

Können und dürfen Menschenrechte militärische Interventionen begründen?

Erhard Forndran

1. Die Begrenzung der Fragestellung

Zwei Hypothesen werden im Folgenden entfaltet und am Beispiel des Kosovo zum moralischen Dilemma zusammengeführt. Erstens: Interventionen können Menschenrechte schützen, sie können sie aber auch gefährden. Zweitens: Die Tatsache, dass es häufig Interventionen gibt, rechtfertigt diese noch nicht, auch nicht solche, die eindeutig zugunsten der Menschenrechte erfolgen. Die Argumentation wird zunächst fragen, ob historische Erfahrungen oder ob theoretische und systematische Überlegungen die herausgehobene Bedeutung der Menschenrechte begründen können oder ob die Forderung nach einem Schutz der Menschenrechte von einer Wertbasis ausgehen muss. Auf dieser Diskussion aufbauend wird gefragt werden, in welchen Fällen und unter welchen Bedingungen ein Eingreifen in gewaltsame Konflikte durch Akteure von außen legitimierbar sein kann.

Andere in diesem Zusammenhang wichtige Fragen werden wir nicht ansprechen¹. So werden wir vor allem die klassischen völkerrechtlichen Vorstellungen von der absoluten oder relativen Souveränität der Staaten, die ein fast grundsätzliches Verbot jeder Intervention auch gewaltfreier Art beinhalten, nicht behandeln. Damit entfällt auch eine Diskussion des Gegensatzes von staatlicher Handlungsfreiheit und Interventionsverbot beziehungsweise von Handlungsfreiheit dieser Akteure und dem Recht der Völkergemeinschaft, das Völkerrecht weiter zu entwickeln. Wir werden uns auch einen Blick auf die politische Wirklichkeit mit ihren vielfältigen Interdependenzen und Interventionen ersparen, die häufig die Handlungsfreiheit der schwächeren Akteure dramatisch einschränken und diese zu einem bestimmten, von diesen nicht gewünschten Verhalten zwingen.

2. Zum Verständnis von Menschenrechten

Heute werden als wesentliche Elemente des Menschenrechtskatalogs vor allem folgende Rechte des Individuums genannt: Das Recht auf Leben, Freiheit und Schutz der Person sowie auf das Streben nach Glück. Aus diesen Rechten ergeben sich alle weiteren Rechte².

Die verschiedenen Menschenrechte lassen sich in mehrere Gruppen einteilen³. Zunächst wurden im Gefolge der Aufklärung die liberalen Freiheitsrechte des Indi-

viduums gefordert. Sie richteten sich vor allem gegen die bedrohliche Allmacht des Staates. Darauf aufbauend entstand ebenfalls als Folge der Aufklärung die Vorstellung, zu den Menschenrechten gehörten auch die verschiedenen politischen Teilhaberechte. Vor allem im zwanzigsten Jahrhundert entwickelte sich die Diskussion hin zum freilich immer noch umstrittenen Konzept einer dritten Gruppe von Menschenrechten⁴. Gemeint sind die sozialen Teilhaberrechte, bei denen die Gemeinschaft beziehungsweise der Staat nicht nur Rechte anzuerkennen haben, sondern auch die aktive Pflicht haben, eine gerechte, allerdings nicht unbedingt gleiche Verteilung materieller Güter zu sichern oder wenigstens die soziale Chancengleichheit für alle Mitglieder der Gemeinschaft zu gewährleisten. Betont werden muss dabei, dass alle diese Rechte mit positiven Pflichten, also nicht nur mit der Anerkennung der gleichen Rechte der anderen Individuen und damit mit der Begrenzung der eigenen Freiheitsrechte verknüpft sind. Es handelt sich nicht nur um Pflichten, bestimmte Handlungen zu unterlassen, sondern auch um die Pflicht, andere Individuen vor Verletzungen zu schützen. Dieser Gedanke wird im Zusammenhang mit der Debatte um das Interventionsrecht wieder relevant.

Über eine mögliche vierte Gruppe von Menschenrechten wird augenblicklich gestritten. Es handelt sich um das kollektive Selbstbestimmungsrecht, also nicht um individuelle Rechte, sondern um Rechte einer Gemeinschaft, bestimmte Regelungen zum Beispiel zum Schutz ihrer Lebensgewohnheiten und ihrer speziellen Kultur zu treffen. Dieser Punkt soll hier nicht weiter verfolgt werden.

Abgesehen von dieser vierten Klasse von Menschenrechten ist die Grundannahme der Menschenrechte also die Gleichheit aller Menschen ungeachtet ihrer unendlichen Verschiedenheiten in ihrer Klassenzugehörigkeit, in Kultur, Religion, Geschlecht, Rasse und ethnischer Identität, in Sprache, Psyche, Tradition, in ihren politischen oder sonstigen Überzeugungen sowie in ihren persönlichen Zielen und ihrem politischen Wollen. Voraussetzung für die Einhaltung der Menschenrechte ist demnach eine der Freiheit und Gleichheit gleichermaßen verpflichtete Politik, die von einer Legitimität der Menschenrechte ausgeht und die zugleich selbst durch die Menschenrechte legitimiert wird⁵.

Das Nachdenken über die Menschenrechte hat eine weitere Differenz hervorgebracht. Vorherrschend ist die Vorstellung, dass diese Rechte moralisch beziehungsweise naturrechtlich begründet sind und deshalb dem Individuum zustehen, also nicht vom Staat verliehen werden, sondern von diesem nur anzuerkennen sind. Daneben gibt es aber auch die Meinung, es handele sich um legale, staatlich verfasste Rechte. Beide Sichtweisen haben Vor- und Nachteile. Die Annahme, es seien vorstaatliche Rechte, hat zwar den Vorteil, dass sie dem Individuum vom Staat zumindest nicht legitim genommen werden können, sie hat aber den Nachteil, dass sie sich eventuell als bloße Forderung ohne Durchsetzungsvermögen herausstellt. Ihre Durchsetzung verlangt ganz offensichtlich den Staat und internationale Organisationen. Auch eine naturrechtliche Begründung der Menschenrechte darf demnach nicht an der Tatsache vorbeigehen, dass es, auch wenn die Menschenrechte als allgemein geltend und dem Individuum eigen gedacht werden, der Verfassungen, Gesetze und Gerichte der Staaten sowie, da die Staaten selbst sich nicht immer an die Rechte halten, internationaler Organisationen bedarf, um diesen Rechten eine tatsächliche Wirksamkeit zu garantieren. Geht man andererseits davon aus, daß es sich um staatlich gesetzte Rechte handelt, hat dies zur Folge, dass die Zufälligkeit

der je historischen beziehungsweise kulturellen Gegebenheiten über die Einführung und Einhaltung dieser Rechte entscheidet. Ein zweites Problem ergibt sich aus dem Verfahren, denn aus einem legitimen Entscheidungsprozess in der Gesetzgebung entsteht in einem qualitativen Sprung ein moralisch gemeintes Ergebnis.

