

Lothar Brock

Weltbürger und Vigilanten

Lehren aus dem Kosovo-Krieg

HSFK-STANDPUNKTE 2/1999



Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung

Die Völkerrechtler, so schrieb Kant in seiner Schrift zum ewigen Frieden, das seien "lauter leidige Tröster". Sie redeten viel über den Frieden, ohne je einen Krieg verhindert zu haben. Das war aber auch nicht unbedingt ihre Absicht. Das klassische Völkerrecht formulierte Regeln für das Verhalten im Krieg, um die Freiheit der Staaten zu bewahren, Kriege zu führen. Kant und andere Vertreter der Aufklärung setzten demgegenüber eine vom Humanismus vorbereitete Denkbewegung in Gang, die darauf abzielte, den Krieg zu überwinden. Dieses Anliegen wurde in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu einer politischen Bewegung und trug schließlich auch im Völkerrecht Früchte. Der Völkerbund schränkte das Recht zum Kriege ein. Mit dem Briand-Kellog-Pakt wurde der Angriffskrieg verboten und in der Satzung der Vereinten Nationen wurde schließlich ein allgemeines Gewaltverbot verankert.

Aber Gewalt kann man nicht einfach verbieten. Sie muß bewußt eingehegt werden, und es kann nicht kategorisch ausgeschlossen werden, daß hierzu notfalls Gewalt erforderlich. Wo immer sich aber Gewalt als Gegengewalt zu legitimieren versucht, ist Vorsicht geboten; denn die Gefahr des Betruges ist groß. Einhegende Gewalt wird nicht durch gute Absichten legitimiert. Sie muß sich der Frage stellen, inwieweit sie dazu dient, die Herrschaft des Rechts über den Staat hinaus zu festigen, oder aber dazu, Begrenzungen einzelstaatlicher Handlungsfreiheit abzustreifen, die das Völkerrecht ihr setzt. Handelte die NATO im Kosovo-Krieg im Vorgriff auf eine neue Ordnung, in der die Ausübung staatlicher Souveränität an die Wahrnehmung weltbürgerlicher Verantwortung geknüpft ist, oder eher im Rückgriff auf Verhaltensmuster, die alle bisherigen Ansätze einer regelkonformen Konfliktbearbeitung zum Offenbarungseid zwingen? Haben wir es mit Weltbürgern zu tun, die als Vigilanten (im angelsächsischen Verständnis des Wortes) handeln, oder mit Vigilanten, die sich als Weltbürger ausgeben?

Vier Imperative vorab

Wie man den Kosovo-Krieg liest, ist nicht nur eine Frage der Vergangenheitsbewältigung, sondern mehr noch eine Frage der Zukunftsgestaltung. Von dem, was sich als Lehre aus dem Krieg durchsetzt, hängt viel für zukünftige Verhaltensweisen ab. Der Kosovo-Krieg wurde mit den Greueln des Krieges in Bosnien begründet. Im Kosovo sollte schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen mit größerer Entschlossenheit entgegen getreten werden als in Bosnien. Wo lagen die Grenzen dieser Entschlossenheit? Der Sicherheitsrat hatte im Herbst 1998 förmlich festgestellt, daß die Situation im Kosovo eine Gefährdung des internationalen Friedens bedeutete. Insofern war die "internationale Gemeinschaft" gehalten, mehr zu tun, als sie bis dahin im Kosovo-Konflikt getan hatte. Ein militärischer Einsatz wurde bekanntlich jedoch nicht autorisiert. Die NATO begann trotzdem den Krieg. Aber, obwohl sich die Regierungen ihrer Mitgliedsstaaten hinsichtlich der Rechtmäßigkeit ihres Verhaltens selbstsicher gaben, zögerten sie, den Krieg beim Namen zu nennen. "Ich habe Schwierigkeiten mit dem Wort Krieg," beteuerte Verteidigungsminister Scharping. Und Außenminister Fischer stellte kategorisch fest: "Wir führen keinen Krieg." Man sprach von Sieg aber nicht von Krieg. Diese Haltung half, die Frage nach den rechtlichen Grundlagen des Krieges herunterzuspielen.

So haben sich denn auch die Befürworter des Krieges, soweit sie sich öffentlich äußerten, nicht allzu lange mit völkerrechtlichen Erwägungen aufgehalten. Man sei nicht in einem juristischen Seminar, hieß es. Das ist so, als wollte man der Polizei nicht zumuten, sich im Einsatz an irgendwelche Rechtsvorschriften zu halten - eine im Rechtsstaat befremdliche Haltung. Dort, wo man sich die Mühe machte, auch angesichts der Gewalt das Recht nicht aus den Augen zu verlieren, wurde als Rechtfertigung für den Krieg immer wieder ein Gewohnheitsrecht auf humanitäre Intervention in Anspruch genommen oder die Metapher vom gerechten Krieg bemüht.

Wie weiter unten begründet werden soll, tragen beide Denkfiguren nicht. Auch die Forderung nach Ausbau der militärischen Handlungsfähigkeit Europas als Reaktion auf den Kosovo-Krieg geht am zentralen Problem, der Einhegung von Gewalt, vorbei, ja, sie könnte die Ausbreitung militärischer Methoden der Konfliktbearbeitung begünstigen. Sie entbehrt allerdings auch nicht einer gewissen Logik; denn die regionalen und weltpolitischen Folgen der gegenwärtigen Politik lassen es opportun erscheinen, die eigene Wehrhaftigkeit zu stärken - allerdings nicht nur auf seiten der Westeuropäer. Soll verhindert werden, daß durch den Kosovo-Krieg das Rad der Geschichte zurückgedreht wird und das Völkerrecht dorthin zurückkehrt, wo es angefangen hat, nämlich bei einem allgemeinen Recht zum

Kriege, empfiehlt sich die Beachtung von vier bescheidenen Imperativen, die aus dem Kosovo-Krieg abgeleitet werden können, und im folgenden weiter begründet werden sollen: (1) Mache Dir einen Reim auf die Welt, der es Dir erlaubt, dafür zu sorgen, daß sich möglichst wenige Leute gegenseitig totschiessen. (2) Gib dem Legalitätsprinzip (Monopol des Sicherheitsrats zur Sanktionierung von Gewalt) Vorrang vor der Bekräftigung des Legitimitätsprinzip (Selbstautorisierung von Gewaltanwendung). (3) Mache ernst mit der Zivilisierung der Sicherheitspolitik, statt den bequemen Ausweg in den Aufbau neuer militärischer Handlungskapazitäten zu suchen. (4) Mißtraue dem eigenen Glauben, eine durch Werte bestimmte Politik zu verfolgen, und erkenne Wertegemeinschaften auch als Interessenverbände, die nicht nur bei Schurken auf Widerstand stoßen. Zum besseren Verständnis des letzten Punktes sei schon an dieser Stelle angemerkt, daß das Handeln der NATO als Wertgemeinschaft eher ein Teil des Problems als seiner Lösung ist. Politik entzieht sich nicht dadurch der Kritik, daß sie beansprucht, Menschheitsinteressen zu vertreten. Im Gegenteil: Wo dies geschieht, muß besonders genau hingeschaut werden, um zu verhindern, daß der hehre Anspruch zu Autismus und Kompromißlosigkeit verkommt und in Kreuzzügen endet.

"Staatenrecht" und "Menschenrecht"

Im Kosovo-Krieg sind Spannungen aufgebrochen, die im westfälischen Staatensystem angelegt sind. Werfen wir einen Blick auf die Ursprünge dieses Systems. Die Verträge von Münster und Osnabrück, durch die dieses Staatensystem im Jahre 1648 seine "Verfassung" erhielt, markieren einen historischen Neubeginn. Sie waren aber zugleich das Produkt einer längeren Entwicklung. In dieser Entwicklung hatte sich eine allmähliche Befriedung der Sozialbeziehungen vollzogen. Im Übergang vom Mittelalter zur Neuzeit bildete sich zunächst eine duale Ordnung heraus, in der neben das Fehdewesen eine ordentliche Gerichtsbarkeit trat. Dieser Dualismus wurde schließlich durch eine moderne unitarische Rechtsordnung abgelöst. Im Verhältnis der Staaten zueinander kam eine solche Ordnung jedoch nicht zustande. Vielmehr wurde auf zwischenstaatlicher Ebene in gewisser Weise jener Dualismus reproduziert, der zuvor auf innerstaatlicher Ebene vorgeherrscht hatte. Die modernen Staaten konstituierten sich über den Anspruch, souveräne politische Einheiten darzustellen. Das bedeutet, wie Raymond Aron formuliert hat, daß jede dieser Einheiten "für sich in Anspruch nimmt, ihr eigener Richter zu sein und alleiniger Herr über die Entscheidung zu kämpfen oder nicht zu kämpfen." (Raymond Aron, *Frieden und Krieg. Eine Theorie der Staatenwelt*. Frankfurt, 1963, 17). Die realistische Schule der Lehre von den Internationalen Beziehungen spricht dementsprechend von der Staatenanarchie.

