

DIE HUMANITÄRE INTERVENTION - ÜBERLEGUNGEN ZU IHRER RECHTFERTIGUNG

*Karl Doehring**

I.

Die Frage, ob ein Staat zum Schutz von Menschenrechten, u.U. verletzt durch einen Staat auch gegenüber seinen eigenen Staatsangehörigen, in die Territorialhoheit eines anderen Staates gewaltsam eingreifen darf, wurde zu einem dogmatischen und nicht nur moralischen Rechtsproblem erst nach der weltweiten Anerkennung des Gewaltverbots, denn wenn es einem Staat erlaubt ist, einen Angriffskrieg zu führen, wie das ehemals der Fall war, muß es ihm auch erlaubt sein, zum Schutze von Menschenrechten gewaltsam zu intervenieren.

Die Entwicklung zum völkerrechtlichen Gewaltverbot war langwierig, denn die Geschichte des Verbots des Angriffskrieges zeigt, wie zögernd sich das Gewaltverbot einstellte, nämlich von dem Ansatz im Völkerbund über den Briand-Kellogg-Pakt bis zur Charta der Vereinten Nationen und dann auch eingehend in das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht. Solange der Angriffskrieg kein völkerrechtliches Delikt darstellte, konnte selbstverständlich gegen die gewaltsame Intervention, und noch dazu aus humanitären Gründen, nichts eingewendet werden; sie hätte selbst bei Einschränkung der Zulässigkeit eines Angriffskrieges eine *justa causa* abgeben können, zumindest in moralischem Sinne.

* Professor of International Law, Max-Planck-Institut für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht.

Nun aber stellt sich die Frage anders. Das Gewaltverbot und das Recht oder die Pflicht zum Menschenrechtsschutz stehen sich gegenüber. Es geht um eine klare Interessenkollision letztlich zweier Schutzgüter des Völkerrechts. Längere Zeit und nachdrücklich ist dem Gewaltverbot im Völkerrecht der Vorrang eingeräumt worden. Das mag daran liegen, daß Leiden und Schäden durch Kriegsvorgänge als die zuvorderst einzudämmenden Unmenschlichkeiten angesehen wurden, verständlich nach zwei Weltkriegen. Vielleicht haben die Befürworter dieses Vorranges - d.h. des Verbots des Angriffskrieges - nicht erwartet, daß Menschenrechtsverletzungen in brutalster Weise auch ohne Kriegszustand zwischen zwei Staaten und so also im innerstaatlichen Bereich, insbes. im Bürgerkrieg, sich entwickeln könnten. Die Geißel des Krieges zu bändigen war das evidente Ziel des Völkerrechts nach dem zweiten Weltkrieg. Langsam jedoch wacht das Gewissen der Völkergemeinschaft auf. Heute ist wohl anerkannt, daß brutale Verletzungen der Menschenrechte auch eigener Staatsangehöriger - Tötung ohne Gerichtsverfahren, Folter und andere unmenschliche Behandlungen - nicht mehr zu den "inneren Angelegenheiten" eines Staates zählen und so sich dem völkerrechtlichen Vorwurf auch nicht mehr entziehen können; unbestreitbar ist das dann, wenn ein Staat sich vertraglich zur Beachtung von Menschenrechten verpflichtet hat, aber auch das Gewohnheitsrecht steht der Annahme "innerstaatlicher Angelegenheiten" entgegen. Zweifel bestehen so nur im Hinblick darauf, und ggf. wie die Völkergemeinschaft gegenüber einer solchen Mißachtung der Menschenrechte reagieren darf oder gar muß¹.

II.

Die Charta der Vereinten Nationen gibt hier keine klare Auskunft, obwohl das überwiegend behauptet wird². Eine angeblich klare

-
- 1 Zu überkommenen Lehren vgl. L. B. Sohn und T. Buergenthal, *International Protection of Human Rights, Cases and Materials, Preliminary Edition*, Bd. I, S. 136ff.
 - 2 A. Randelzhofer, zu Art. 2, Ziff. 4, in: *Charta der Vereinten Nationen, Kommentar* (Hrsg. B. Simma), Rdn. 49ff.; dort weitere Nachweise. Auch H. Fischer in: K. Ipsen, *Völkerrecht*, 3. Aufl., 1990, S. 885 hält in jedem Falle das Gewaltverbot für vorrangig.

Antwort gibt die Charta nur dann, wenn man sie unter einer subjektiven Prämisse interpretiert, d.h. das Gewaltverbot extensiv und in gewisser Weise absolut auffaßt. Es ist richtig, daß man oftmals das zu beweisen sucht, was man beweisen will, aber man sollte sich auch dessen bewußt bleiben.