3. Begründung der Menschenrechte und ihres Schutzes: empirisch oder theoretisch?

Eine Begründung von Interventionen zum Schutz der Menschenrechte verlangt eine Klärung der Frage, ob diese ein Gut darstellen, das Interventionen bis hin zur Gewaltanwendung legitimiert. Die hier geforderte Begründung hat sich also nicht allein der Frage zuzuwenden, wie die Menschenrechte zu rechtfertigen sind, sondern vor allem, ob sie von einer so herausgehobenen und universalen Bedeutung sind, dass sie auch eine Einschränkung der Souveränität der Staaten und des Interventionsverbotes zulassen.

3.1. Der Blick auf die politische Wirklichkeit

Ein erster Hinweis auf die Bedeutung der Menschenrechte ergibt sich bei einem Blick auf die politische Wirklichkeit. Zahllose Deklarationen und internationale Abkommen sowie Urteile verschiedener Gerichte dokumentieren die weltweiten Versuche zur Durchsetzung der Menschenrechte. Aber allein zwei Millionen Kinder als Opfer bewaffneter Konflikte innerhalb des letzten Jahrzehnts weisen aus, dass die Verwirklichung der Menschenrechte immer noch eine Herausforderung darstellt. Angesichts der politischen Realität mit Staatsterrorismus, Bürgerkriegen und nichtstaatlicher, von gesellschaftlichen Gruppen getragener Gewalt gegen Minderheiten bis hin zum Genozid⁶ gewinnt die Frage besondere Brisanz, ob neben der Friedenssicherung nicht auch andere Werte ein derartiges Gewicht für die Gestaltung und Ordnung der Politik besitzen, dass sie auch unabhängig vom Ziel des Friedens – und eventuell in Konkurrenz zu diesem Ziel – mit Macht, eventuell auch mit gerechtfertigter Gewalt, zu verfolgen sind. Menschenrechte sind jedenfalls immer noch weitgehend ein Ziel und eine Aufgabe der Politik und höchstens in begrenztem Umfang schon ihr Merkmal. Trotz der Festschreibung der elementaren Menschenrechte in der Charta der Vereinten Nationen und in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in manchen Deklarationen regionaler Organisationen sind staatlich organisierte, sanktionierte oder geduldete Übergriffe, Folter, Massenrepression und ethnische Säuberungen weltweit nicht zurückgegangen⁷.

Völkerrechtler haben daher vorgeschlagen⁸, die Legitimierung einer internationalen Einmischung bei Verletzung der Menschenrechte dadurch zu erreichen, dass diese in einen engen Zusammenhang mit der aus der Charta sich ergebenden Aufgabe der Vereinten Nationen zur Friedenssicherung gerückt wird. Das Argument läuft darauf hinaus, dass Interventionen bis hin zur Gewaltanwendung selbst dann gerechtfertigt sind, wenn ein Staat zwar den internationalen Frieden nicht unmittelbar gefährdet, seine innere Politik aber die Menschenrechte unterhöhlt, so dass Bür-

gerkriege wahrscheinlich werden und internationale gewaltsame Konflikte zumindest nicht ausgeschlossen werden können. Der Artikel 2, Absatz 7 in Verbindung mit Kapitel VII der Charta lasse den Schluss zu, dass die Vereinten Nationen auch bei einer nur potentiellen Friedensbedrohung als Folge einer dramatischen Verletzung der Menschenrechte vorbeugend im Sinne der Abwehr einer aus dieser Verletzung eventuell später entstehenden unmittelbaren Kriegsgefahr tätig werden können.

Dass diese Sichtweise nicht nur Teil einer wissenschaftlichen Debatte ist, haben die UN demonstriert, als sie einen erweiterten Friedensbegriff zur Grundlage der Resolution 688 des Sicherheitsrates vom 5. April 1991 im Zusammenhang mit der Verfolgung der Kurden und Schiiten durch den Irak machten⁹. In diesem Fall ging es zweifellos nicht um die Abwehr einer unmittelbaren Gefahr eines internationalen Krieges, sondern um die Verhinderung eines Genozids. Diese Resolution hatte mit den früheren Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII gegen Rhodesien und Südafrika wegen der Apartheitspolitik beziehungsweise wegen anderer Formen rassistischer Diskriminierung bereits Vorläufer. Die Diskussionen um die Politik der Vereinten Nationen im ehemaligen Jugoslawien mit der Mandatierung des NATO-Einsatzes in Bosnien sowie um das Eingreifen des Sicherheitsrates in Somalia und Ruanda zeigten andererseits, dass die Kurden-Resolution keine einmalige Aktion darstellte. Insgesamt ist die Debatte über die Frage, ob die Vereinten Nationen als Antwort auf schwere Menschenrechtsverletzungen als ultima ratio auch militärische Maßnahmen mit einer massiven Beschränkung der Souveränität des betroffenen Staates ergreifen dürfen und sollen, allerdings noch nicht abgeschlossen.

3.2. Der theoretische Blick

Angesichts des Fehlens einer allgemeinen Anerkennung der Menschenrechte und ihres Schutzbedürfnisses bringen empirisch angelegte Argumente eventuell grundsätzlich keine ausreichende Begründung der Bedeutung der Menschenrechte. Es lässt sich sogar fragen, ob die Empirie diese Begründung überhaupt leisten kann. Ein Zusammenfallen politischen Seins und politischen Sollens würde zwar die Wirksamkeit der Menschenrechte belegen, sie aber nicht begründen. Diese grundsätzliche Schwäche aller auf der Analyse tatsächlicher Politik beruhenden Argumentationen hat zur Folge, dass wir auch die Frage zurückstellen, ob ein so begründetes erlaubtes Handeln auch politisch durchsetzbar ist. Dieser Aspekt des Themas ist sekundär gegenüber der Begründung des Rechts der Intervention zugunsten der Menschenrechte überhaupt. Damit rückt die Frage nach der theoretisch zu klärenden besonderen Bedeutung der Menschenrechte in den Mittelpunkt.

