

# Reinhard Marx

## Menschenrechtsschutz als Aufgabe des Systems kollektiver Sicherheit?

*Kann der Einsatz militärischer Gewalt aus der Logik des Systems der universellen Menschenrechte gerechtfertigt werden? Verpflichtet der völkerrechtlich verbindliche Auftrag zum Schutz universeller Menschenrechte gar zur militärischen Intervention? Bei welchem Intensitätsgrad der Verletzung der Menschenrechte ist der Einsatz militärischer Zwangsgewalt legitim? Der Autor vertritt die These, daß die Vorstellung einer globalen friedenspolitischen Steuerung und Kontrolle kriegerischer Konfliktprozesse der komplexen Realität kaum gerecht wird.*

*Die Red.*

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 12. Juli 1994 die Teilnahme der Bundeswehr an Einsätzen, die im Rahmen und nach den Regeln des »Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit« (Art. 24 II GG) stattfinden, mit der Verfassung für vereinbar erklärt.<sup>1</sup> Das Gericht hat sich freilich nicht mit der heftig umstrittenen Frage auseinandergesetzt, ob und in welchem Umfang Menschenrechtsverletzungen eine Friedensbedrohung nach Art. 39 der Charta der Vereinten Nationen darstellen können. Seit April 1991 ist nämlich in der Praxis des Sicherheitsrates (SR) der Vereinten Nationen (VN) eine Tendenz festzustellen, friedenssichernde Maßnahmen menschenrechtlich zu begründen. Das Bundesverfassungsgericht sieht andererseits in Art. 24 II GG die verfassungsrechtliche Grundlage für die deutsche Beteiligung an friedenssichernden Operationen der VN<sup>2</sup>, so daß diese Frage auch in der verfassungsrechtlichen Diskussion nicht unberücksichtigt bleiben kann.

So färbt diese *völkerrechtliche* Fragestellung etwa kräftig den *verfassungspolitischen Streit* der Grünen, der sich an Joschka Fischers These von der *Interventionspflicht bei Völkermord* entzündet und die er jüngst gegenüber parteiinternen Kritikern erneut bekräftigt hat.<sup>3</sup> Unverständlich bleibt bei Fischers Ansatz allerdings die Begrenzung auf die extrem hohe Schwelle des Völkermordes. Das Bundesverfassungsgericht hatte vorrangig die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Einsätzen im Rahmen eines Systems der kollektiven Sicherheit zu entscheiden. Auf die völkerrechtliche Legitimation derartiger Einsätze ist es hierbei nicht eingegangen. Eher beiläufig verwendet das Gericht die Begriffe »Friedenswahrung« und »Friedenssicherung«. Referierend verweist es in diesem Zusammenhang lediglich am Beispiel des Bosnienkonfliktes auf den Einsatzzweck der »Auslieferung humanitärer Hilfsgüter«.<sup>4</sup> Ist nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts die verfassungsrechtliche Streitfrage entschieden, wobei freilich nach den Entscheidungsgründen keine enge

<sup>1</sup> BVerfG, Urt. v. 12. 7. 1994 – 2 BvE 3/92 u. u., BVerfGE 90, 286 = NJW 1994, 2207 (LS 1).

<sup>2</sup> BVerfGE 90, 286 (351).

<sup>3</sup> Joschka Fischer, Aus der Flucht vor der Wirklichkeit?, Öffentliche Antwort an Kerstin Müller, Claudia Roth, Jürgen Trittin, Ludger Volmer v. 27. 11. 1995.

<sup>4</sup> BVerfGE 90, 286 (354).