Die mit dem westfälischen Frieden kodifizierte Staatenordnung bestand jedoch nicht nur in der "gesetzlosen Freiheit der Staaten, sich unaufhörlich zu balgen," wie Kant kritisierte (Zum ewigen Frieden, hrsg. von Theodor Valentiner, Stuttgart 1963, S. 30); denn schon die wechselseitige Anerkennung der Staaten als souveräne Einheiten begründete ein Rechtsverhältnis zwischen ihnen. Dies kam auch darin zum Ausdruck, daß das Recht zum Kriege an die Einhaltung bestimmter Regeln der Kriegführung gebunden wurde.

In die westfälische Ordnung ist außerdem auch schon der Gedanke eingegangen, daß die Staaten nicht nur im Umgang miteinander, sondern auch mit ihrer Bevölkerung bestimmten Pflichten oder Beschränkungen unterworfen sind: Die Verträge von 1648 bekräftigten und erweiterten den Augsburger Religionsfrieden (1555). Letzterer folgte bekanntlich dem Grundsatz "cuius regio eius religio". Das bedeutete aber nicht, daß jede Landesherrlichkeit nunmehr Andersgläubige zur Übernahme ihrer Konfession zwingen konnte. Vielmehr mußte Andersgläubigen die Möglichkeit eingeräumt werden, das Staatsgebiet unbehelligt zu verlassen. Damit wurde, wenn auch in äußerst schwacher Form, der Souveränitätsanspruch der Staaten an die Anerkennung bestimmter Verhaltensregeln auch bei der Gestaltung ihrer inneren Angelegenheiten gebunden. Zwar galten die Verträge von Münster und Osnabrück im rechtlichen Sinne nur für Deutschland. Sie entsprachen aber der Entwicklung des allgemeinen Rechtsbewußtseins in Europa. Ludwig XIV. handelte gegen dieses Rechtsbewußtsein, als er den Hugenotten die Auswanderung verbot, was für diese selbst bekanntlich verheerende Folgen hatte.

Seit der Konstituierung der westfälischen Ordnung hat es eine bis heute nicht abgeschlossene Ausdifferenzierung jener Normen und Regeln gegeben, an die die Ausübung staatlicher Souveränität nach außen und innen gebunden ist. Dabei haben die Staaten - entgegen einem weit verbreiteten Mißver-

ständnis - keineswegs immer mehr Souveränität abgegeben. Vielmehr ging es darum, Souveränität auf der einen Seite, wachsende wechselseitige Abhängigkeiten auf der anderen, miteinander in Einklang zu bringen.

Die Ausdifferenzierung von internationalen Normen und Regeln hat sich seit der zweiten Industriellen Revolution erheblich beschleunigt. Sie löste tiefgreifende gesellschaftliche Umbrüche aus, verschärfte die Machtrivalitäten zwischen den europäischen Staaten und verband letztere zugleich über qualitativ neue Wirtschaftsbeziehungen immer enger. Hierbei spielte eine erhebliche Rolle, daß der Handel durch Kapitalexport ergänzt wurde. Aus der durch den Kapitalexport getragenen Internationalisierung der Produktion entstand ein neuer Regelungsbedarf der internationalen Beziehungen, der über das hinausging, was das alte Wiener Konzert der Mächte zu leisten vermochte. Die Gründung erster internationaler Organisationen (vor allem zur Regelung von Kommunikation und Verkehr) und die Einberufung der beiden Haager Friedenskonferenzen waren Ausdruck der neuen Anforderungen an die Politik. Wie uns allen bewußt ist, wurden diese Anforderungen keineswegs kontinuierlich und gleichmäßig umgesetzt. Die beiden Weltkriege und die Weltwirtschaftskrise, Faschismus und der militante Unilateralismus der dreißiger Jahre (beggar thy neighbor-Politik) stellten tiefe Einschnitte in den Prozeß des langfristigen Wandels dar. Am Ende des zweiten Weltkrieges und in der Nachkriegszeit bildete sich aber unter der Hegemonie der Vereinigten Staaten ein immer komplexeres Netz von internationalen Organisationen und Regimen auf globaler und regionaler Ebene heraus, von dem heute faktisch alle Lebensbereiche überzogen sind, mag dies das Leuchtfeuerwesen, den Welthandel oder die Frage betreffen, wie weit das deutsche Reinheitsgebot für Bier reicht.

Ein Herzstück dieser Entwicklung bilden das allgemeine Gewaltverbot und die Pflicht der Staaten zur friedlichen Streitbeilegung. Beide sind in der Charta der Vereinten Nationen unmißverständlich verankert. Erhebliche Vorarbeiten hierzu waren durch den Völkerbund und den Briand Kellogg-Pakt (1928) geleistet worden. Parallel zum Gewaltverbot wurde die Haager Landkriegsordnung fortgeschrieben. Die gezielte Einbeziehung der Zivilbevölkerung in Kampfhandlungen, der Gebrauch unterschiedslos wirkender Waffen und die Umweltkriegführung sind heute verboten. Welchen Sinn diese Verbote haben, wenn doch ein allgemeines Gewaltverbot besteht, wird gleich erläutert werden.

Was die Regelung der staatlichen Handlungsfreiheit nach innen betrifft, so wurde in der UN-Charta zwar das Prinzip der Nichteinmischung bekräftigt. Die Regierungen gingen aber Verpflichtungen ein, die ihre Handlungsfreiheit gegenüber der eigenen Bevölkerung erheblich begrenzen. Unter dem Völkerbund betraf das zunächst den Schutz von Minderheiten. Nach dem Zweiten Weltkrieg trat die Anerkennung allgemeiner Menschenrechte hinzu, wobei der Menschenrechtsbegriff seit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 beständig erweitert wurde. Folgerichtig ist auf der Wiener Menschenrechtskonferenz der Vereinten Nationen im Jahre 1993 von allen Teilnehmerstaaten anerkannt worden, daß der Schutz und die Förderung der Menschenrechte durch die internationale Gemeinschaft keine Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten darstellen. Die Menschenrechte können auch durch Zwangsmaßnahmen geschützt werden. Die Anwendung militärischer Gewalt ist dabei nicht ausgeschlossen. Sie setzt voraus, daß der Sicherheitsrat nach Art. 39 UN-Charta feststellt, daß bestimmte Entwicklungen in einem Land oder mehreren Ländern eine Gefährdung des internationalen Friedens darstellen. Solche Feststellungen hat der Sicherheitsrat mit Blick auf die Apartheidpolitik in Südafrika, den Minderheitenschutz im Irak, grobe Menschenrechtsverletzungen im Bosnien-Konflikt und den Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung in Somalia getroffen. Aber erst, wenn in Verbindung mit der Feststellung, daß der internationale Frieden in Gefahr sei, auch die Anwendung von Zwangsmaßnahmen ausdrücklich autorisiert wird, sind diese zulässig. Die Feststellung, daß der internationale Frieden gefährdet ist, reicht für sich genommen nicht aus. Im Falle Südafrikas wurden auf diesem Wege diplomatische und wirtschaftliche Sanktionen beschlossen. In den übrigen Fällen wurde auch die Anwendung militärischer Zwangsgewalt autorisiert.

Ganz neue Horizonte des internationalen Schutzes der Menschenrechte sind in jüngster Zeit eröffnet worden. Hierzu gehört zum einen, daß grundsätzlich auch natürliche Personen und nicht nur Staaten Subjekte des internationalen Rechts sein können. Zum andern wurden 1998 endlich die Weichen zur Einrichtung einer regulären internationalen Strafgerichtsbarkeit gestellt. Der in Rom beschlossenen Internationale Strafgerichtshof bleibt zwar hinter den Hoffnungen zurück, die an dieses Projekt geknüpft wurden. Er stellt aber doch einen wichtigen Schritt über die gegenwärtig bestehenden Sonder-

tribunale für Ruanda und das ehemalige Jugoslawien hinaus dar und läßt die Nürnberger und Tokyoter Prozesse rückblickend als den Beginn einer Transformation des Völkerrechts erscheinen.