Übereinstimmung wird in dem Punkt zu erwarten sein, dass die Menschenrechte in engem Zusammenhang mit der Menschenwürde zu sehen sind und aus dieser hergeleitet werden können¹⁰. Allerdings verschiebt diese Sicht nur die Schwierigkeiten der Begründung. Sie tut dies unter anderem deshalb, weil in dieser Diskussion die unterschiedlichsten ethischen und philosophischen Definitionen von menschlicher Würde als Ausgangspunkt einer jeweiligen Argumentation genannt werden. Ideengeschichtlich ist der Inhalt dessen, was unter der Menschenwürde zu verstehen ist, umstritten gewesen. Für die meisten Philosophen der Antike war diese Würde kein ererbter menschlicher Besitz, sondern durch ein sittlich richtig geführtes Leben zu

erwerben. Die christlich orientierte Philosophie des Mittelalters sah in der Würde demgegenüber eine jedem Menschen von Gott zugeordnete Eigenschaft, was freilich zur Folge hatte, dass sie sich kaum mit weltlichen Maßstäben beurteilen liess. Das frühneuzeitliche Denken des Humanismus und der Renaissance bezog aus der Menschenwürde vor allem die Berechtigung zur freien Lebensgestaltung in dieser Welt. Erst die Aufklärung erklärte die Menschenwürde als ein Recht jedes Individuums, woraus sich bis ins zwanzigste Jahrhundert allmählich das Verständnis einer untrennbaren Einheit von Menschenwürde und Menschenrechten durchsetzte.

Diese Entwicklungslinie macht deutlich, dass es auch auf dem Feld der Theoriebildung eine Vielfalt unterschiedlicher Standpunkte zu unserem Thema gibt. Hinter diesem Theoriepluralismus verbirgt sich das grundsätzliche Problem, dass die Begründung der Menschenrechte und ihrer herausgehobenen Bedeutung für das Geflecht sozialer Beziehungen letztlich einer transzendentalen Argumentation bedarf. Das heißt, dass der Grund für diese Sicht logischer Natur sein muss und eine Rückverweisung auf weitere Gründe sich erübrigt. Nachgefragt werden die Bedingungen für die Möglichkeit von Erkenntnis und der Benennung von legitimierten Handlungsweisen. Diese theoretische Forderung an die Qualität einer Begründung der Menschenrechte und der aus ihrer besonderen Bedeutung abzuleitenden Folgerungen für die praktische Politik stößt auf gewichtige Einwände.

3.3. Probleme der Begründungen

Der erste betrifft die Möglichkeit einer allgemeinverbindlichen Erkenntnis der Realität. Es wird bestritten, dass das rationalistische Argument die Welt angemessen erfassen kann. Ist die erkennende und erklärende Leistung des menschlichen Geistes zu allen Zeiten und in allen Gesellschaften wirklich, wie die Rationalisten behaupten, identisch? Selbst wenn der Vernunft eine allgemeine, herausgehobene, wahrheitssuchende Tätigkeit in vielfältigem Gegensatz zu Tradition, Autorität, Erfahrungen, Emotionen und dem unsystematischen Verfahren mittels Versuch und Irrtum zugebilligt wird¹¹, bleibt die zweite Frage, wie die Grenze zwischen der so verstandenen Vernunft und den anderen möglichen Zuständen des Subjekts zu bestimmen ist und wie das denkende Subjekt zu verstehen ist – individualistisch, wie bei Descartes, oder im Anschluss an die Vorstellung der allgemeinen Vernunft menscheitsumfassend, wie bei Kant? Eine mögliche weitere Frage bezieht sich auf die Unterschiede in der Legitimierung der substantiellen Inhalte der Erkenntnis einer Welt, die dem Menschen offensichtlich immer nur flüchtig, fragmentarisch und diskontinuierlich begegnet.

Der Versuch einer rationalen Erklärung der Menschenrechte und ihres besonderen Gewichts ist eventuell wegen weiterer theoretischer Probleme grundsätzlich zum Scheitern verurteilt. Dieser Versuch muss nämlich zwischen der Erklärung der Möglichkeit der Erkenntnis der Welt, wie sie ist, und der Erklärung des moralisch richtigen Handelns zur Verwirklichung der Welt, wie sie sein sollte, unterscheiden. Schon die Möglichkeit der Lösung der ersten Aufgabe ist – wie angedeutet – umstritten, weil sich – um es vereinfacht zu formulieren – die Argumentationslinie der Rationalisten, die auf die Vernunft als Begründungsinstanz setzen, und die der Empiristen, für die die aus der Beobachtung der Welt sich ergebenden Eindrücke die

Quelle von wahrer Erkenntnis sind, schroff gegenüberstehen. Für die Erklärung der Menschenrechte wird damit wichtig, welche Folgen diese unterschiedlichen Sichtweisen der Möglichkeit, Welt zu erkennen, für die Bestimmung moralischer Handlungsweisen haben. Diese Bestimmung verlangt zusätzliche Argumente, um Handlungsvorschriften überzeugend zu rechtfertigen. Anhänger des Empirismus – wie David Hume – haben die Konzeption abgelehnt, die Entfaltung der Vernunft könne menschliche Präferenzen – Ziele und Werte – begründen. Die Vernunft könne grundsätzlich nicht sagen, was der Mensch tun sollte. Moralische Ziele könnten sich höchstens aus der Beobachtung ergeben, nicht aber gedacht werden. Kant widersprach diesem Ansatz entschieden, da Empfindungen, Gefühle und Gewohnheiten keine Grundlage der Moral sein könnten. Sie seien zufällig und nicht kontrollierbar. Dass der Einwand ein zentrales Problem der Argumentation der Empiristen trifft, ergibt sich aus der Tatsache, dass auch Hume eine Antwort auf die Frage suchte, wie denn die Grundlagen einer allgemeingültigen Moralität zu bestimmen sind. Die Antwort, die unparteiischen Gefühle des uneigennütigen Beobachters sollten diese Grundlage abgeben, kann freilich nicht überzeugen, weil zu klären wäre, ob es diesen Beobachter überhaupt geben kann und – wenn er denkbar ist – wie mit konkurrierenden Vorstellungen mehrerer unparteiischer Beobachter umzugehen ist.