Die Charta der Vereinten Nationen enthält im Hinblick auf das hier zu behandelnde Problem eine Lücke, jedenfalls dann, wenn man - was völkerrechtlichen Grundsätzen entspricht - von im Zweifel restriktiv aufzufassendem Wortlaut ausgeht³. Das Gewaltverbot der Charta der Vereinten Nationen (Art. 2A) bezieht sich darauf, daß durch seine Mißachtung entweder die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines anderen Staates nicht verletzt werden darf. Gewalt darf nicht dazu verwendet werden, Territorium zu okkupieren, einem Staat nachhaltig die Herrschaftsmacht zu entziehen, oder eine Regierung abzusetzen. Das Ziel der humanitären Intervention ist es aber nur, Menschen zu retten und nicht mehr. Die Verletzung der fremden Territorialhoheit, die dabei erfolgen kann, ist nicht das primäre Ziel einer solchen Intervention, sondern ein Nebeneffekt, der - und das wird noch ausgeführt werden - sachlich natürlich auch der Rechtfertigung bedarf. Dieser in gewisser Weise auf den Angriffskrieg begrenzten Intention der Charta entspricht die Ausnahme vom Gewaltverbot im Falle der Selbstverteidigung des Staates gem. Art. 51 der Charta. Das Selbstverteidigungsrecht des Staates besteht deswegen, weil der Angreifer als Verletzer des Völkerrechts zu betrachten ist.

Deshalb muß gefragt werden, ob denn die humanitäre Intervention selbst eine Verletzung des Völkerrechts sein kann, denn es geht nicht um den Machtkampf zwischen Staaten zur Erringung einer Vorherrschaft des einen über den anderen Staat mit militärischen Mitteln, sondern um das begrenzte Ziel des Schutzes rudimentärer Menschenrechte. Auch im innerstaatlichen Recht der Staaten, die ein

3 J. Stone, *Aggression and World Order*, Berkeley, University of California Press, 1958, S. 95 vertritt mit guten Gründen eine restriktive Auslegung; vgl. auch zur Auslegung der Art. 2, Ziff. 4 und Art. 2, Ziff. 7 der UN-Charta F. Ermacora, Geiselnbefreiung im Lichte der UN-Charta, in: FS. f. v.d. Heydte, Bd. 1, 1977, S. 163ff.

differenziertes Rechtssystem bejahen, besteht das Gewaltverbot, bzw. ist die Gewalt bei der Staatsgewalt monopolisiert, wie das für die Vereinten Nationen vom Sicherheitsrat auch behauptet werden kann. Doch auch im innerstaatlichen Recht eines differenzierten Rechtssystems kann der einzelne zum Schutz hoher Rechtsgüter selbständig tätig werden, etwa im Sinne einer Staatsnothilfe⁴, wenn der Staat dazu nicht in der Lage ist, und nicht nur zur Selbstverteidigung im engeren Sinne.

Auch das Gebot der Charta (Art. 2,7), die inneren Angelegenheiten jedes Staates zu respektieren, ist bei der humanitären Intervention dann nicht verletzt, wenn man - wie schon ausgeführt - Menschenrechtsverletzungen grober Art eben nicht als innere Angelegenheiten, sondern als internationale Angelegenheiten wertet⁵. Es ist zwar behauptet worden, schon die unmittelbare Rettung eigener Staatsangehöriger vor brutaler und die Menschenrechte verletzender Behandlung durch einen fremden Staat verstoße gegen Art. 2,4 der Charta⁶. Aber diese Ansicht hält nicht Stand und wäre auch nicht realisierbar. Daß ein Staat, der seine eigenen Staatsangehörigen vor brutaler Behandlung im fremden Staat mit allen Mitteln - natürlich im Rahmen der Verhältnismäßigkeit - schützen will, gegen die Charta der Vereinten Nationen verstößt, kann nicht angenommen werden, denn wieder geht es nicht darum, einen fremden Staat primär in bezug auf seine Territorialhoheit oder in bezug auf sein politisches System zu beeinträchtigen, sondern nur um die Rettung bedrohter eigener Staatsangehöriger. Der Entebbe-Fall zeigt das deutlich⁷.

4 So auch Art. 20, Abs. 4 der Deutschen Verfassung, wo es heißt, daß gegen jeden, der es unternimmt, die verfassungsmäßige Ordnung zu beseitigen, Widerstand geleistet werden darf, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.

5 Statt vieler U. Beyerlin, Interventionsverbot, Handbuch der Vereinten Nationen, 2. Aufl., 1991, S. 381, Rdn. 9.

6 A. Randelzhofer (Fn.2), Rdn. 52.

7 Zum Entebbe-Zwischenfall K. Hailbronner, Die Grenzen des Gewaltverbots, Deutsche Gesellschaft f. Völkerrecht, H. 26, 1986, S. 10, hält den Schutz eigener Staatsangehöriger nicht für eine Verletzung des Gewaltverbots, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist; H.S. Fairly, State Actors, Humanitarian Intervention and International Law: Reopening Pandora Box, Georgia Journal of International and Comparative Law, Bd. 10, 1980, S.

Die Praxis der Vereinten Nationen ist geeignet, diese Auslegung der Charta der Vereinten Nationen zu bestätigen. Das ergibt sich aus folgenden Erwägungen. Die Charta verbietet, Gewalt i.S. einer Aggression anzuwenden. Es versteht sich von selbst, daß das auch für die Aktivitäten der Vereinten Nationen selbst gelten muß. Theoretisch könnten auch die Vereinten Nationen gegen das Aggressionsverbot verstoßen. Wenn also ein einzelner Staat gehindert wäre, zur Rettung seiner Staatsangehörigen Gewaltmaßnahmen zu ergreifen, weil so die Souveränität des anderen Staates verletzt wäre, dürften die Vereinten Nationen das auch nicht. Das Vorrecht der Vereinten Nationen gegenüber den einzelnen Mitgliedstaaten besteht ausschließlich in verfahrensmäßiger Hinsicht, während das materielle Völkerrecht davon unberührt bleiben muß. Wenn etwa die Vereinten Nationen einen Staat als Aggressor bezeichnen, der objektiv diese Einordnung nicht verdient, würde auch der Sicherheitsrat gegen das Völkerrecht verstoßen. Auch die Resolutionen des Sicherheitsrats im Falle Somalia und Haiti zeigen, daß das Gewaltverbot auf dem Gebiet der Menschenrechtsverletzungen nicht relevant ist, denn es ging um den humanitären Eingriff in eine Bürgerkriegssituation. Auch Art. 2,7 der Charta ist offenbar und mit Recht nicht als Hinderungsgrund für diese Aktivitäten angesehen worden⁸.

Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, daß nur der Sicherheitsrat als Inhaber eines Gewaltmonopols Menschenrechte schützen darf⁹. Wäre das richtig, wären Menschenrechte völlig ungeschützt, falls der Sicherheitsrat untätig bleibt, ggf. aufgrund eines Veto. Der Sicherheitsrat kann, in den Fällen der Selbstverteidigung nach Art. 51 der Charta, zwar die Sache an sich

53ff., hält das Verhalten Israels für völkerrechtswidrig, schwächt das dann aber ab, weil es "moralisch" gerechtfertigt sein könnte, woraus sich die Unsicherheit einer solchen Auffassung ergibt.

8 Res. d. SR 746 (1992) beruft sich zwar auf das Gebot der Friedenssicherung, aber die Friedensbedrohung wird nicht erläutert, sondern nur das Ziel der humanitären Hilfe; Res. d. SR 940 (1994) bezieht sich auf Kap. VII der UN-Charta, aber erläutert ebenfalls keine Friedensbedrohung, sondern es heißt "in order to assist the legitimate government of Haiti in the maintenance of public order".

9 Dazu Oppenheim's International Law (R. Jennings u. A. Watts), 9. Aufl., 1992, S. 440ff. betont den Vorrang kollektiver Maßnahmen.

ziehen; erfolgt eine entsprechende Entscheidung nicht, behält der angegriffene Staat das Recht, sich selbst mit den Mitteln der Gewalt zu schützen. Jedes andere Ergebnis wäre auch absurd und würde nicht auf einer rechtlichen, sondern nur politischen Entscheidung beruhen. Dieses Recht der Selbstverteidigung ist zwar in der Charta der Vereinten Nationen ausdrücklich niedergelegt, aber es kann nur deklaratorisch aufgefaßt werden und nicht konstitutiv, was sich daraus ergibt, daß die Charta selbst von einem "inherent right" spricht. Ein naturgegebenes Recht würde auch bestehen, wenn es nicht kodifiziert ist, und es kann auch von Nichtmitgliedern der Vereinten Nationen ausgeübt werden.

Die Entscheidungen des Sicherheitsrats zeigen, daß dieser sich berechtigt fühlt, allein wegen brutaler Menschenrechtsverletzungen einzuschreiten, auch ohne daß eine Friedensbedrohung im Sinne eines Krieges zwischen zwei Staaten gegeben wäre, wie das Beispiel Somalia es demonstriert. Die Verbindung zwischen Friedensbedrohung und einer rein internen Menschenrechtsverletzung könnte - wenn man das für notwendig hält - nur so hergestellt werden, daß argumentiert wird, jede Menschenrechtsverletzung berechtere jeden Staat wegen der erga omnes Wirkung einer Verletzung von ius cogens selbständig tätig zu werden, und da das rechtmäßig sei, bedeute auch die rein interne Menschenrechtsverletzung eine Friedensbedrohung i.S. eines so ermöglichten kämpferischen Streites zwischen zwei oder mehreren Staaten. Eine solche Begründung klingt etwas gequält; wenn man ihr folgt, wäre allerdings zuzugeben, daß die erga omnes Wirkung der Menschenrechtsverletzung grundsätzlich zur humanitären Intervention berechtigt. Doch das stößt immer wieder auf Bedenken, auch wenn es dogmatisch schlüssig begründet werden kann.

Von Bedeutung könnte in diesen Fällen der humanitären Intervention durch die Vereinten Nationen auch die Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs im Falle Nicaragua sein, wonach die Gewaltanwendung eines Staates nur zulässig sei, wenn gegen ihn ein "armed attack" gerichtet wäre. Dieser Entscheidung kann aber nur entnommen werden, daß Gewaltanwendung nur insoweit

ausgeschlossen werden soll, als es sich primär um den Kriegszustand zwischen Staaten handelt, nicht aber um eine Hilfsaktion, deren Ziel gar nicht die Überwindung des anderen Staates ist. Auch wenn man der Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs eine andere Absicht unterstellt¹⁰, kommt ihr doch nur eine Wirkung *inter partes* zu, nicht eine rechtsbegründende Wirkung *erga omnes*. Der Internationale Gerichtshof wäre auch jederzeit berechtigt, von seiner früheren Entscheidung abzuweichen, wenn die das Recht begründende Staatenpraxis sich anders entwickelt.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die Charta der Vereinten Nationen - durch Praxis nun bestätigt - das Gewaltverbot nicht absolut errichtet¹¹. So ist es auch nicht notwendig, Selbsthilfemaßnahmen ausserhalb des Kriegszustandes ausschließlich mit Art. 51 der Charta zu rechtfertigen. Auf dem so behandelten Gebiet schweigt die Charta. Sie will, was ihrem Wortlaut, ihrem System und ihrer Praxis zu entnehmen ist, die Souveränität der Staaten gegen Machtansprüche anderer Staaten schützen, aber nicht den Menschenrechtsschutz verhindern. Wäre das anders, liefe die Völkerrechtsregel leer, wonach ein Staat auch zur Respektierung der Menschenrechte seiner eigenen Staatsbürger verpflichtet ist.