Diese Entwicklung kann als Aufwertung der 'Menschenrechte' gegenüber den 'Staatenrechten' verstanden werden. Sie geht Hand in Hand mit einer Entgrenzung der Staatenwelt, hier verstanden als wirtschaftliche Globalisierung bei gleichzeitiger Herausbildung transnationaler Gemeinschaften (durch Migration) und der Aufwertung substaatlicher Einheiten (Länder, Kommunen, Regionen) als Akteure auf der internationalen Bühne. Hinzu kommt die zunehmende transnationale Vernetzung von Nicht-Regierungsorganisationen, die als Aktionsbündnisse und Lobbygruppen auf einzelne Regierungen und zwischenstaatliche Verhandlungen Einfluß zu nehmen versuchen, wie dies zuletzt bei den OECD-Verhandlungen über ein Multilaterales Investitionsabkommen (MAI) oder bei der Anti-Minen-Kampagne der Fall war. Während im Zuge dieser Entwicklung soziale und kulturelle Differenzen vielfach akzentuiert wurden, schreitet die normative Integration der sich allmählich herausbildenden Weltgesellschaft voran.

Aus diesen Überlegungen folgt aber noch nicht, daß sich die Staatengemeinschaft auf dem Weg "zum kosmopolitischen Recht einer Weltbürgergesellschaft" (Habermas) befände oder die "westfälische" Spannung zwischen Selbstbindung und Selbsthilfe, zwischen "Staaten"- und "Menschenrecht" in einer neuen, post-westfälischen Ordnung aufgehoben würde, in der das Menschenrecht gegenüber dem Staatenrecht, die Selbstbindung gegenüber der Selbsthilfe den Ton angäbe.

Vigilanten und Weltbürger

Menschenrechtsgruppen beklagen immer wieder, daß die Menschenrechte eine viel zu geringen Stellenwert in der Außenpolitik der westlichen Demokratien haben und nur dort mit Nachdruck vertreten werden, wo sich dies als opportun erweist oder zumindest keine politischen oder wirtschaftlichen Komplikationen mit sich bringt. Beginnt sich dies mit fortschreitender Ausdifferenzierung der Normen und Regeln, an die die Inanspruchnahme staatlicher Souveränität gebunden ist, zu ändern? In der Lehre von den Internationalen Beziehungen gibt es inzwischen eine breite Diskussion über die Bedeutung von Normen, Ideen und Institutionen als Bestimmungsfaktoren der internationalen Beziehungen, aber auch der Wechselwirkung zwischen Innen- und Außenpolitik. Von diesen Debatten ist auch die Denkschule des politische Realismus nicht ganz unberührt geblieben. So hat der Britische Politikwissenschaftler Hedley Bull schon in den 70er Jahren auf die Notwendigkeit verwiesen, die Vorstellung, daß zwischen den Staaten Anarchie herrsche, zu revidieren. Bull sah in der fortschreitenden Verregelung der internationalen Beziehungen Ansätze einer normativen Integration von Teilbereichen des internationalen Systems. Diese normative Integration erlaube es, von der Herausbildung internationaler Gesellschaften zu sprechen. In ähnlicher Weise hatte Karl Deutsch schon in den 60er Jahren auf die Herausbildung von Sicherheitsgemeinschaften verwiesen, die sich durch normative Integration und insofern durch ein hohes Maß an stabiler Kooperation auszeichneten. Diese Annahmen sind in jüngerer Zeit aufgegriffen und dahin gehend interpretiert worden, daß der Spielraum für eine wertorientierte Kooperation in den internationalen Beziehungen sehr viel größer sei als aus der Sicht des in der Wissenschaft und in der öffentlichen Meinung vorherrschenden politischen Realismus anzunehmen wäre.

In diesem Sinne wird heute insbesondere von britischen Politikwissenschaftlern, die die Überlegungen von Hedley Bull und anderen weiterentwickelt haben, die These vertreten, daß in der internationalen Politik die Idee der weltbürgerlichen Verantwortung ("good international citizenship") an Bedeutung gewinnt. Dies bezieht sich zum einen auf die besonders seit dem Ende des Ost-West-Konflikts zunehmende Thematisierung globaler "öffentlicher Güter" (Menschenrechte, nachhaltige Entwicklung, demokratische Partizipation); zum andern auf die Herausbildung einer internationalen Zivilgesellschaft und schließlich auf das Verhalten einzelner Repräsentanten der offiziellen Politik, denen bescheinigt wird, zunehmend im Sinne einer "good international citizenship" zu denken und zu handeln. Als Kronzeugen gelten hier z.B. der frühere australische Außenminister Gareth Evans oder der gegenwärtige britische Außenminister Robin Cook. Deren Politik wird als Hinweis darauf gesehen, daß auch die Hohe Politik entgegen der Annahme der Realisten in der Lage und bereit sei, über engstirnige Eigeninteressen hinaus zu denken und universalistische Werte um ihrer selbst willen zu vertreten. Diese "Beobachtung" wird mit der Forderung verbunden, die politische Praxis stärker als bisher mit

der Idee der weltbürgerlichen Verantwortung zu konfrontieren. Diese Forderung schließt militärisches Eingreifen zur Abwehr schwerer Menschenrechtsverletzungen ein, und zwar notfalls auch ohne Legitimation durch den Weltsicherheitsrat. Die Entscheidung zum Krieg im Falle des Kosovo wäre unter diesem Gesichtspunkt der Auftakt zu einer wertorientierten Weltordnungspolitik.

Wenn aber die Befolgung des Rechts selbst einen Wert darstellt, wie könnte dann der Bruch der UNO-Charta in der Befolgung des Rechts gerechtfertigt werden? Einige Völkerrechtler bieten hierfür das Argument an, daß sich in den vergangenen Jahren ein Gewohnheitsrecht auf humanitäre Intervention herausgebildet habe. So hätten Indien (1971 gegenüber Pakistan bei der Abspaltung Bangladeschs), Tansania (1979 gegenüber Idi Amin in Unganda) und die USA (1989 gegenüber ihrem früheren Partner Noriega in Panama) aus humanitären Gründen militärisch in Konflikte eingegriffen, ohne daß dies von der Staatengemeinschaft für unzulässig erklärt worden sei. Dies sei ein Indiz dafür, daß die Staatengemeinschaft die Achtung der Souveränität von Staaten in bestimmten Fällen hinter den internationalen Schutz der Menschenrechte zurückstelle. Andere argumentieren, daß die Nothilfe, die im Falle grober Menschenrechtsverletzungen zu leisten sei, im Rückgriff auf die Lehre vom gerechten Krieg zu rechtfertigen sei.

Die Behauptung eines Gewohnheitsrechts auf humanitäre Intervention, die sich in Zukunft durch den Kosovo-Krieg bestätigt sehen wird, ist höchst fragwürdig. Ursprünglich ging es bei der humanitären Intervention um den Schutz einzelner Staatsbürger eines Landes, die in einem anderen Land einer Gefahr für Leib und Leben ausgesetzt waren. Heute wird der Begriff auf militärische Eingriffe in ein Land bezogen, die dazu dienen sollen, eine Gefahr für einzelne Bevölkerungsgruppen in diesem Land selbst abzuwehren. Die Inanspruchnahme des älteren Rechts auf humanitäre Intervention war problematisch genug, wie die von solcher Intervention betroffenen Nachbarn der USA südlich des Rio Grande zur Genüge erlebt haben. Im neueren Verständnis läuft die Inanspruchnahme eines Rechts auf humanitäre Intervention darauf hinaus, das Völkerrecht durch Rechtsbruch weiterentwickeln zu wollen.