Neben dem Gegensatz von Rationalisten und Empiristen in bezug auf individuelle Erkenntnismöglichkeiten bleibt eine weitere Frage, die schon Descartes gestellt hat. Welche Vertrauenswürdigkeit besitzen kollektive Überzeugungen? Sind sie nicht lediglich kulturell bedingt, zufällig und unzuverlässig und damit mit der Möglichkeit des Irrtums behaftet? Selbst wenn mit guten Argumenten gegen Descartes festgestellt wird, dass es vermutlich kaum eine kulturfreie Erkenntnis geben kann, hat dies problematische Auswirkungen für das Ziel einer Begründung der Bedeutung der Menschenrechte. Auch der Verweis auf die aus einem bestimmten Menschenbild abgeleitete naturrechtliche Argumentation kann dann nicht weiterhelfen, da das zugrundeliegende Menschenbild auch nur in Abhängigkeit von der jeweiligen Stufe und Entwicklung einer Kultur interpretiert werden kann. Eine echte, das heißt argumentativ zwingende Rechtfertigung dieser Rechte – wie überhaupt irgendeiner gedachten Welt – kann es dann auch von der geschichtlichen und kulturellen Dimension her nicht geben.

Wenn die Geschichte etwas lehrt, dann ist es die Erkenntnis, dass die Vorstellung von den Rechten des Individuums in den verschiedenen Epochen und in den verschiedenen Kulturen sehr unterschiedlich ausgefallen ist beziehungsweise ausfällt, so dass sich eine allgemein und grundsätzlich geltende Begründung dieser Rechte aus der Geschichte – wenn überhaupt – höchstens für die primitivsten sittlichen Gebote ableiten lässt. Diese Normen mögen in den verschiedensten Gesellschaften im Laufe der Geschichte in unterschiedlichem Umfang zu einem Teil der menschlichen Natur geworden sein, aber sie sind offensichtlich – zumindest im Verständnis der jeweiligen Gesellschaft – nicht immer Teil der menschlichen Natur gewesen. Für den Theorieversuch einer Begründung der Menschenrechte bedeutet dies, dass die Vorstellung, Menschenrechte könnten im heute entstandenen umfassenden Sinne als etwas Allgemeingültiges, überzeitlich Geltendes, der Geschichte entzogenes Gut begründet werden, den historischen Erfahrungen widerspricht. Eines können historische Erfahrungen für unsere Thematik allerdings leisten. Sie können zeigen, wie sich tatsächlich in den verschiedenen Kulturen aus der Gewohnheit heraus eine bestimmte Vorstellung

von Menschenrechten und des Postulats ihrer allgemeinen Einhaltung herausgebildet hat und damit ihre – wenn auch nicht unbezweifelbar begründete, aber tatsächlich gegebene – Wirksamkeit entstand. Freilich reicht der Hinweis auf die normative Kraft des Faktischen als zwingende Begründung für ihre Gültigkeit nicht aus, da das Faktische nicht notwendigerweise von allen Akteuren als Handlungsmaxime anerkannt werden muss. Diese Erkenntnis verweist darauf, dass die Geltung der Menschenrechte eine hochpolitische und daher immer potentiell umstrittene Festlegung darstellt. Letztlich wird sich der Versuch einer Begründung der besonderen Bedeutung der Menschenrechte als Handlungsvorgabe für die Politik damit abfinden müssen, dass es sich um Wertpositionen handelt.

Wenn aber eine zwingende Lösung der Begründungsproblematik der Menschenrechte als Grundprinzipien jeder legitimen Gesellschaftsordnung weder auf rein logisch-deduktivem Wege noch abgeleitet aus erfahrungsgesättigten und zugleich metatheoretisch abgesicherten Gesetzen möglich ist, hat dies zur Folge, dass die Einsicht der politischen Akteure in die Gültigkeit und herausgehobene Bedeutung der Menschenrechte nur das Ergebnis einer Überredung oder Überzeugung auf der Basis von Plausibilitätsannahmen sein kann. Wenn eine allgemeine, zeitlose und kulturunabhängige Gültigkeit der Menschenrechte weder metaphysisch noch kulturell oder religiös, weder philosophisch noch politisch begründet werden kann, bedeutet dies außerdem, dass die Forderung nach einer Universalität dieser Rechte auf der Ebene politischer Wünschbarkeit verharrt und eine Ablehnung dieser Vorstellung nicht ausgeschlossen werden kann¹². Auch das zusätzliche Argument, ein interkultureller Dialog über Menschenrechte würde Lernprozesse anstoßen, die ein größeres Verständnis für diese Rechte zur Folge hätten, oder die Erwartung, dass gesellschaftliche, ökonomisch-technologische und soziale Modernisierungsprozesse trotz Fortbestehen kultureller Differenzen immer mehr kulturübergreifende Gemeinsamkeiten in bezug auf die Menschenrechte bewirken würden, können trotz möglicher Einzelerfolge das theoretische Grundproblem fehlender zwingender Begründung nicht aufheben. Entscheidend ist nämlich nicht die Frage nach den Überlappungsbereichen von Gemeinsamkeiten, sondern die Frage, wie mit unterschiedlichen, kulturell oder religiös bedingten Einstellungen gegenüber wichtigen Menschenrechten umzugehen ist.

4. Diskurs über Menschenrechte und Intervention

Es ist angesichts der Tatsache, dass die argumentativen Grundlagen der Menschenrechte umstritten sein können, nur möglich, diesem Spannungsverhältnis durch einen immer neuen Diskurs zu begegnen, ohne damit dauerhafte Eindeutigkeiten erwarten zu können. So begrenzt das Gewicht dieses Diskurses auch sein mag und wie wenig er auch herrschaftsfrei erfolgen kann, er ist andererseits von zentraler Bedeutung für die Schaffung der Bedingungen einer Wirksamkeit der Menschenrechte. In jeder Gesellschaft ist das flüchtige Potential gemeinschaftsbildender Faktoren – und dazu gehört vor allem die Anerkennung der Menschenrechte – zu befördern, wenn Kohäsion, Kooperation und Kommunikation überhaupt gelingen sollen. Entsprechende kollektive Rituale und eine Ethik der Regelbeachtung können

zu einer Humanisierung der Gesellschaften und der sozialen Beziehungen in und zwischen ihnen beitragen.