III.

Wenn so der Charta der Vereinten Nationen über die Zulässigkeit humanitärer Intervention - solange diese nicht einen Kriegszustand gegenüber dem anderen Staat erzeugen soll, sondern sich auf die Rettungsaktion beschränkt - keine eindeutige Antwort zu entnehmen ist, muß das allgemeine Völkerrecht, geltend neben der Charta¹², Auskunft über ihre Rechtmäßigkeit geben.

10 Der IGH (*Nicaragua v. U.S.*, ICJ Rep. 1986, § 268) führt zwar aus "use of force could not be the appropriate method to monitor or ensure respect for human rights", aber das ist ein mißverständliches *obiter dictum*, denn konkret ist nur gesagt, daß die Reaktion der USA nicht zum Menschenrechtsschutz gewollt und geeignet war, und daß Streitbeilegungsverfahren zu Gebote standen.

11 So auch K. Hailbronner (Fn. 7), S. 106.

12 IGH, *Nicaragua v. U.S.*, ICJ Rep. 1984, S. 424.

Man könnte die folgenden Argumente hierfür geltend machen. Die Verletzung fundamentaler Menschenrechte wird als eine Verletzung des Völkerrechts betrachtet. Von mancher Seite wird sie als international crime qualifiziert. Die Verletzung zwingender Normen des Völkerrechts betrifft die gesamte Staatengemeinschaft, und man spricht insoweit von einer erga omnes Wirkung der Normen. Das bedeutet, daß jeder Staat als verletzt angesehen werden muß, wie das, um auf das überkommene positive Recht zu verweisen, im Diplomatenrecht angenommen wird. Die Verletzung eines Diplomaten ist ein Delikt gegenüber dem gesamten diplomatischen Korps, so daß dieses für die Belange aller Diplomaten tätig werden kann¹³. Das gleiche Bild bietet sich dann, wenn andere Normen zwingender Art und mit erga omnes Wirkung mißachtet sind. Das Diplomatenrecht ist hier nur ein Beispiel. Wenn also ein Staat ein international crime begeht, könnte jeder und auch der Staat, dessen Staatsangehörige nicht betroffen sind, sich darauf berufen, daß er, als selbst verletzt, zu Gegenmaßnahmen berechtigt sei. Doch vor dieser Konsequenz scheut die Rechtslehre offenbar zurück. Bis heute herrscht keine opinio communis darüber, ob auch der nicht direkt betroffene Staat zu völkerrechtlichen Abwehrmaßnahmen berechtigt ist¹⁴. Gefestigt ist nur die Auffassung, daß eine Unterstützung des Rechtsbrechers nicht erfolgen darf¹⁵. Doch eine solche wäre auch ohne erga omnes Wirkung des ius cogens unzulässig.

Die Unklarheit im Rahmen dieser Überlegungen zeigt sich etwa daran, daß behauptet wird, die Nichtigkeit eines Vertrages, der ius cogens mißachtet, könne nur von einem Vertragspartner geltend gemacht werden¹⁶. Das würde in letzter Konsequenz bedeuten, daß ein Vertrag, der den Vertragspartnern unmenschliche Behandlung

13 G. Dahm, Völkerrecht, Bd. 1, 1958, S. 317; F. Nüsslein, Gesandtschaftsrecht, WdVR, Bd. 1, 1960, S. 669; V. Epping in: K. Ipsen, Völkerrecht, 3. Aufl., 1950, § 31, Rdn. 21.

14 Offenbar in favorem aber doch zurückhaltend J.A. Frowein, Die Verpflichtung erga omnes im Völkerrecht und ihre Durchsetzung, in: FS f. H. Mosler, 1983, S. 257ff.

15 IIC, Draft on the Responsibility of States, Part. 1, Art. 27, wiedergegeben in ZaöRV, Bd. 45, 1985, S. 362.

16 K. Zemanek in: Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, 2. Aufl., 1991, Rdn. 392.

der jeweiligen Staatsangehörigen gestattet oder gar gebietet, so lange international Bestand hat, als nicht eine der Parteien die Nichtigkeit geltend macht. Das aber wäre ein absurdes Ergebnis, das fundamentale Menschenrechte ungeschützt lassen würde, trotz ihres Charakters als Gebot zwingenden Rechts. Wäre das richtig, dürfte ein dritter Staat bei solchen Menschenrechtsverletzungen nicht intervenieren. Dann dürften das aber auch die Vereinten Nationen nicht. Wenn zwei oder mehrere Staaten Menschenrechtsverletzungen vereinbaren könnten, bzw. sie zulassen dürften, solange ein Vertragspartner nicht die Nichtigkeit des Vertrages geltend macht, ist es absurd, den Schutz der Menschenrechte als Gebot an die Staatengemeinschaft zu werten.