Bindung an friedenssichernde Operationen der VN bestehen muß, verdeutlicht der verfassungspolitische Streit der Grünen den zentralen Konflikt in der Linken und in der Friedens- und Menschenrechtsbewegung: Kann der Einsatz militärischer Gewalt aus der Logik des Systems der universellen Menschenrechte gerechtfertigt werden? Verpflichtet der völkerrechtlich verbindliche Auftrag zum Schutze universeller Menschenrechte gar zur militärischen Intervention? Da nahezu sämtliche privaten und öffentlichen Lebensformen und -beziehungen in das System der universellen Menschenrechte eingebettet sind, stellt sich schließlich die Frage nach dem Intensitätsgrad der Verletzung der Menschenrechte als Legitimationsbasis militärischer Zwangsgewalt. Wer sich auf die Logik der Rechtfertigung militärischer Zwangsmaßnahmen aus der Sicht der Menschenrechte einmal eingelassen hat, hat sicherlich keine guten Gründe, erst beim Völkermord und nicht bereits bei unterhalb dieser Schwelle liegenden massiven Menschenrechtsverletzungen eine militärische Interventionspflicht zu begründen.

### *Menschenrechtsverletzungen als Friedensbedrohung*

Ausgangspunkt für die Rechtfertigung militärischer Gewalt in einem System eines genossenschaftlich strukturierten Völkerrechts rechtlich gleichberechtigter Staaten kann nur die Verfassung dieses Systems sein, also die Charta der VN. Danach kann – abgesehen vom Problem individueller oder kollektiver Selbstverteidigung nach Art. 51<sup>5</sup> – nur der SR feststellen, daß eine Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit vorliegt, so daß grundsätzlich auch der Einsatz militärischer Gewalt gerechtfertigt ist. Unklar ist freilich, ob und inwieweit Menschenrechtsverletzungen als Friedensbedrohung definiert und damit zum Anlaß kollektiver Sicherheitsmaßnahmen genommen werden können. Die Frage nach dem menschenrechtlichen Mandat friedenssichernder Aktionen läßt sich anhand der Charta nicht ohne weiteres beantworten. Traditionelle Blauhelmaktionen erfolgen mit Zustimmung sämtlicher Konfliktbeteiligter und bedürfen daher keiner völkerrechtlichen Eingriffsgrundlage. In der Praxis beruhen sie auf einem klaren und praktikablen Mandat durch den Sicherheitsrat. Sie dienen regelmäßig der Sicherung eines von den Parteien vereinbarten und gewollten Waffenstillstandes. Die Truppen sind lediglich leicht bewaffnet und setzen Waffen nur im äußersten Fall der Notwehr ein.<sup>6</sup> Nicht Menschenrechtsschutz, sondern Friedenserhaltung und Konfliktverhütung ist Zweck dieser Aktionen. Das *Konsensprinzip* wird jedoch seit 1991 nicht mehr als *conditio sine qua non* friedenssichernder Operationen betrachtet. Die Einrichtung von Schutzzonen im Norden Iraks für Kurden auf der Grundlage von Resolution 688 (1991) des Sicherheitsrates beruhte auf der Erwägung, daß die Unterdrückung der Zivilbevölkerung eine Bedrohung des Friedens darstelle. Wegen des Widerstandes Chinas stützte der Rat seine Entscheidung jedoch nicht auf Kapitel VII, sondern erzielte mit der militärisch angeschlagenen Regierung Iraks eine Verständigung (Memorandum of Understanding) über die Durchführung der Operation. Formal war damit das Konsensprinzip gewahrt.

Resolution 688 nahm zum ersten Mal humanitäre Gründe zum Anlaß der Feststel-

<sup>5</sup> BVerfGE 90, 286 (350).

<sup>6</sup> Butros Butros Ghali, Friedenserhaltung durch die Vereinten Nationen, in: Europa-Archiv 1993, S. 123 (126); Winrich Kuhne, Völkerrecht und Friedenssicherung in einer turbulenten Welt, in: ders., Blauhelme in einer turbulenten Welt, Baden-Baden 1993 (zit.: Blauhelme), S. 17 (51); Tobias Deibel, Die Vereinten Nationen in einer Welt des Umbruchs, in: SOWI 1995, 190 (192 f.).