Die Überlegungen haben zur Einsicht geführt, dass eine notwendig anzunehmende Begründung der Menschenrechte und ihrer herausgehobenen, unbedingt schützenswerten Stellung in der Politik nicht vorliegt. Dies bedeutet dann auch, dass eine entsprechende Begründung einer Intervention zum Schutz der Menschenrechte nicht trägt. Die Politik muss daher auf der Basis einer plausible Argumente berücksichtigenden Abwägung der Bedeutung verschiedener, teilweise in Konkurrenz zueinander stehender Werte entscheiden, ob Interventionen und – wenn diese Frage bejaht wird – welche Art von Interventionen zum Schutz der Menschenrechte als Instrument der Politik eingesetzt werden können. Ein möglicher Streit betrifft dann die Legitimität der Intervention in Konkurrenz zu Positionen, die anderen Werten – wie der grundsätzlichen Gewaltfreiheit – höhere Priorität einräumen¹³.

Es gibt andererseits sicherlich plausible Gründe für ein Interventionsrecht¹⁴. Zu ihnen zählt nicht die Rechtfertigung des Krieges, wohl aber die Rechtfertigung der Anwendung von Gegengewalt zum Schutz und zur Hilfe für wehrlose Opfer von Menschenrechtsverletzungen. Angesichts der wachsenden Interdependenz zwischen Staaten und Gesellschaften spricht die Tatsache, dass die Unterdrückung der Menschenrechte durch eine Diktatur auch die Nachbarn unmittelbar betrifft, für ein Interventionsrecht. Auch das Prinzip der Souveränität widerspricht einem solchen Argument nicht, da die Intervention zugunsten des eigentlichen Souveräns – des unterdrückten Volkes – erfolgt.

Eine weitere mögliche Argumentation, die freilich unter Völkerrechtlern umstritten ist, könnte auf das Prinzip des Nothilferechts verweisen. Es ist für ihre Befürworter auch dann ein Rechtstitel, wenn die Vereinten Nationen – aus welchen Gründen auch immer – nicht handlungsfähig sind. Offen ist allerdings die Frage, ob auch bedrohte gesellschaftliche Gruppen zur Hilfe aufrufen dürfen. Einige Völkerrechtler gehen sogar noch weiter und sprechen nicht nur von einem Interventionsrecht, sondern von einem Interventionsgebot. Die Gegengewalt von außen ist in dieser Sichtweise dann legitim, wenn erkennbar ist, dass eine interne Regelung der Menschenrechtsverletzung mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht erfolgen wird. Dieses allgemeine Kriterium ist freilich noch unzureichend, da die Legitimierung einer Intervention und ihrer Form von der Größe und Art der Menschenrechtsverletzung abhängig bleiben muss. Der Umfang der gerechtfertigten Gegengewalt hat bei Anwendung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit der Mittel etwas mit der Art des Bruchs von Menschenrechten, vor allem aber mit dem Umfang der Gewaltanwendung bei der Zerstörung von Menschenrechten zu tun. Das in diesem Zusammenhang geforderte Urteil ist freilich leichter zu fällen, als es für die Begründung der Menschenrechte und ihrer Bedeutung überhaupt möglich ist. Denn selbst, wenn diese Begründung nicht mit zwingenden Argumenten leistbar ist, ist es doch möglich, einen Bruch der Menschenrechte festzustellen. Trotzdem bleibt die Politik gefordert, in jedem Einzelfall und unter Berücksichtigung aller Gegebenheiten zu prüfen, ob die Anwendung und der Grad von Gegengewalt gerechtfertigt sind¹⁵. Grundlage dieses Urteils müssen ein internationales Ordnungsrecht¹⁶ und Entscheidungsmechanismen sein, die einen politischen Missbrauch humanitärer Motive möglichst ausschließen.

Ein grundsätzliches Problem im Zusammenhang mit dem Interventionsrecht darf allerdings nicht verschwiegen werden. Es betrifft die Frage, ob der Schutz der

Menschenrechte auch den offensiven Export von Menschenrechten auf dem Weg der Intervention meint. Anders gefragt: Ist die Intervention nur zulässig, wenn die Menschenrechte in einer Gesellschaft bereits anerkannt waren und anschließend unterdrückt werden, oder kann das Instrument der Intervention beispielsweise bei der Gefahr eines Genozids auch dann greifen, wenn die Menschenrechte in einer Gesellschaft noch nicht als Verfassungs- und Rechtsgrundlage gelten oder sogar – wie bei den Rechten der Frauen in Marokko¹⁷ – von den Eigentümern dieser Rechte mehrheitlich abgelehnt werden. Hinter dieser Frage steht erneut das bereits angesprochene Problem, ob von einer allgemeinen Gültigkeit der Menschenrechte auszugehen ist oder ob die jeweiligen Traditionen und religiösen Ansichten den Grad und den Umfang geltender Menschenrechte in einer Gesellschaft autonom bestimmen. Die Schwierigkeiten der Begründung der Menschenrechte schlagen sich auch in diesem Zusammenhang nieder. Freilich wird das Problem dadurch relativiert, dass die allgemeine Erklärung der Menschenrechte eine breite Anerkennung gefunden hat. Völlig kann dieser Hinweis das Problem nicht lösen. Die Einzelfallprüfung der Interventionsnotwendigkeit zugunsten der Menschenrechte bleibt daher geboten. Liegen nicht dramatische Bedrohungen der Menschenrechte wichtiger Bevölkerungsteile vor, ist es erfolgsversprechender, die Verankerung dieser Rechte in der Verfassungswirklichkeit derartiger Gesellschaften durch die friedliche Vorbildwirkung und Überzeugungsarbeit sowie durch eine stille Diplomatie¹⁸ von außen anzustreben, da nur ein solches Vorgehen ihre grundsätzliche Annahme verspricht.