Dieses Beispiel sollte zeigen, wohin es führt, wenn man letztlich unterscheidet zwischen *ius cogens*, bzw. seiner *erga omnes* Wirkung, und dem Recht, hieraus Konsequenzen zu ziehen.

Ein weiteres Beispiel für diese Unstimmigkeit sei angeführt. Ein ähnlich unauflösbarer Konflikt ergibt sich nämlich aus dem überkommenen Neutralitätsrecht¹⁷. Wenn das Verbot des Angriffskrieges zu den Regeln zwingenden Rechts zählt - und das wird wohl einhellig angenommen - müßte die Förderung des Aggressors durch einen Staat unter Berufung auf seine Neutralität rechtswidrig sein. Selbstverständlich kann nicht verlangt werden, daß jeder Staat sich an der Bekämpfung des Aggressors beteiligt; ein solches Gebot besteht nicht und kann sinnvoll nicht bestehen, weil kein Staat gehalten ist, sich selbst zu gefährden. Doch das hindert nicht das Verbot, den Angreifer zu begünstigen. Eine solche Begünstigung wird dann stattfinden, wenn sie in einer Behinderung des sich verteidigenden und rechtswidrig angegriffenen Staates besteht. So ist vorstellbar, daß ein sich als neutral erklärender Staat Ausnahmen des Verbots, sein Territorium zu überfliegen, nicht zuläßt und auch dann nicht, wenn dies wirklich das einzige Mittel zur Selbstverteidigung wäre. Bleibt z.B. dem Verteidiger keine andere Möglichkeit zu effektiver Verteidigung, als das Gebiet des Neutralen

17 Dazu K. Doehring, Neutralität und Gewaltverbot, AdVR, Bd. 31, H. 3, 1993, S. 193ff.

zu überfliegen, wäre er dem Aggressor u.U. ausgeliefert, wenn das Überfliegen unter Berufung auf die Neutralität verboten wird. Ähnlich steht es mit dem Durchmarschrecht durch fremdes Gebiet, wenn das die Neutralität beeinträchtigen würde. Das Ergebnis dieser Berufung auf Neutralität wäre die Unterstützung des Aggressors trotz des deliktischen Charakters des Angriffs als international crime¹⁸. Im innerstaatlichen Recht spricht man in solchen Fällen entweder von einer Beihilfe zu einer Straftat - hier die Aggression - oder von einer Begünstigung des Straftäters. Es ist gut begründbar, daß das Verbot, eine Straftat zu fördern, zu den allgemeinen Grundprinzipien aller ordentlich entwickelten Rechtssysteme zählt und also auch ein im Völkerrecht zu beachtendes general principle of law i.S. des Statuts des Internationalen Gerichtshofs darstellt.

Trotz aller dieser Erwägungen scheinen Konsequenzen aus der Einstufung einer Norm als *ius cogens* mit *erga omnes* Wirkung nicht gezogen zu werden¹⁹. Man könnte also meinen, die Einstufung einer Norm als zwingendes Völkerrecht bedeutet das, was man eine *lex imperfecta* nennt, eine Norm also, die entsprechende Rechtsfolgen doch nicht zuläßt.

Der Grund für die Zurückhaltung der Staaten und auch der Rechtslehre auf diesem Gebiet liegt in der Annahme, die staatliche Souveränität wäre in einer Weise eingeschränkt, die von den Staaten nicht akzeptiert würde. Es geht also um das Spannungsverhältnis zwischen zwei Freiheiten des Völkerrechts: der Freiheit des Staates und derjenigen der Individuen²⁰. Es stellt sich die Frage, ob dieses Spannungsverhältnis nicht doch aufhebbar ist, insbes. ob andere Gründe für die Zulässigkeit humanitärer Interventionen auffindbar sind. Es sei nochmals betont, daß dann, wenn nur die Vereinten

18 Dazu ILC, Draft on the Responsibility of States (Fn. 15), Part. 2, Art. 14, Abs. 2, b.

19 So A. Randelzhofer (Fn.2), wenn er ausführt, eine humanitäre Intervention sei auch dann rechtswidrig, wenn die UN ihrer Aufgabe nicht nachkommt; im Ergebnis wohl ebenso R.L. Binschedler, Schutz der Menschenrechte und Verbot der Einmischung, in: FS J. Schlochauer, 1981, S.183.

20 K. Doehring, Die zwei Freiheitsbegriffe des Völkerrechts, AdVR, Bd. 18, H. 1, 1978, S. 1ff.

Nationen zur humanitären Intervention berechtigt sind, der Menschenrechtsschutz ineffektiv bleibt, wenn der Sicherheitsrat keinen entsprechenden Entschluß faßt. Wer das für richtig hält, mag dieser Ansicht sein. Dann aber sollte man den Menschenrechtsschutz auch nicht mit der Dignität ausstatten, die ihm heute zuteil wird. Man kann nicht höchste Werte proklamieren und sie dann letztlich doch schutzlos lassen. Damit hebt sich der Begriff des Rechtswertes auf.

IV.

Das so bestehende Dilemma, d.h. die Halbherzigkeit des Willens zum Menschenrechtsschutz trotz dogmatisch schlüssiger Rechtsbeurteilung, liegt wohl in der überkommenen Auffassung, wonach letztlich doch nur Staaten Rechtspersonen des Völkerrechts sind und also auch in einer dogmatischen Halbherzigkeit. Nach dieser Auffassung können Individuen selbst durch das Völkerrecht nicht in ihren Rechten verletzt werden, da sie keine Rechte innehaben, die verletzbar sind.