In keinem der Fälle, auf die sich die These vom neuen Gewohnheitsrecht auf humanitäre Intervention bezieht, ging es ausschließlich oder auch nur vorrangig um humanitäre Anliegen. Dagegen gibt es zahlreiche Fälle selbst größter Menschenrechtsverletzung, die international nicht nur hingenommen, sondern auch noch von Drittländern abgeschirmt worden sind, weil dies in deren außen- oder weltpolitisches Kalkül paßte. Das unrühmlichste Beispiel hierfür liefert zweifellos die diplomatische Unterstützung des Pol Pot-Regimes durch den Westen im Kalten Krieg, obwohl bekannt war, daß dieses Regime seinen Machtanspruch durch Massenmord an der eigenen Bevölkerung durchsetzte, ein Massenmord, der damit gerechtfertigt wurde, daß er der Sache des Fortschritts diene. Der Genozid wurde ignoriert, nur weil das der westlichen Politik gegenüber Vietnam zu nützen schien. Ähnlich sind die Sowjetunion und Kuba in Afrika oder Afghanistan verfahren. Es ist geradezu grotesk die US-Intervention in Panama 1989 als Indiz eines Völkergewohnheitsrechts auf humanitäre Intervention zu betrachten, wenn die US-Intervention in Guatemala, die nach Öffnung neuer Akten zum Mord an Tausenden von Unschuldigen im dortigen Guerilla-Krieg beigetragen hat (wofür sich Präsident Clinton jetzt förmlich entschuldigt hat), in dieser Hinsicht unberücksichtigt bleibt. Die Inanspruchnahme eines Rechts auf (selbstautorisierte) humanitäre Intervention stellt jenen Grundgedanken des Systems der Vereinten Nationen in Frage, demzufolge willkürliche Gewaltanwendung im zwischenstaatlichen Verhältnis zugunsten kollektiver Friedenssicherung einzudämmen ist. Die Rückkehr zur Intervention kann nicht die Antwort auf die zweifellos bestehenden Mängel kollektiver Friedenssicherung sein.

Auch der Gedanke, daß die Lehre vom gerechten Krieg eine Lösung für das Legitimationsdefizit humanitärer Intervention biete, überzeugt nicht. Die Lehre vom gerechten Krieg stammt aus einer Zeit, in der die Kirche zur weltlichen Macht wurde. Sie ist zunächst eine Rechtfertigungslehre für die Überwindung des Pazifismus der urchristlichen, von der Teilhabe an der Macht ausgeschlossenen Gemeinden. In dem Maße, in dem aus den urchristlichen Gemeinden eine politisch mächtige Kirche wurde, sah sich die Kirche genötigt, ein "konstruktives" Verhältnis zum Krieg zu entwickeln. Dies mußte in einer Weise geschehen, die es ihr erlaubte, ihre Legitimationsgrundlage als Sachwalterin einer höheren Ordnung zu bewahren und gleichzeitig ihre weltlichen Interessen zu sichern. In Verbindung mit der Zwei-Welten-Lehre Augustinus' bot hier die Lehre vom gerechten Krieg einen gangbaren Weg. In der Fassung, die Thomas von Aquin dieser Lehre gab, trat aber auch schon der Gedanke hinzu, die Destruktivität und selbst die Häufigkeit von Kriegen einzudämmen. So wurden eine Reihe von Vorbedingungen für den Krieg formuliert - unter ihnen das Vorliegen eines Rechtsbruchs, die Angemessen-

heit der Mittel und die Beschränkung des Krieges auf die Wiederherstellung des verletzten Rechts. Der Zweck des Krieges war in diesem Verständnis, den Frieden wiederherzustellen. Dessen ungeachtet diente die Lehre vom gerechten Krieg zunächst dazu, die Kreuzzüge, und zu Beginn der Neuzeit die Eroberung der neuen Welt als Fortsetzung der Reconquista zu rechtfertigen, wobei hier die Rechtfertigung dadurch vereinfacht wurde, daß die Heiden in Amerika zu Un-Menschen (Nicht-Menschen) erklärt wurden. Es ist kein Zufall der Geschichte, sondern in der Sache selbst angelegt, daß der gerechte Krieg zum heiligen Krieg wurde. Domingo de Soto, Rechtslehrer aus der berühmten Schule von Salamanca, versuchte, die Lehre vom gerechten Krieg gegen diese Praxis weiterzuentwickeln - aber mit wenig Erfolg. Als die mittelalterliche Einheit von Kirche und Staat im Reich sich auflöste und an ihre Stelle das System rivalisierender Staaten trat, wurde der Lehre vom gerechten Krieg der Boden entzogen und durch die Lehre vom Recht im Kriege ersetzt.

Wenn man heute wieder an die Lehre vom gerechten Krieg anzuknüpfen versucht, so dreht man das Rad der Geschichte zurück. In der Postmoderne hat das Mittelalter zwar Hochkonjunktur, es sollte aber nur als Erkenntnisobjekt dienen, nicht als Vorlage. Die Lehre vom gerechten Krieg könnte heute wie im Mittelalter mehr zur Rechtfertigung als zur Einhegung von Kriegen beitragen und darüber hinaus sogar dazu, Kriege zu verlängern und zu vertiefen; denn wo es um Gerechtigkeit geht, ist der Spielraum für Kompromisse klein, und wo der Gegner die Ungerechtigkeit verkörpert, kommen Verhandlungen mit ihm der Teilhabe an dieser Ungerechtigkeit gleich. Das ist nicht nur für sich genommen hoch problematisch, sondern auch dann, wenn man sich schließlich doch zu Verhandlungen mit dem oder den Geschmähten gezwungen sieht.

Der Kern des Problems liegt aber in der Denkfigur des gerechten Krieges selbst. Sie postuliert, daß (Angriffs-)Kriege zulässig sind, wenn eine konkrete Rechtsverletzung vorliegt, der Krieg das letzte Mittel ist und streng auf das Ziel begrenzt wird, das verletzte Recht wiederherzustellen, und wenn dabei die Verhältnismäßigkeit der eingesetzten Mittel gewahrt bleibt. Welche Mittel aber sind verhältnismäßig, wenn das Unrecht, um das es geht, Völkermord ist? Wie lange muß der Krieg geführt werden, damit dieses Unrecht beseitigt wird? Kann in überzeugender Weise festgestellt werden, daß alle Alternativen zum Krieg ausgeschöpft worden sind? Der Kosovo-Krieg zeigt, daß der Spielraum für die Beantwortung dieser Fragen erheblich und die Gefahr der Willkür groß ist. Diese Willkür erscheint zudem um so weniger politisch kontrollierbar als sie ja im Gewande des gerechten Krieges daherkommt. So ist es kein Wunder, daß es zumindest in Deutschland so viel innere Zerrissenheit im Umgang mit dem Krieg gegeben hat. Wenn der Krieg gerecht erscheint und trotzdem wie alle Kriege weiteres Unrecht erzeugt, wie soll es da nicht ein ständiges Schwanken zwischen Zustimmung und Ablehnung geben.

Ist es also müßig, das Thema "weltbürgerliche Verantwortung" weiterzuverfolgen? Habermas beklagt die "Unterinstitutionalisierung" des Weltbürgerrechts, die sich darin manifestiere, daß die Legitimität und Effektivität friedenssichernder oder friedenschaffender Maßnahmen auseinanderfallen können. Das durch die Vereinten Nationen im Bosnien-Krieg legitimierte Handeln sei nicht wirksam geworden. Das habe der Massenmord in der UN-Schutzzone von Srebrenica gezeigt. Demgegenüber hätte die NATO im Kosovo-Konflikt der Belgrader Regierung wirksam entgegengetreten können, weil sie ohne die Legitimation, die ihr der Sicherheitsrat verweigert hätte, aktiv geworden sei. Mit anderen Worten, die intervenierenden Staaten handelten wie die "Vigilanten" in einem Western, die das Recht in ihre eigenen Hände nehmen, weil der ordentliche Rechtsweg, wie sie meinen, nicht funktioniert. Positiv ausgedrückt und auf die internationale Ebene bezogen würden sie dabei im Vorgriff auf eine Ordnung handeln, deren Zustandekommen sie durch ihr Eingreifen selbst herbeizuführen hoffen. In negativer Lesart würden sie sich an die Stelle des rechtmäßigen Ordnungshüters setzen.

Habermas folgt der positiven Lesart, ist sich aber bewußt, daß die NATO nicht nur Instanz, sondern auch Partei ist. Die neunzehn NATO-Staaten üben, Habermas zufolge, eine Interpretations- und Beschlußkompetenz aus, die, "wenn es heute bereits mit rechten Dingen zuginge", nur unabhängigen Institutionen zustünde. Soweit die NATO-Staaten sich an die Stelle einer solchen Institution setzten, handelten sie paternalistisch. Dafür gäbe es zwar gute moralische Gründe, diese würden aber nicht ausreichen, der von den NATO-Staaten ausgeübten Gewalt die Qualität eines Rechtszwanges zu verleihen. Habermas kommt zu dem Schluß, daß (paternalistische) Nothilfe von seiten demokratischer Nachbarn möglich sein müsse, "wenn es gar nicht anders geht". Die Unfertigkeit des weltbürgerlichen Zustandes verlange aber besondere Sensibilität gegenüber den bestehenden Institutionen und Verfah-

ren; denn sie seien "die einzig vorhandenen Kontrollen für die fehlbaren Urteile einer Partei, die für das Ganze handeln will".