5. Bedingungen für die Anwendung von Gewalt

Der Hinweis auf die notwendige Einzelfallprüfung schließt die Beantwortung der Frage nach den grundsätzlichen Bedingungen nicht aus, die gegeben sein müssen, um die Anwendung von Gewalt in allgemeiner Weise zu rechtfertigen und eventuell sogar zu fordern¹⁹. Zum einen muss es sich um eine massive, gewaltsame Verletzung der Grundprinzipien der Menschenrechte – des Rechts auf Leben, auf Freiheit und auf Sicherheit der Person – handeln. Zum anderen sollte es ein reaktives Vorgehen sein, das einer aktuellen rechtswidrigen Gewalt entgegentritt. Die Begründung der Rechtmäßigkeit der Gegengewalt besteht also in der Abwendung eines größeren Übels, als es diese Gegengewalt darstellt. Gegengewalt ist nicht auf eine Stufe mit der aggressiven Form von Gewalt zur Unterdrückung von Menschenrechten zu stellen. Ein Verzicht auf diese Gegengewalt kann zur Fortsetzung von Folter, Freiheitsberaubung und Töten führen und daher den Vorwurf unterlassener Hilfeleistung im Sinne des völkerrechtlich zulässigen Nothilferechts begründen. Schon John Stuart Mill meinte²⁰, dass es „manche positiven Handlungen zum Besten anderer“ gibt, „zu deren Vollzug man mit Recht Zwang anwenden kann“, so zum Beispiel die „Verteidigung Schutzloser gegen Missbrauch, ... Dinge, deren Ausübung zu jeder Zeit offensichtlich jedermanns Pflicht ist und für deren Unterlassung ihn die Gemeinschaft mit Recht verantwortlich machen darf. Man kann anderen nicht nur durch seine Taten, sondern auch durch seine Untätigkeit Übles antun“. Die Rechtfertigung und daraus abgeleitete Forderung nach Anwendung der Gegengewalt kann allerdings das Dilemma nicht aufheben, das sich daraus ergibt,

dass auch Gegengewalt eine Form von Gewalt darstellt, ein Übel zur Beseitigung eines größeren Übels genutzt werden soll.

Aus diesen Argumenten ist ableitbar, dass es beim Schutz der Menschenrechte nicht allein um die allgemeine Rechtfertigung der Intervention und die Prüfung der Legitimität einer Intervention im konkreten Einzelfall, sondern auch um die Klärung der je angebrachten Form der Sanktion und ihrer jeweiligen Begründung geht. Neben der *Legitimität* und *Legalität* einer Intervention geht es also auch um ihre *Form* und um ihre *Effizienz*. Diese betreffen nicht allein das Kriterium der Angemessenheit der Mittel, sondern auch die Frage, ob das angestrebte Ziel des Schutzes der Menschenrechte durch die Wahl der Mittel in Frage gestellt wird.

Damit bleibt zuletzt die Frage nach der Art einer angemessenen Form der Intervention. Was darf sie beinhalten beziehungsweise was muss sie leisten? Die Charta der Vereinten Nationen legt als allgemeines Prinzip die Verhältnismäßigkeit der eingesetzten Mittel fest. Ein zweiter Ansatzpunkt zur Beurteilung vorgesehener Maßnahmen gegen Menschenrechtsverletzungen ist das Ziel der Gegenmaßnahmen. Dieses besteht ganz offensichtlich primär nicht in der Bestrafung des Rechtsbrechers, sondern in der Schaffung oder Wiederherstellung eines Zustandes, in dem die Menschenrechte anerkannt und praktiziert werden.

An dieser Stelle kann natürlich keine ins Einzelne gehende Auflistung und Beurteilung aller Interventionsmöglichkeiten – ihrer jeweiligen Vorteile, Leistungsgrenzen und Gefahren – erfolgen. Nur einige Hinweise sind möglich. Ein solcher könnte beispielsweise darin bestehen, die Entwicklung der Demokratie weltweit auch durch gewaltfreie Intervention zu fördern, da offensichtlich eine signifikante Korrelation zwischen demokratischen Politikformen und der Respektierung der Menschenrechte besteht²¹.

Eine grundsätzlich zu klärende Frage betrifft dann immer noch die Art und den Umfang von legitimer Gewalt in derartigen Interventionen. Gewaltfreie Interventionen sind nicht nur aus rechtlichen Gründen, sondern auch weil sie mehr Erfolgsaussichten besitzen, vorzuziehen. Der politischen Praxis ist daher zurecht vorgeworfen worden, sie neige dazu, ohne ausreichende Prüfung der Notwendigkeit einer militärischen Einmischung zu rasch zu diesem Instrument zu greifen, und vernachlässige die häufig zu beobachtende Tatsache, dass gewaltsame Interventionen neue politische Bedingungen und Strukturen schaffen, die selbst wieder neue, eventuell andersartige, aber ebenfalls gefährliche Konflikte heraufbeschwören können. Eine im Sinne der Menschenrechte positive Gestaltung innerstaatlicher und internationaler Beziehungen ist, zumindest wenn es sich allein um den Einsatz militärischer Mittel handelt, kaum zu erwarten. Zuletzt hat der Einmarsch südafrikanischer Truppen in Lesotho demonstriert, dass selbst bei einer positiven Absicht einer derartigen Aktion sehr schnell Flüchtlings- und Versorgungsprobleme anwachsen²². Dieses Beispiel zeigt, dass gewaltsame Interventionen sinnvoll sein können, dass sie allein aber kaum erfolgversprechend sind, dass eine gewaltfreie Intervention daher zumindest als erste Option vorzuziehen ist und dass, wenn die militärische Option notwendig ist, die Wiederherstellung der Menschenrechte nach der Gewaltanwendung die eigentliche gewaltfreie – und wie die Jahre nach dem Dayton-Frieden in Bosnien zeigen – äußerst schwierige Aufgabe ist.