Sicherlich folgt heute niemand mehr dieser klassischen Auffassung, sondern es wird immer wieder betont, daß der Einzelmensch jedenfalls für die Belange der Menschenrechte als partielles Völkerrechtssubjekt zu betrachten ist, eine Rechtsstellung, die durch die Staaten als originäre Rechtserzeuger des Völkerrechts begründet wurde; es wird auch der Standpunkt vertreten, daß das Völkerrecht, ebenso wie das Verfassungsrecht, seinen letzten Sinn im Schutz des Individuums findet. Doch nur zögerlich werden die Rechtsfolgen aus dieser Auffassung akzeptiert, was u.a. daran liegt, daß der Internationale Gerichtshof die alte Auffassung des Ständigen Internationalen Gerichtshofs fortsetzte und festgestellt hat, auch auf der Ebene des Völkerrechts stellen die Verletzungen eines Menschen eine solche nur seines Heimatstaates dar²¹. Diese fremdenrechtliche Auffassung, wie sie bisher im Recht zum diplomatischen Schutz von

21 So noch im Fall *Nottebohm*, ICJ Rep. 1955, S. 24.

der Gerichtsbarkeit zum Ausdruck gebracht wurde, hat sicherlich einmal eine gute Begründung gefunden; sie stimmt aber in dieser Ausschließlichkeit heute nicht mehr.

Es ist nicht schwer nachzuweisen, daß der Mensch heute auch auf der Ebene des Völkerrechts als vom Völkerrecht unmittelbar mit fundamentalen Menschenrechten ausgestatteter Rechtsinhaber ist²². Selbstverständlich gilt das nicht in bezug auf dispositive Menschenrechte, wie sie sich weitgehend in völkerrechtlichen Verträgen finden, sondern nur in bezug auf Menschenrechte, denen der Charakter von zwingenden Normen zuerkannt wird. Man sollte sie am besten als absolute Menschenrechte bezeichnen. Dispositive Menschenrechte sind vertraglich abdingbar, wie das Recht auf Eigentum, solange nicht das Existenzminimum erreicht ist. Zwingende Menschenrechte sind nicht abdingbar, wie das schon vermerkt wurde. Soweit die Staaten über Menschenrechte disponieren können, kann man auch nur sie als Rechtsinhaber einordnen, denn Rechtsinhaberschaft und Dispositionsbefugnis entsprechen einander regelmäßig. Soweit aber die Staaten nicht disponieren können, kann nur der Mensch selbst Rechtsinhaber sein. Die alte Feststellung, daß dann, wenn nur der Heimatstaat des verletzten Individuums Rechtsinhaber auf der Ebene des Völkerrechts zu sein vermag - so der Internationale Gerichtshof bei allerdings nur oberflächlicher Interpretation²³ -, hätte zur Folge, daß Staatenlose schutzlos auch in bezug auf fundamentale Menschenrechte wären; ihre Folterung etwa wäre kein völkerrechtliches Delikt, wenn nicht eine Vertragsverletzung damit verbunden ist.

Ein weiteres Argument für die Inhaberschaft fundamentaler und hier als absolut bezeichneter Menschenrechte durch das Individuum

22 Statt vieler Nachweise s. H. Mosler, *Subjects of International Law*, EPIL, 7, 1984, S. 458: "...the right to have this position respected by states (including the individual's own) and other subjects of international law is vested by international law in the individual"; s.a. T. Buergenthal, *International Human Rights*, 1988, S. 16.

23 Der Entscheidung des IGH im Falle *Nottebohm* (Fn. 21) kann klar entnommen werden, daß der schutzausübende Staat ein eigenes Recht geltend macht, was aber nicht ausschließt, wie oft übersehen wird, daß daneben auch ein Individualrecht bestehen kann.

ergibt sich aus der Feststellung, daß nach heutiger Auffassung kein Staat berechtigt ist, seine eigenen Staatsangehörigen unmenschlich zu behandeln. Wenn aber das nationale Recht die unmenschliche Behandlung zuläßt oder gar gebietet, kann ihre Rechtswidrigkeit nur dem Völkerrecht entnommen werden. Nun könnte man sagen, immer noch sei ein subjektives Recht des Individuums nicht nachgewiesen, denn verletzt seien wegen der erga omnes Wirkung der zwingenden Rechte nur alle anderen Staaten, bzw. die Staatengemeinschaft, nicht aber das Individuum selbst.

Aber auch diese immer noch die Rechte des Individuums verneinende Auffassung hält nicht stand, was an der folgenden Überlegung gezeigt werden soll. Wird ein Mensch gefoltert und wäre der Betroffene nicht in eigenem Recht verletzt, sondern nur die Staatengemeinschaft, müßte er sich foltern lassen, wenn die Staatengemeinschaft keine Notwehr gegen den Bruch des *ius cogens* ausübt. Dem Gefolterten würde so ein eigenes Notwehrrecht abgesprochen²⁴. Sollte er sich, wenn faktisch möglich, gegen den Folterer zur Wehr setzen, müßte er darüber informiert werden, daß er ein solches Recht nicht hat und, da die Staatengemeinschaft ihr Recht nicht ausübt, muß er die Folterung hinnehmen, denn das nationale Recht des Folterers zuerkennt ihm auch kein Notwehrrecht, wenn die Folter hoheitlich angeordnet ist.