Aus Habermas' Argumentation ergeben sich mindestens vier Kriterien für die Beurteilung der Frage, ob humanitäre Interventionen, also Eingriffe ohne Legitimation, als Vorgriff auf eine weltbürgerliche Rechtsordnung zu werten sind oder als Rückfall in eine unregulierte Staatenanarchie. (1) Die Intervention muß (wie beim gerechten Krieg) das letzte Mittel sein, nachdem zivile Formen der Konfliktbearbeitung versagt haben. (2) Sie muß das Kriterium der Nähe erfüllen - also auf einer besonderen, geographisch oder historisch vermittelten Sorge über das Geschehen getragen sein, so daß beliebige Interventionen an beliebigen Orten der Welt ausgeschlossen wären. (3) Die Intervention muß mit besonderer Sensibilität für die eigene Fehlbarkeit und damit für die Notwendigkeit einer überparteilichen Kontrolle durchgeführt werden und sie muß (4) eine Ausnahme bleiben. Die Intervention muß also zum Anlaß für verstärkte Bemühungen genommen werden, in Zukunft ähnliche Fälle zu vermeiden.

Wie sieht es in dieser Hinsicht mit dem Eingreifen der NATO in den Kosovo-Konflikt aus?

(1) Man kann bezweifeln, daß wirklich alles getan wurde, um Alternativen zu einem militärischen Einsatz zu entwickeln. Einiges spricht dafür, daß zumindest bei Teilen der Clinton-Administration die militärische Option schon ab Frühjahr 1998 als die einzig angemessene galt. Dafür spricht, daß die Clinton-Administration sich in den Auseinandersetzungen um die amerikanische UN-Politik mehr und mehr auf das Argument festlegte, die USA sollten sich zwar zu UNO-Prinzipien und -Grundsätzen bekennen, aber ihre Handlungsfreiheit nicht durch die UNO einschränken lassen. Diese Haltung hat sich bis zur Aushandlung des Abkommens zur Beendigung des Kosovo-Krieges nicht geändert. Noch kurz bevor der UN-Sicherheitsrat seine Resolution zur Billigung des Abkommens faßte, vertrat die US-Administration die Auffassung, die NATO solle sich nicht von einer Resolution des UN-Sicherheitsrates abhängig machen.

(2) Mit Blick auf das von Habermas angesprochene nachbarschaftliche Engagement ist zweifellos zwischen den Interessen der USA auf der einen Seite, den Kontinentaleuropäern auf der anderen zu unterscheiden, wobei die Briten nach wie vor eher eine Mittelposition einnehmen. Für die USA geht es im Kosovo-Konflikt auch, wenn nicht vorrangig um weltpolitische Fragen. Die USA testen militärisch und politisch ihre weltweiten Handlungsmöglichkeiten gegenüber Konflikten, wo auch immer sie auftreten mögen. Für die (Kontinental-) Europäer ging es demgegenüber vorrangig um die Aufgabe, das eigene Umfeld zu stabilisieren, wobei allerdings - wie die Verhandlungen von Rambouillet zeigten - auch innereuropäische Rivalitäten eine Rolle spielten. Frankreich und England waren in Rambouillet offenbar daran interessiert, das europäische Heft der Verhandlungen in den eigenen Händen zu behalten.

(3) Auch mit Blick auf die Sensibilität für notwendige überparteiliche Kontrollen ist zwischen NATO-Staaten zu differenzieren. Die US-Administration mag zwar über hinreichende Sensibilität verfügen, sie war aber keineswegs interessiert, von dieser ihre Politik beeinflussen zu lassen. Im Gegenteil, die "Schurkenstaat"-Politik kam auch im Umgang mit Jugoslawien zur Geltung. Und was die Haltung der USA gegenüber den Vereinten Nationen betrifft, so ist diese seit Jahren mehr als gespannt. Die im Kongreß tonangebenden Politiker haben aus ihrer feindseligen Haltung gegenüber der UNO in der Vergangenheit keinen Hehl gemacht. Ihnen wird nichts weniger willkommen sein als eine erneute Aufwertung der UNO bei der Durchführung der Friedensregelungen für Jugoslawien. Die Clinton-Administration beruft sich z.T. auf die Opposition im Kongreß, um ihre eigene Skepsis gegenüber der Organisation zu verbergen. Auch sie folgt aber der traditionellen Abneigung, die Handlungsfreiheit der USA durch internationale Verträge einzuschränken. Heute gehen einzelne Völkerrechtler in den USA so weit, vertragliche Verpflichtungen der USA, wie die Bezahlung der UN-Beiträge, als verfassungswidrig zu bezeichnen. Selbst die Bindung der USA an die NATO geht vielen Kritikern zu weit, wobei bei allzu starker europäischer Eigenständigkeit im follow up-Prozess zum Krieg dieses Unbehagen noch geschürt werden könnte.

Ein weiterer Gesichtspunkt ist hier zu beachten. Wenn innerhalb einer Gesellschaft Nothilfe geleistet wird, so unterliegt diese der richterlichen Nachprüfung. Letztere betrifft die Frage, inwieweit eine Person, die Gewalt anwendet, um eine andere Person vor Gewalt zu schützen, rechtswidrig und/oder schuldhaft handelt. Auf der internationalen Ebene besteht die Möglichkeit einer solchen Nachprüfung

durch den internationalen Gerichtshof. Statt aber die Gelegenheit zu begrüßen, die Sachlage juristisch klären zu lassen, haben die NATO-Staaten auf die Klage Belgrads vor dem IGH überwiegend mit Argumenten reagiert, die die Klage ins Lächerliche ziehen. Der IGH sei für Jugoslawien gar nicht zuständig, so heißt es u.a., weil das Land nicht formell die Rechtsnachfolge der alten, von Tito geführten Republik, angetreten habe. Gleichzeitig wurde die Anklageerhebung gegen Milosevic vor dem Jugoslawien-Tribunal begrüßt. Der Versuch einer rechtlichen Würdigung der deutschen Beteiligung am Kosovo-Krieg blieb in den Anfängen stecken. Rudolf Scharping und Gerhard Schröder waren nach Beginn des Krieges in einer Strafanzeige von vierzig Hamburger Juristen bezichtigt worden, einen Angriffskrieg vorzubereiten, was nach Paragraph 80 StGB unter Kapitalstrafe steht. Das Gericht argumentierte, daß es keine Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Straftat gebe, da der Straftatbestand nur solche Handlungen umfasse, die in der Absicht begangen werden, daß friedliche Zusammenleben der Völker zu stören (Art. 26 GG). Eine solche Absicht (also ein *dolus malus*) liege hier nicht vor.

(4) Insofern ist auch die Einhaltung der vierten Regel keineswegs sicher, daß nämlich die Selbstautorisierung der NATO im Falle des Kosovo-Konflikts eine Ausnahme bleiben wird. Die Versuchung, hier eher einen Präzedenzfall zu sehen, ist groß. Wie oben schon ausgeführt, wird auch von westlichen Intellektuellen, die sich zur Zeit des Kalten Krieges mit scharfer Kritik gegen den barocken Rüstungswahn in Ost und West wandten, ein militärisches Engagement für die Menschenrechte, das sich über Entscheidungsblockaden im Sicherheitsrat hinwegsetzt, als Befreiung aus den Fesseln einer veralteten Denkweise betrachtet.