6. Militärische Intervention – friedliche Intervention

Militärische Formen der Intervention, die nicht gleich kriegerisch sein müssen, sondern beispielsweise auch in einer Blockade oder in einem Aufmarsch bestehen können, können also als Handlungsmöglichkeiten nicht völlig ausgeschlossen werden. Aber sie sind höchstens als letztes Mittel, wenn andere Schritte nicht erfolgreich die Menschenrechte schützen, zu legitimieren. Ihre Funktion kann nur darin bestehen, die Konfliktumstände zu ändern und den Akteur, der Menschenrechte in erheblichem Umfang verletzt, zum Rückzug von dieser Politik und möglichst sogar zur Kooperation zu bewegen, indem sie auf eine Änderung der Motive und Absichten, aber auch der Wahrnehmung dieses Akteurs zielt und damit die Möglichkeit eröffnet, durch Überredung oder Normdurchsetzung den Menschenrechten ihre Bedeutung zurückzugeben. Letztlich ist allerdings allein der Wille des Akteurs ausschlaggebend, diese Regelwidrigkeit zu beenden.

Wenn die friedliche Intervention als das vorrangige Instrument zur Beantwortung einer Menschenrechtsverletzung angesehen wird, muss sie sehr viel mehr leisten, als nur die Durchsetzung der Gebote. Sie muss vor allem eine friedliche und demokratische Gesellschaft begründen, in der die Menschenrechte wie selbstverständlich dauerhaft gelten. Dies verlangt beispielsweise die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen, den Aufbau und die Überwachung einer neuen Verwaltung mit Managementfähigkeiten, die Stabilisierung der Währung und die Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit des Finanzsektors, die Schaffung von Bedingungen für ein Wiederanlaufen ökonomischer Prozesse, die Bereitstellung von Polizeieinheiten und technische Hilfe, Infrastrukturmaßnahmen und die Verteilung sowie den Schutz von humanitären Hilfslieferungen und die Wiederherstellung des Bildungssystems²³.

Die Überlegungen sollten deutlich gemacht haben, dass die Konkurrenz der verschiedenen moralischen Grundsätze – vor allem der Gegensatz zwischen den Prinzipien grundsätzlich friedlichen Verhaltens und eines eventuell notwendigen militärischen Eingreifens zugunsten der Menschenrechte – nicht durch zwingend überzeugende Argumente aufgehoben werden kann. Wünschenswert ist daher eine die jeweilige Gegenposition nicht verteufelnde Streitkultur.

7. Der Fall Kosovo

Es liegt nahe, die grundsätzlichen Überlegungen zum Interventionsrecht zum Schutze der Menschenrechte mit den konkreten Erfahrungen aus dem Krieg um das Kosovo zu konfrontieren. Es kann sich dabei allerdings nur um einige wenige Hinweise handeln und viele Punkte sind sicherlich umstritten.

Eine allgemein akzeptierte Interpretation des militärischen Eingreifens der NATO als legitime Aktion existiert nicht. Die Befürworter der Intervention können allerdings gute Gründe für ihre Sichtweise vortragen, die zusammengefasst auf die Forderung hinauslaufen, dass aus moralischer Überzeugung heraus – selbst wenn die völkerrechtliche Begründung umstritten ist – schwere Menschenrechtsverletzungen sich grundsätzlich nicht lohnen dürfen, sondern dass dieser Form der Ge-

waltanwendung widerstanden werden muss, dass dies auch durch nicht unmittelbar Betroffene geschehen kann und dass dazu notfalls auch eine Gegengewalt genutzt werden kann. Unterfüttert wird diese Ansicht durch folgende Hinweise: Serbien hat schon vor vielen Jahren den Autonomiestatus des Kosovo aufgehoben und versucht, die albanischen Elemente im Kosovo auszumerzen. So wurden beispielsweise alle albanischen Schulen geschlossen. Das Ziel war ein ethnisch reines Kosovo. Um dieses zu erreichen, wurden die albanischen Kosovaren vertrieben – vor der NATO-Intervention bereits 300 000 Menschen – und schweres militärisches Gerät gegen diese Volksgruppe eingesetzt. Vielfacher Mord war die Folge. Andererseits gab es intensive diplomatische Bemühungen vieler Staaten und internationaler Organisationen, den Konflikt friedlich zu regeln. Seit 1992 verabschiedeten beispielsweise die UN ungefähr 80 Resolutionen zum Balkan-Problem und die OSZE beschäftigte sich 30 mal mit dieser Region. Alle diese friedlichen Aktivitäten konnten die Menschenrechtsverletzungen nicht verhindern. Auch die OSZE war vor Ort erfolglos. Die Politik musste sich daher nicht mehr mit der Frage der Gewaltverhinderung, sondern mit der der Gewaltbrechung beschäftigen. Ein Urteil über die Legitimität der NATO-Aktionen muss eingestehen, dass es offensichtlich Konflikte gibt, bei denen wegen des Verhaltens eines gewaltbereiten und gewaltsamen Akteurs die Erhaltung des Friedens nicht möglich ist, will die Politik die Zerstörung der Menschenrechte verhindern. Die Kritiker des Vorgehens der NATO müssen sich fragen, was im Kosovo geschehen wäre, wenn das westliche Bündnis nicht gehandelt hätte. Auf jeden Fall sind Argumente wenig hilfreich, die behaupten, dass die Lage im Kosovo heute in bezug auf die Menschenrechte schlechter als vor dem Eingreifen der NATO sei. Abgesehen davon, dass dies erst noch zu prüfen wäre, setzt diese These voraus, dass ausreichend sicher geklärt werden könnte, wie denn die Menschenrechtsslage heute ohne Eingreifen der NATO aussehen würde.

8. Das zentrale Dilemma

Es mag zwar – wie manche Kritiker des NATO-Militäreinsatzes im Gegensatz zu anderen Interpretationen – völkerrechtliche Einwände gegen die Intervention geben, und sicherlich sind Folgen für das Verhalten anderer Staaten in anderen Konflikten – zum Beispiel Russlands im Kaukasus – nicht zu übersehen, letztlich aber kommt auch die Kritik am militärischen Eingreifen nicht an dem zentralen Dilemma vorbei: Welche Schritte auch immer von der Politik gewählt werden – militärische Intervention oder Verzicht darauf – beide Verhaltensweisen bergen die Gefahr, Schuld auf sich zu laden. Bomben treffen immer auch unschuldige Menschen, Nichthandeln verstärkt die Gefahr der massenhaften Vertreibung, Vergewaltigung und Morde. Mit diesem Dilemma ist also nicht die auch geltende Tatsache gemeint, dass die Politik handeln muss, ohne die Folgen ihres Handelns genau zu kennen. Das hier herausgestellte Dilemma verweist darauf, dass im Augenblick der Entscheidung bekannt ist, dass jede gewählte Reaktion auf eine nicht mehr zu verhindernde sondern bereits eingetretene Menschenrechtsverletzung mit Schuld verknüpft ist. Eine gesinnungsethische Position mag zwar auf den ersten Blick die persönliche Verantwortung für die Menschenrechtsverletzungen minimieren, eine ver-