Es geht dabei nicht um ein *argumentum ad absurdum*, denn die Realität läßt diese Situation durchaus zu. Nun zeigt sich aber, daß das Notwehrrecht als sog. naturgegebenes Recht zur Abwehr von Unrecht, wenn kein anderes Mittel besteht, allen ordentlich entwickelten Rechtsordnungen zu entnehmen ist²⁵. Wenn man nach einem in der innerstaatlichen Rechtsordnungen parallel entwickelten principle of law recognized by civilized nations sucht, hat man es hier in aller Klarheit vor sich. Dem kann auch nicht entgegengehalten werden,

24 So auch H.J. Guticke, *Völkerrechtliche Verträge als Grundlage von Rechten und Pflichten des Individuums*, 1977, S. 22.

25 B.-O. Bryde, *Self-Defence*, EPIL, 4, 1982, S. 212: "All legal systems allow their members to protect themselves, by force if necessary, against certain serious violations of their rights".

daß doch die Staatengemeinschaft Inhaber des Notwehrrechts sei, die zwar dieses dann ausüben darf, aber nicht muß. Eine solche Auffassung würde dem allgemeinen Rechtsgrundsatz, wonach Notwehr des faktisch Verletzten zulässig ist, widersprechen. Das folgt daraus, daß auch im innerstaatlichen Recht das Notwehrrecht nicht dadurch eingeschränkt werden kann, daß der Inhaber des Gewaltmonopols, der Staat, untätig bleibt; auch das ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz aller ordentlich entwickelten Rechtssysteme. Ein Beispiel mag die völkerrechtliche Situation nochmals verdeutlichen. Wenn, wie das vorgekommen ist, eine Person in einer Botschaft gefoltert wird, wäre sie nicht Inhaber des Notwehrrechts und also des Rechts, u.U. auch den Folterer zu töten, wenn der Empfangsstaat wegen der Immunität der Botschaft nicht bereit ist einzugreifen, gleichgültig ob man meint, er sei dazu völkerrechtlich berechtigt oder nicht²⁶. Würde es dem Gefolterten gelingen, durch Tötung des Folterers die Freiheit zu gewinnen und aus dem Botschaftsgebäude zu fliehen, käme es, falls er irgendwo vor einem nationalen Gericht sich wegen Tötung verantworten müßte, nur auf das nationale Recht des Gerichtsstaates an; falls dieses ein nationales Notwehrrecht nicht anerkennt, würde er bestraft werden. Diese Bestrafung wäre nicht völkerrechtswidrig, da nur der Heimatstaat des Verletzten zur Notwehr berechtigt gewesen wäre. Wäre es dem Insassen eines nationalsozialistischen Konzentrationslagers gelungen, durch Tötung eines Wachtpostens dem eigenen Tod zu entgehen, wäre er nach dem damaligen deutschen Recht sicherlich wiederum mit dem Tode bestraft worden, und das gleiche würde auch hinsichtlich der Situation in einem sowjetischen GULAG gelten. Ein dritter Staat könnte eine Menschenrechtsverletzung geltend machen, aber das würde dem Individuum nichts mehr nützen, wenn man ihm nicht selbst ein Notwehrrecht zubilligt.

Qualifiziert man - und dem wird wohl nicht widersprochen werden können - das Notwehrrecht als general principle of law

26 Anderer Auffassung würde wohl R. Higgins sein. Vgl. ihre Ausführungen in: *The Abuse of Diplomatic Privileges and Immunities, Recent United-Kingdom Experiences*, AJIL, Bd. 79 (1985), S. 641ff. S. dagegen aber F.A. Mann, *Inviolability and other Problems of the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, in: FS f. Karl Doehring, 1989, S. 554ff.

recognized by civilized nations, dann steht dem nichts im Wege, es als Inhalt auch des Völkerrechts einzuordnen, wie das Statut es in Art. 38,1c vorsieht. Lehnt man das aber ab und zuerkennt man dem Individuum auf der Ebene des Völkerrechts ein solches Notwehrrecht gegen die Verletzung fundamentaler Rechte, also zwingender Normen, nicht, sollte man der Begriff der Menschenrechte aus der Völkerrechtsordnung wieder eliminieren. Das aber will wohl niemand.

Folgt man der hier vertretenen Auffassung, zuerkennt man also dem Individuum ein eigenes und unmittelbar dem Völkerrecht als general principle zu entnehmendes Recht auf Verteidigung fundamentaler Menschenrechte, hat das Auswirkungen auch auf das Recht zur humanitären Intervention. Das ist nun zu zeigen.

Zuerkennt man dem Individuum auf der Ebene des Völkerrechts ein Notwehrrecht als general principle of law, dann folgt daraus, daß dem rechtmäßig Notwehr Ausübenden auch Nothilfe geleistet werden darf. Wieder geht es um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz ordentlich entwickelter Rechtssysteme. Zur Nothilfe ist jede Rechtsperson des Völkerrechts berechtigt und also auch jeder Staat. Erfolgt die Nothilfe im Wege der humanitären Intervention, kann diese nur rechtmäßig sein, wenn die Notwehrlage vorliegt und kein anderes Mittel zur Abhilfe vorhanden ist²⁷.