Im Report über die NATO im 21. Jahrhundert, den Senator William V. Roth in seiner Eigenschaft als Präsident der Nordatlantischen Versammlung verfaßt hat, heißt es: "Die NATO muß sich ihre Handlungsfreiheit bewahren: Die Verbündeten müssen immer darum bemüht sein, übereinstimmend und zusammen zu handeln, vorzugsweise mit einem Mandat der Vereinten Nationen oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (...) Obwohl die NATO-Mitgliedstaaten es sicher vorziehen würden, auf der Grundlage eines solchen Mandats zu handeln, dürfen sie sich doch nicht darauf einlassen, nur mit Mandat zu handeln. Alles, was die NATO tut, sollte dessen ungeachtet auf einer angemessenen rechtlichen Grundlage beruhen (William V. Roth, Jr., NATO in the 21st Century, in: North Atlantic Assembly, Special Publication, 2 October 1998)." In dieser widersprüchlichen Formulierung kommt zum Ausdruck, daß die NATO-Staaten einerseits nicht nach mehr Selbstbindung, sondern nach mehr kollektiver Handlungsfreiheit streben, zugleich aber an einer generellen Unterminierung internationaler Regime kein Interesse haben und haben können. Sie sind m.a.W. an einer Fortschreibung von Staatenpolitik und zugleich an einer Weiterentwicklung weltgesellschaftlicher Regulierungsansätze interessiert. Das mag auch erklären, warum die Bemühungen der Bundesregierung erfolgreich waren, die UNO möglichst rasch wieder in den Entscheidungsprozeß mit einzubeziehen. Ist der Kosovo-Krieg insofern doch als Vorgriff auf eine neue weltbürgerliche Ordnung zu verstehen, in der die Menschenrechte mehr zählen als nationale Souveränitätsansprüche? Diese Frage muß aus der gegenwärtigen Perspektive mit nein beantwortet werden. Neben den oben genannten Gründen ist dabei zu beachten, daß die NATO-Staaten bisher keineswegs die Absicht haben erkennen lassen, ihre eigenen Souveränitätsvorstellungen zu revidieren. Sie handelten als Nationalstaaten, die ihre Souveränität durch ihr Handeln bekräftigten. An die Stelle der noch vor wenigen Jahren hoch gehandelten Reform des Sicherheitsrates, die dessen Entscheidungsfähigkeit erhöht hätte, ist der Versuch getreten, den Sicherheitsrat als Hindernis für die eigene Handlungsfreiheit zu umgehen. Ob in dem Bemühen, den Sicherheitsrat *post festum* trotzdem zur Legitimation der eigenen Handlungen zu nutzen, noch ein Stück berechnete Hoffnung birgt, wird sich in den kommenden Konflikten zeigen.

Zur Konstruktion von Lehren aus dem Kosovo-Konflikt

Der Kosovo-Konflikt wird unter zwei unterschiedlichen Perspektiven diskutiert: Die eine geht vom Konfliktgeschehen in Jugoslawien aus, die andere von den globalen internationalen Beziehungen. Die erste Perspektive verweist auf die vorausgegangenen Erfahrungen mit dem Bosnien-Konflikt. Die andere hebt besonders auf die internationalen und globalen Verwicklungen ab, die sich aus der nicht-autorisierten Anwendung von Gewalt ergeben können. In dem Versuch, Lehren aus dem Kosovo-Konflikt zu ziehen, müssen beide Perspektiven miteinander verbunden werden.

Daß dem Kosovo-Krieg schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen vorausgegangen sind, läßt ihn aus der Sicht seiner Befürworter moralisch vertretbar erscheinen. Aber moralisches Abwägen, das sich über die bisher entwickelten Ansätze einer geregelten Konfliktbearbeitung hinwegsetzt, bleibt trotz allem problematisch. Das moralische Abwägen bedarf der Einbettung in institutionalisierte Verfahren, um nicht in Willkür auszuarten. Das zeigt sich auch auf innerstaatlicher Ebene. Zwar lebt die Demokratie davon, daß jede/r einzelne einen verantwortlichen Umgang mit der Freiheit übt. Dem Ermessen sind hierbei aber enge gesetzliche Grenzen gesetzt. Dies ist kein Defekt der Demokratie, sondern eine ihrer Voraussetzungen, auch wenn über den Verlauf der "Grenzen" fortlaufend gestritten wird. Erst recht muß auf der internationalen Ebene das eigenverantwortliche Handeln institutionell eingebettet werden, um der Willkür Einhalt zu gebieten. Daß die NATO als Wertegemeinschaft handelt, löst das Problem der Willkür nicht auf. Im Gegenteil: Die Berufung auf die Werte des Westens, um die es nach dem Urteil des NATO-Generalsekretärs im Kosovo-Krieg geht, tendiert dahin, den Spielraum für willkürliche Entscheidungen (das sind hier Entscheidungen ohne rechtliche Autorisierung) auszuweiten. Der Wertebezug verhindert eine nüchterne Auseinandersetzung mit den menschlichen Kosten der wertgebundenen Politik. Sie erscheinen als Kollateralschäden, die bei der Durchsetzung einer menschlicheren Gesellschaft unvermeidlich anfallen. Die menschlichen Kosten einer auf Menschenrechte bezogenen Politik müssen von den Vertretern dieser Politik weitgehend ignoriert werden, weil sonst der moralische Anspruch, der sich mit ihrer Politik verbindet, erschüttert würde.

Daraus folgt nicht, daß eine mit weniger moralischem Pathos daher kommende Politik von vornherein größere Chancen hat, moralisch vertretbare Ergebnisse zu erzielen. Zwar kann eine amoralische Politik in diesem Sinne moralisch sein, worauf Theoretiker wie Hans-Joachim Morgenthau oder Friedrich Meinecke aufmerksam gemacht haben. Aber der politische Realismus kann für sich genommen genau so gut einer zynischen Einstellung Vorschub leisten, die darauf hinausliefere, Macht rücksichtslos zu gebrauchen, weil dies realistischerweise von allen anderen zu erwarten sei. Der Betrogene wäre aus dieser Sicht derjenige, der nicht machtbewußt und auf den eigenen Vorteil bedacht handelt. Aber eine mit weniger moralischem Pathos daher kommende Politik, die die humanitären Konsequenzen des Handelns berücksichtigt, eröffnet möglicherweise bessere Chancen, Lehren aus der Geschichte zu ziehen, die nicht immer wieder in den Teufelskreis von Gewalt und Gegengewalt führen. Der Geist der Kreuzzüge hat die Aufklärung überlebt genauso wie die Bereitschaft zum Völkermord.

Lehren aus der Geschichte ziehen heißt in unserem Falle, nicht nur die Beschränkung des Völkerrechts als Staatenrecht zu sehen, sondern auch das Thema ernst zu nehmen, um das herum sich das Völkerrecht entwickelt hat: den Krieg. Wenn es so etwas wie einen zivilisatorischen Prozeß gibt, dann gehört dazu zweifellos die Entwicklung des Völkerrechts von einem Recht im Kriege zum allgemeinen Gewaltverbot. In dieser Entwicklung spiegelt sich nicht nur Heuchelei, nicht nur das Bedürfnis nach "leidigem Trost" inmitten einer trostlosen Welt. In ihr spiegelt sich die Erfahrung, daß der Krieg, als Mittel der Politik eingesetzt, dahin tendiert, zu einem Bestimmungsfaktor dieser Politik zu werden. Man kann hier von der Clausewitz'schen Illusion sprechen. Der Krieg ist nicht einfach die Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln. Er wirkt immer auf die Politik zurück. Dies trifft auch für den Krieg zu, der im Namen der Menschenrechte geführt wird. So implizierte das Scheitern der militärischen Drohpolitik im Falle des Kosovo-Konflikts einen quasi automatischen Übergang zum Krieg. Die zentrale Begründung für den Beginn der Luftschläge war, daß der NATO um ihrer eigenen Glaubwürdigkeit willen nichts anderes übrig geblieben sei. Kaum jemandem kam es in den Sinn zu fragen, ob nicht der Übergang von der militärischen Drohung zu einer neuen Verhandlungsrunde viel mehr zur Festigung der Glaubwürdigkeit der NATO-Politik als Menschenrechtspolitik beigetragen hätte. Im Augenblick der Entscheidung ging es der NATO darum, als Militär- und nicht als Menschenrechtsorganisation ernst genommen zu werden.

Hier hilft es wenig, auf den Zweiten Weltkrieg zu verweisen. Der Zweite Weltkrieg wurde vom Hitler-Regime durch den Angriff auf Polen begonnen. Die sukzessiven Kriegserklärungen der späteren Alliierten waren die Antwort auf eine "klassische" Aggression. Diese Antwort wäre nach der Charta der Vereinten Nationen durch Art. 51 abgedeckt gewesen. Verfolgung und Völkermord, die in der Programmatik der NSDAP vorgedacht waren, wurden durch den Krieg jedoch genau so wenig verhindert wie Vertreibung und Massenmord im Kosovo. Hieraus könnte man auf die Notwendigkeit rechtzeitiger Präventivschläge schließen. Abgesehen davon, daß die Erfolgsaussichten einer solchen Aktion immer prekär blieben, wäre deren völkerrechtliche Problematik jedoch so gravierend, daß eine

Selbstmandatierung ausgeschlossen werden müßte. Andernfalls müßte man das ganze Projekt einer Transformation der Staatenwelt im Sinne Kants aufgeben.