antwortungsethische Sichtweise wird demgegenüber das Dilemma anerkennen und trotzdem – wenn nicht aus rechtlichen dann aus moralischen Gründen – zum Handeln drängen. Als Alternative, die das Dilemma eventuell längerfristig aufheben könnte, könnte die Entwicklung von Fähigkeiten sein, potentiell gewaltsame Konflikte frühzeitig zu erkennen und präventiv zu bearbeiten. Diese Konzeption ist freilich vorläufig nur eine Forderung an die Politik und die Wissenschaft – zweifellos aber noch keine ausgearbeitete Handlungsanleitung. Eine diesen Maximen folgende Politik müsste unter anderem die Wirkungsweise und die Anerkennung der Wirkungsmöglichkeiten vorhandener internationaler Organisationen wie der Vereinten Nationen und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa befördern²⁴. In diesem Zusammenhang könnten dann auch nichtstaatliche Organisationen wie Amnesty International ihren Beitrag leisten²⁵.

Anmerkungen

- 1 Vgl. dazu Erhard Forndran, *Intervention zur Sicherung der Menschenrechte?* Im Druck
- 2 Vgl. die allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10.12.1948, abgedruckt in: Michael Schweitzer, Walter Rudolf, *Friedensvölkerrecht*, Baden-Baden 1985, S. 33ff.
- 3 Olwen Hufton, Hrsg., *Menschenrechte in der Geschichte*, Frankfurt a. M. 1998.
- 4 So z.B. Fian, Hrsg., *Food First. Mit Menschenrechten gegen den Hunger*, Bonn 1998.
- 5 Zur Entwicklung der letzten 50 Jahre vgl. Gunnar Köhne, Hrsg., *Die Zukunft der Menschenrechte*, Reinbek 1998.
- 6 Dazu u. a. Mihran Dabag, Kristin Platt, Hrsg., *Genozid und Moderne. Strukturen kollektiver Gewalt im 20. Jahrhundert*, Opladen 1998.
- 7 Ausführlich dazu Reinhard Mutz, Bruno Schoch, Friedhelm Solms, Hrsg., *Friedensgutachten 1998*, Münster 1998, S. 117ff.
- 8 So z.B. Jost Delbrück, *Die internationale Gemeinschaft vor neuen Herausforderungen. Zur Neubestimmung der Reichweite des Interventionsverbotes der Charta der Vereinten Nationen*, in: W. Heydrich u. a., Hrsg., *Stabilität, Gleichgewicht und die Sicherheitsinteressen des Vereinigten Deutschland*, SWP – S. 373, Ebenhausen 1991, S. 387ff.
- 9 Zur Praxis der UN in den letzten Jahren vgl. Harald Endemann, *Kollektive Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung humanitärer Normen*, Frankfurt a. M. u. a. 1997, S. 182 – 344.
- 10 Ausführlicher Franz Josef Wetz, *Die Würde des Menschen ist antastbar*, Stuttgart 1998.
- 11 Dazu Ernest Gellner, *Descartes und Co. Von der Vernunft und ihren Feinden*, Hamburg 1995, hier S. 83ff.
- 12 Vgl. Gerhard Stuby, *Universalismus versus Partikularismus. Die Menschenrechte der dritten Generation*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 46-47/98 vom 6.11., S. 27ff.
- 13 Vgl. Thomas Dominowski, Regine Mehl, Hrsg., *Dem Humanismus verpflichtet: Zur Aktualität pazifistischen Engagements*, Münster 1994.
- 14 Dazu Heike Gading, *Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates – das Ende staatlicher Souveränität*, Berlin 1996. Anders Günther Gillessen, *Mythos „humanitärer Intervention“*. Ein Holzweg der internationalen Politik, in: *Internationale Politik*, 52, 9/1997, S. 13ff.
- 15 Als Beispiel für diese fallbezogene Argumentation Peter Schlotter u. a., *Der Krieg in Bosnien und das hilflose Europa. Plädoyer für eine militärische UN-Intervention*, HSFK-Report 5-6/1993, Frankfurt a. M. 1993.
- 16 Dazu Klaus Dicke, *Friedenswahrung durch Intervention? Die Notwendigkeit eines internationalen Ordnungsrechtes*, in: *Internationale Politik* 50, 12/1995, S. 21ff.
- 17 Vgl. *Neue Zürcher Zeitung* vom 15.3.2000, S. 4.
- 18 Dazu u. a. Eckart Klein, Hrsg., *Stille Diplomatie oder Publizität? Überlegungen zum effektiven Schutz der Menschenrechte*, Berlin 1996.

- 19 Mutz, Schoch, Solms, a. a. O., S. 126f.
- 20 John Stuart Mill, *Über die Freiheit*, Stuttgart 1974, S. 18f.
- 21 Ernst-Otto-Czempiel, *Gewaltfreie Intervention zugunsten von Demokratisierungsprozessen*, in: Gesine Schwan, Hrsg., *Internationale Politik und der Wandel von Regimen*, Köln u. a. 1987, S. 55ff.
- 22 Vgl. dazu *Neue Zürcher Zeitung* vom 28.10.1998.
- 23 Ausführlicher Erhard Forndran, *Herausforderungen und Chancen europäischer Sicherheit nach der Auflösung der Sowjetunion*, in: Erhard Forndran, Hartmut Pohlman, Hrsg., *Europäische Sicherheit nach dem Ende des Warschauer Paktes*, Baden-Baden 1993, S. 112f.
- 24 Vgl. u. a. Michael Zürn, *Gerechte internationale Regime. Bedingungen und Restruktionen der Entstehung nichthegegonialer internationaler Regime – untersucht am Beispiel der Weltkommunikationsordnung*, Frankfurt a. M. 1987.
- 25 Vgl. Andrea Liese, *Menschenrechtsschutz durch Nichtregierungsorganisationen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 46-47/98* vom 6.11.1998, S. 36ff.