Auch wenn man der Auffassung nicht folgt, wonach diese Art der Intervention von den Regeln der Charta der Vereinten Nationen gar nicht betroffen ist, und wenn man der Auffassung folgt, daß jede Gewaltanwendung ausser zur Selbstverteidigung gegen eine armed attack unzulässig ist, kann doch eine solche Nothilfeintervention nicht widerrechtlich sein, nachdem die Charta mit Art. 51 die Notwehr

27 Daher machen für den extremen Fall auch Ablehner der humanitären Intervention eine Ausnahme. So P. Jessup, *The Modern Law of Nations*, 1949, S. 170; R.B. Lillich, *United States Policy of Humanitarian Intervention and Intercession in: Human Rights and American Foreign Policy* (Hrsg. D.B. Kommers u. G.D. Loescher), 1949, S. 278ff.; R.R. Baxter in: *Intervention and the United Nations* (Hrsg. R.B. Lillich) Charlottesville, University Press of Virginia, 1973, S. 54.

des Staates zu einem inherent right erklärt und damit seine absolute Natur anerkennt. Wenn die Menschenrechtsverletzung durch einen Staat ein völkerrechtliches Delikt schwerer Art ist, kann ihre Verhinderung nicht wiederum ein Delikt sein. Wenn die Notwehr durch die Vereinten Nationen erfolgt, ist sie sicherlich rechtmäßig, wie die jüngste Entwicklung zeigt. Wenn für die Vereinten Nationen die Verhinderung eines völkerrechtlichen Verbrechens nicht an das Vorliegen einer armed attack gebunden ist, kann das auch dann nicht gelten, wenn die Vereinten Nationen untätig bleiben und -in Analogie zum staatlichen Selbstverteidigungsrecht - die selbständige Rechtsdurchsetzung durch den einzelnen Staat fortbesteht oder wiederauflebt. Legt man die Charta der Vereinten Nationen so aus, daß schwere Menschenrechtsverletzungen dann hingenommen werden müssen, wenn die Vereinten Nationen nicht tätig werden, erzielt man ein Ergebnis, das selbst gegen jeden Menschenrechtsschutz verstößt²⁸. Doch das kann nicht der Sinn der Charta der Vereinten Nationen sein, weil sie den Menschenrechtsschutz selbst zu den vorrangigen Prinzipien zählt und das Gebot der Gewaltanwendung auf den rechtswidrig handelnden Staat, den sog. Aggressor, beschränkt. Die Gleichsetzung von "Unrecht" durch Menschenrechtsverletzung mit dem Verbot, gegen sie einzuschreiten, weil das auch "Unrecht" sei, führt zur Absurdität. So wie "Recht" nicht gegen "Recht" geltend gemacht werden kann, d.h. nicht beide sich bekämpfenden Seiten recht haben können, hält es keine Rechtsordnung aus, wenn der Unrecht Ausübende sich darauf berufen kann, daß es auch "Unrecht" wäre, ihn daran zu hindern. Ein Staat, der einen Menschen foltert, kann schwerlich geltend machen, es sei ein "Unrecht", ihn dabei zu behindern.

Diese Ausführungen sollten nachweisen, daß man zur Rechtfertigung humanitärer Intervention sich zwar auf die *erga omnes* Wirkung des Verbots der Menschenrechtsverletzung berufen kann und so bei ihrem Vorliegen jeden Staat als verletzt und daher zur Abwehr berechtigt ansehen kann, daß aber die humanitäre

28 Folgerichtig daher Restatement of the Law Third, The American Law Institute, Bd. 2, 1987, § 703, Comment e.

Intervention noch eine andere und aus den Menschenrechten selbst herzuleitende Rechtfertigung erhält. Das ist der Gedanke der Nothilfe, der noch stärker die Rechtfertigung der Intervention nachweist als die nur mittelbare Verletzung anderer Staaten durch Menschenrechtsmißachtung. Alles das findet selbstverständlich nur Anwendung im Hinblick auf fundamentale Menschenrechte, also auf solche absoluter Natur.

V.

Gegen diesen Gedanken, daß es vorrangig Notwehr und Nothilfe sind, die eine humanitäre Intervention rechtfertigen, kann eingewendet werden, daß seine konsequente Durchführung das friedliche Zusammenleben der Staaten gefährden würde. Das aber zu sichern sei doch gerade der Sinn des umfassenden und auch gerade zu beachtenden Gewaltverbots; eine Selbstdurchsetzung des nothelfenden Staates könnte zu Mißbrauch Anlaß geben.

Hiergegen läßt sich einwenden, daß es den Vereinten Nationen unbenommen bleibt, die Menschenrechte kollektiv zu schützen und diesen Schutz effektiv zu gestalten. Werden die Vereinten Nationen effektiv zum Menschenrechtsschutz tätig, kann das zur Folge haben, daß einzelne und eigenständig ausgeführte Interventionen nicht mehr gerechtfertigt sind, sie wären nicht mehr notwendig und so u.U. ein Nothilfeexcess, der ebenso wie der Notwehrexcess rechtswidrig wäre. Es liegt also nur an den Vereinten Nationen, Nothilfe durch den einzelnen Staat bei Menschenrechtsverletzung unnötig zu machen und so auch die selbständige humanitäre Intervention einzelner Staaten.