Internationale militärische Zwangsgewalt ist gerade in den Fällen hoch problematisch, um die es geht, wenn heute von einer neuen weltbürgerlichen Verantwortung die Rede ist: grobe Menschenrechtsverletzungen in Gestalt der Vertreibung und des Völkermords innerhalb einer Gesellschaft (Mary Kal-dor). In solchen Fällen kann internationales Eingreifen genau so viele, wenn nicht mehr Opfer erzeugen, als es zu retten gilt. Von daher sollte man die Unzulänglichkeiten des Völkerrechts nicht allzu sehr verhöhnern. In der Zurückhaltung des geltenden Rechts bei der Autorisierung militärischer Zwangsgewalt steckt eine zwar beklemmende, aber beachtenswerte Weisheit, nämlich die, daß man sich keinen Illusionen über die Kalkulierbarkeit und Kontrollierbarkeit dessen hingeben sollte, was bei der Anwendung von Gewalt auch im Zeitalter der "intelligenten Waffen" zu erwarten ist.

Im Krieg hört die Politik nicht auf. Aber fängt man erst einmal an, militärisch zu drohen, so bedarf es einer besonderen Anstrengung, von dieser Drohung zurückzutreten. Der Druck, die eigene Glaubwürdigkeit unter Beweis zu stellen, wird übermächtig. So auch am Beginn des Kosovo-Krieges. Mit anderen Worten: der Krieg als höchster Ausdruck staatlicher Handlungsfreiheit setzt dieser selbst bedeutendere Grenzen, als es irgendein internationaler Vertrag könnte. Der Versuch, dem durch die Begrenzung des Krieges selbst zu entgehen, erweist sich immer wieder als müßig. Auch dies zeigt der Kosovo-Konflikt. Der Verzicht auf die von den Militärs von Anfang an geforderten Bodentruppen hat zwar zunächst den innenpolitischen Legitimationsspielraum für den Krieg erweitert, engte diesen aber in jenem Maße wieder ein, in dem die erwarteten Erfolge des Militäreinsatzes ausblieben. Die Politik verstrickt sich unter solchen Bedingungen in Durchhalteparolen, bei denen es nur noch um eben dies geht: durchzuhalten, koste es, was es wolle. Und die "Kollateralschäden" steigen. Die NATO hat drei Monate nach Beginn der Bombardements ihren Militäreinsatz nicht nur als militärischen, sondern auch als humanitären Erfolg bilanziert, obwohl eingetreten ist, was gerade verhindert werden sollte - die Vertreibung und Flucht von fast einer Millionen Kosovaren. Darüber hinaus wurde die Infrastruktur ganz Jugoslawiens, insbesondere Serbiens, schwer geschädigt, und zahlreiche Menschen haben unter dem Bombardement ihr Leben, ihre Gesundheit und/oder ihre Existenzgrundlage verloren. Für all dies allein Milosevic verantwortlich zu machen, zeigt wie dünn der Grat zwischen Menschenfreundlichkeit und Unerbittlichkeit ist, auf dem diejenigen wandeln, die einen Krieg der Gerechten führen.

Die beiden Perspektiven, unter denen der Kosovo-Konflikt betrachtet wird, die staatenrechtliche und die menschenrechtliche Perspektive, zusammenzuführen, heißt im Lichte des eben Gesagten, daß die Kriegserfahrungen, die der Entwicklung des Staatenrechts zugrunde liegen, nicht von leichtfertigen Reden über gerechte oder begrenzte Kriege verschüttet werden sollten. Die normative Integration der Staatenwelt wird heute offenbar zum Vorwand genommen, der Sache, wenn auch nicht dem Wort nach, eine Enttabuisierung des Krieges zu fordern, wobei die Beibehaltung des semantischen Tabus seine faktische Durchbrechung erleichtert. Aber selbst wenn man die Legitimationsprobleme einer Kriegspolitik auf diese Weise reduziert, bleibt der Sachverhalt, daß Kriege, die im Kontext der neuen weltgesellschaftlichen Konstellation geführt werden, sich durch dieselben Idiosynkrasien auszeichnen wie die alten.

Analog zu dieser Formulierung ließe sich einwenden, daß auch die ordentlich durch die UN sanktionierten Kriege sich durch dieselben Idiosynkrasien auszeichneten wie die nicht autorisierten Kriege. Das ist richtig. Aber es ist ja gerade der Sinn einer prozeduralen Einhegung des Krieges, zumindest dessen Häufigkeit zu reduzieren und seine weltpolitischen Kollateralschäden einzudämmen (also, im Sinne Kants, dafür zu sorgen, daß Friedensverträge nicht schon die Saat zu neuen Kriegen enthalten). Darüber hinaus besteht natürlich auch die Hoffnung, daß während des Krieges sich auftuende Verhandlungslösungen schneller erkannt und effektiver genutzt werden. Insofern ist zu erwarten, daß in einem kollektiven Sicherheitssystem nicht nur die Häufigkeit von Kriegen, sondern auch der Schaden den sie anrichten, geringer ist, als unter Kriegen, die Militärbündnisse führen.

NATO-Generalsekretär Solana hat recht, wenn er schreibt, es wäre einer Bankrotterklärung der NATO gleichgekommen, tatenlos der Vertreibung und Ermordung von Menschen im Kosovo zuzusehen. Aber abgesehen von den menschlichen Kosten des Krieges wäre die Alternative zum Krieg nicht das Zusehen gewesen, sondern das konsequente zivile Engagement. Natürlich hat niemand zivile Patentrezepte parat. Aber es ging und geht in innerstaatlichen Konflikten auch nicht um Patentrezepte, sondern

darum, daß Schlimmste zu verhüten. Die Chancen, dies durch ein konsequentes ziviles Engagement zu erreichen, sind nicht schlechter als im Krieg. Die materiellen und menschlichen Kosten aber wären um ein Vielfaches niedriger. Auf einer Konferenz über städtische Kriegführung, die das Programm für Sicherheitsstudien des MIT kürzlich durchgeführt hat, wurde die These kolportiert, daß die Vereinigten Staaten "ihre humanitären Werte auch ohne die Entsendung von Militärs fördern" könnten. "In der Entwicklungszusammenarbeit eingesetzte Mittel sind 10-20 mal effektiver als eine gleich große Summe, die für humanitäre militärische Interventionen ausgegeben wird." (Thomas G. Weiss, 'A Research Note about Military-Civilian Humanitarianism: More Questions than Answers, in: Disasters 21:2, 1997, in: Daryl G. Press, Urban Warfare: Options, Problems and the Future. Conference Report, Cambridge: MIT/Security Studies Program, January 1999, 16)

Nun sind dies aber grundsätzliche Überlegungen, die möglicherweise in konkreten Fällen nicht weiterhelfen; denn es häufen sich die Situationen, in denen zwar eine konstruktive Konfliktbearbeitung auf mittlerer und längere Sicht empfohlen werden kann, aber Gefahr in solchem Maße im Verzuge zu sein scheint, daß nur direktes Eingreifen Aussicht auf Erfolg eröffnet. Müssen nicht in diesen Fällen die Menschenrechte letztlich doch Vorrang vor den Staatenrechten haben? Muß dann nicht doch interveniert werden, auch wenn der Erfolg nicht garantiert werden kann und auch wenn der Sicherheitsrat oder eine regionale Organisation sich nicht in der Lage sehen, Zwangsgewalt zu legitimieren?

