Intervenierenden, daß sie ein begründetes und chancenreiches politisches Konzept haben für das Land, dem man glaubt durch Intervention helfen zu müssen. Fehlt es daran, dann ist die Intervention keine humanitäre; dann ist sie nicht zu rechtfertigen, weil sie über ihre eigenen „Kosten“ hinaus die Übel des Landes eher vergrößern als verringern wird. Diese Überlegungen machen deutlich, wieviel wichtiger als im akuten Fall eine militärische Intervention die präventive Bekämpfung der vielen Konfliktursachen ist. Leider ist die heutige Politik der Staaten und Staatengruppen noch zu wenig international, um diesen Erfordernissen gerecht zu werden. Deshalb entstehen immer wieder Situationen, in denen die militärische Intervention das einzige Mittel zu sein scheint, das noch helfen könnte. Trotz der wachsenden Interdependenz der Staaten fehlt es an kontinuierlicher Beobachtung und an gemeinsamer systematischer Bekämpfung der vielen Übel und Nöte, die zu bewaffneten Konflikten führen.

6. Ultima ratio

Das Kriterium der Ultima ratio, die Forderung, Krieg dürfe nur als äußerstes, als letztes Mittel zur Bekämpfung schwerer Übel in Betracht kommen, bestätigt ex negativo unsere obige Aussage, daß Krieg immer Politikversagen heißt: Versagen in der vorausschauenden Bekämpfung von Konfliktursachen und im klugen diplomatischen Krisenmanagement. Für beide Aufgaben braucht die internationale Politik heute neue Instrumente der Kooperation um so dringender, als die Auflösung der weltpolitischen Bipolarität den konventionellen Krieg wieder nähergerückt hat.

Angesichts zunehmender Wahrscheinlichkeit lokaler und regionaler Kriege muß deshalb die Staatengemeinschaft bereit sein, äußerstenfalles mit Waffengewalt zu intervenieren. Wir nehmen damit nichts zurück von den Aussagen über den Vorrang der Friedensförderung durch präventive Politik und über die Notwendigkeit von Erfolgsaussichten für Intervention. Aber wo die Ultima ratio möglicher gewaltsamer Gegenwehr gegen Aggression, gegen Völkermord, gegen Massenvertreibung ganz fehlt oder nicht glaubhaft ist, wirkt das wie eine Einladung an potentielle Gewalttäter. Dort verfehlen dann leicht auch die Anstrengungen der Friedensförderung durch sozio-kulturelle Entwicklung und durch diplomatische Vermittlung zwischen verfeindeten Machthabern und Gruppen ihr Ziel. Wie das staatliche Gewaltmonopol innergesellschaftlich eine in der Regel latente, aber wirksame Bedingung der Möglichkeit friedlicher Konfliktregelung und Kooperation ist, so bedarf internationale Friedenssicherung der glaubhaften Mög-

lichkeit der Staaten, wenigstens den schlimmsten Verstößen gegen Frieden und Menschenrechte äußerstenfalls auch mit Waffengewalt entgegenzutreten.

Es scheint uns deshalb wenig sinnvoll, präventive Konfliktsachenbekämpfung und Bereitschaft zu militärisch gestützter humanitärer Intervention gegeneinander auszuspielen. Sicher muß präventive Politik zeitlich und sachlich den Vorrang haben. Ihre Mittel sind zahlreich, wenn die Hauptakteure ihre Anstrengungen zu internationaler Kooperation entschieden verstärken. Deshalb darf auch die öffentliche Diskussion dieser Fragen nicht auf das Ja oder Nein zu militärischer Intervention bzw. zu unserer Beteiligung daran verengt werden. Sie darf sich aber an dieser Frage auch nicht vorbeidrücken, nur weil sie unbequem ist. Die regionalen Staatenverbindungen und die Vereinten Nationen müssen ihre Mittel gemeinsamen Handelns so weiterentwickeln, daß sie überhaupt erst fähig werden sowohl zu vorsorglicher Bekämpfung der allenthalben sichtbaren Konfliktsachen als auch zur glaubhaften Darstellung der Ultima ratio bewaffneten Eingreifens.

ANMERKUNGEN

¹ Die Texte in: Europa-Archiv, Folge 9 (1993) D 181 ff.

² Kontroverse Beitr. dazu in d. letzten Jg. d. Europa-Archivs.

³ Vgl. epd-Dritte-Welt-Information 10/11 (1993) 4.

⁴ Vgl. d. Zit. im Wort d. DBK „Gerechtigkeit schafft Frieden“ (Bonn 1983) 52.

⁵ H.-G. Justenhoven, Francisco de Vitoria zu Krieg u. Frieden (Köln 1991) 62 ff.

⁶ O. Kimminich, Einf. in d. Völkerrecht (München 1990) 491 f.