Es gibt keine moralisch einwandfreie Antwort auf diese Fragen. Annäherungsweise könnte empfohlen werden, in Entscheidungen zum Umgang mit den einschlägigen Konflikten inter-parlamentarische Kommissionen einzubeziehen, die die parlamentarische Kontrolle der Regierungspolitik verstärken könnten. Damit stellt sich die Frage, ob die Legitimationsdefizite, die entstehen, wenn eine Autorisierung durch das zuständige internationale Gremium ausbleibt, dadurch abgemildert werden können, daß Demokratien sich zu einem nicht-autorisierten Eingreifen entschließen. Wenn ja, dann hätte das zur Folge, daß Demokratien in der Frage der humanitären Intervention größeren rechtlichen Handlungsspielraum hätten als andere Staaten. Das erscheint logisch, wäre aber hoch problematisch, weil damit das Völkerrecht als Staatenrecht gänzlich ausgehebelt werden würde. Demokratien vertreten genauso Machtinteressen wie andere Staaten auch. Von daher wäre allzu großes Vertrauen in die Unbestechlichkeit von Demokratien nicht angemessen.

Was bleibt sind der Ausbau und die Stärkung regionaler Systeme der kollektiven Sicherheit als Alternative zur Bündnispolitik. Kollektive Sicherheitssysteme dienen der Friedenssicherung unter den Beteiligten, nicht gegenüber Drittstaaten. Bündnisse sind demgegenüber militärische Zusammenschlüsse, die sich gegen Nicht-Mitglieder wenden. Bei regionalen Systemen der kollektiven Sicherheit besteht das Veto-Problem, das sich im Sicherheitsrat stellt, zumindest von der rechtlichen Seite her nicht. Der Entscheidungsspielraum wäre damit größer als im UN-Sicherheitsrat. So können nach dem Rio-Vertrag von 1947 (zwischen den USA und den lateinamerikanischen Staaten) Zwangsmaßnahmen zur Friedenssicherung unter den amerikanischen Staaten mit Zweidrittelmehrheit beschlossen werden. Allerdings zeigt gerade dieser Fall, daß Machtdisparitäten zwischen den Mitgliedern durch Rechtsvorschriften nur wenig ausgeglichen werden können. Gerade deswegen kommt es besonders auf die Wechselwirkung zwischen globaler und regionaler Ebene an. Nach Kapitel VIII der UN-Charta bliebe die Genehmigung von Maßnahmen zur regionalen Friedenssicherung durch den UN-Sicherheitsrat bestehen. Denkbar wäre aber auch, daß eine Dezentralisierung der kollektiven Sicherheit über die bestehenden Regelungen des Kapitel VIII hinaus ginge. Eine Zwischenlösung könnte darin bestehen, bei der Entscheidung über regionale Maßnahmen der Friedenssicherung das Veto-Verfahren im Sicherheitsrat auszusetzen. Damit bestünde eine gewisse Chance, Mängel der Entscheidungsfindung auf regionaler oder globaler Ebene im Sinne eines Systems von "checks and balances" auszugleichen.

Eine Lösung der anstehenden Probleme auf der Ebene neuer Bündnisse im Rahmen bestehender Bündnisse gibt es nicht. Insofern geht die gegenwärtige Debatte um den Ausbau der militärischen Handlungsfähigkeit des EU-Staatenverbunds (etwa durch die Zusammenführung von WEU und Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik der EU) an der Sache vorbei. Allenfalls kann man hier argumentieren, daß eine größere europäische Handlungsfähigkeit als Gegengewicht zur Dominanz der USA in der NATO fungieren würde. Die rechtlichen Fragen, die mit der Autorisierung von Zwangsgewalt verbunden sind, würden aber bestehen bleiben. Darüber hinaus bestünde die Gefahr einer Militarisierung der Außenpolitik "als Lehre" aus dem Kosovo-Krieg. Und diese Lehre wäre zweifellos

nicht angemessen, wenn es darum geht, Gewalt abzubauen. Abgesehen davon stellt sich auf EU-Ebene mehr noch als in der NATO die Frage nach der demokratischen Kontrolle einer Sicherheitspolitik.

Die zentrale Lehre aus dem Kosovo-Krieg bleibt, daß es keine Alternative zu einer Intensivierung und Systematisierung ziviler Konfliktbearbeitung gibt. Letztlich sieht das ja auch die Bundesregierung so. Andernfalls wäre es unsinnig, einen Marshall- oder Schröder-Plan für den Balkan zu entwickeln. Allerdings ist fragwürdig, ob die Erfolgsaussichten eines solchen Planes nach dem Krieg besser sind, als sie es vor dem Krieg gewesen wären. Jedenfalls hätte man mit den Kosten, die der Krieg verursacht hat, schon einen solchen regionalen Entwicklungsplan finanzieren können. Zur zivilen Konfliktbearbeitung gehört auch die Aufgabe, die bisherigen Erfahrungen im Umgang mit Embargos zur Geltung zu bringen und Möglichkeiten gezielter Sanktionen weiterzuentwickeln. Dabei ist das Umfeld der Sanktionspolitik stärker zu berücksichtigen, als das bisher in der Regel der Fall gewesen ist; denn ein zentrales Problem bei allen innergesellschaftlichen Konflikten ist, daß externe Akteure an ihnen verdienen oder sie für andere Zwecke auszunutzen versuchen. Ein Schwergewicht der Sanktionspolitik nach Kapitel VII der UN-Charta muß deshalb darin bestehen, den Krisenprofiteuren außerhalb der Krisenländer das Handwerk zu legen. Rechtsstaatlichkeit gilt es nicht nur in den Krisenländern durchzusetzen, sondern auch in ihrer internationalen Umgebung.

Eine andere zentrale Aufgabe der zivilen Konfliktbearbeitung wäre die Neubewertung der bisher praktizierten Minderheitenpolitik im Lichte der Erfahrungen, die in jüngster Zeit nicht nur in Jugoslawien, sondern auch in Afrika und Asien gesammelt worden sind. Das Paradoxe ist, daß die Minoritätenproblematik durch die bisherige Weiterentwicklung des Minoritätenrechts nicht entschärft, sondern womöglich verschärft worden ist. Meines Erachtens hilft hier nur eine Rückkehr zu einer menschenrechtlich begründeten Politik weiter, die sich auf den Schutz eines jeden Mitglieds sozialer Gruppen gegen Diskriminierung konzentriert, statt darauf, die kulturelle Identität sozialer Gruppen zu stärken; denn letzteres läuft unweigerlich auf die Entwicklung politischer Autonomieansprüche hinaus, die ihrerseits ebenso unausweichlich zu Konflikten auf politischer und gesellschaftlicher Ebene führen. Da diese Konflikte offensichtlich nur in sehr begrenztem Umfang durch eigene Staatenbildung gelöst werden können (siehe die prekäre "Lösung" des Bosnien-Konflikts), bleibt nur das Herunterfahren kultureller Differenzansprüche oder, wenn man so will, die Rückführung des emphatischen Multikulturalismus in einen Pluralismus, der die innergesellschaftlichen Konflikte in jenen Grenzen hält, die unter Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und mit demokratischen Mitteln gelöst werden können. Zur Funktionsfähigkeit eines solchen Pluralismus gehören allerdings auch Chancengleichheit und die darauf gründende Zuversicht, durch eigene Anstrengung die materiellen Lebensverhältnisse verbessern oder stabilisieren zu können.

Schließlich sei hier die Notwendigkeit unterstrichen, die internationale Strafgerichtsbarkeit so auszubauen, daß sie das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit nicht zur Farce werden läßt. Wie oben erwähnt, verwerfen die NATO-Regierungen heute die Zuständigkeit des IGH für die Klage Jugoslawiens gegen die NATO. Wenn es "mit rechten Dingen" zugingen, müßten die NATO-Regierungen bereitwillig ihr eigenes Tun der gerichtlichen Nachprüfung unterwerfen, zumal ja der Sinn der von den Europäern forcierten Einrichtung eines internationalen Strafgerichtshofes ist, u.a. auch die Anwendung militärischer Gewalt rechtlich zu würdigen. Das Prinzip der Verantwortlichkeit als Kernstück jeglicher Rechtsstaatlichkeit verlangt nicht nur, andere zur Verantwortung zu ziehen, sondern sich auch selbst jederzeit für sein Tun zu verantworten. Mit dem Hinweis auf die gerichtliche Überprüfung jeglicher auf militärische Mittel zurückgreifenden Nothilfe soll abschließend bekräftigt werden, daß es nicht darum geht, eine Weiterentwicklung des Völkerrechts zu verhindern, sondern darum, die Lehren zu unterstreichen, die der bisherigen Entwicklung des Völkerrechts zugrunde liegen. Eine Mißachtung dieser Lehren könnte uns rasch dorthin zurückbringe, wo alles angefangen hat: beim uneingeschränkten Recht zum Kriege.