lung einer Friedensbedrohung.<sup>7</sup> Wegen der irakischen Zustimmung kann man aber nicht von einer Intervention sprechen. Die irakische Regierung protestierte indes wiederholt gegen die Durchführung der Aktion. Strittig ist auch, ob die aufgrund massiver Menschenrechtsverletzungen in den schiitischen Gebieten im August 1992 zwangsweise durchgesetzte Flugverbotszone im Südirak durch Resolution 688 gerechtfertigt war.<sup>8</sup> Die britische Regierung berief sich hierfür schlichtweg auf »extreme humanitäre Notwendigkeiten«, die das Völkerrecht anerkenne.<sup>9</sup> Resolution 688 hat eine heftige Diskussion um die »humanitäre Intervention« provoziert. Nicht nur ein *Recht*, sondern die *Pflicht zur Einmischung* in Fällen massiver Menschenrechtsverletzungen wird seitdem in den Politik- und Völkerrechtswissenschaften diskutiert. Dies mag daran liegen, daß der Sicherheitsrat erstmals – interne – Menschenrechtsverletzungen mit dem Begriff der Friedensbedrohung verknüpfte. Anlaß für diese stillschweigend auf den Tatbestand von Art. 39 der Charta verweisende Feststellung waren indes die grenzüberschreitenden Wirkungen der Fluchtbewegungen und nicht interne Repressionen.<sup>10</sup> Erst als die Türkei unter Verletzung zwingenden Völkerrechts die Grenzen abspernte und sogar Truppen auf irakisches Gebiet entsandte, um die Flüchtlinge mit Gewalt zurückzudrängen<sup>11</sup>, verabschiedete der Rat Resolution 688.

Bis 1991 war der Gedanke des Menschenrechtsschutzes bei der Entscheidung über friedenssichernde Aktionen nicht maßgebend: Seit Gründung der VN bis Anfang 1988 gab es lediglich 13 Operationen. Diesen fiel die Aufgabe zu, zwischen den Konfliktparteien eine Pufferzone zu sichern. Regelmäßig handelte es sich um *internationale* Konflikte. Von den zwischen 1988 und 1992 durchgeführten Mandaten bezog sich zwar nur noch eines auf einen internationalen Konflikt, nämlich UNIMOG (Iran/Irak), die übrigen vier dagegen auf *interne* Konflikte mit freilich starker Einmischung durch die Supermächte: Afghanistan – UNGOMAP, Angola – UNAVEM I, Namibia – UNTAG und Zentralamerika – ONUCA. Aber auch diese Operationen beruhten auf der Zustimmung der Parteien und hatten keine Grundlage in der Charta. Friedenssicherung im zwischenstaatlichen Konflikt kann kaum als unmittelbarer Menschenrechtsschutz bezeichnet werden. Die erwähnten vier Operationen waren demgegenüber friedenskonsolidierender Art (*peace-building*)<sup>12</sup> und können nur mittelbar als Menschenrechtsschutz verstanden werden. Die Frage, ob Menschenrechtsverletzungen eine Friedensbedrohung nach Art. 39 darstellen können, kann daher mangels Anwendung dieser Norm bis 1992 und auch anhand der übrigen Praxis der VN für diese Periode nur theoretisch beantwortet werden.

Neben evidenten politischen Faktoren mag sicherlich auch eine erhebliche Rechtsunsicherheit über die Wechselbeziehung zwischen Menschenrechten und Frieden den Sicherheitsrat zur Zurückhaltung veranlaßt haben. So wird in der Völkerrechtslehre eingewandt, daß nach der VN-Philosophie nicht nur der Schutz der Menschenrechte, sondern auch das Interventionsverbot den Weltfrieden bedinge. Einmischung fremder Staaten oder internationaler Organisationen in den nationalen Hoheitsbereich gegen den Willen des Staates sei Intervention im Sinne des Völkerrechts. Sie sei unzulässig, wenn sie nicht vertraglich oder gewohnheitsrechtlich – Selbstverteidi-

7 Thomas G. Weiss, Problems for Future U.N. Military Operations, in: Blauhelme (Fn. 6), S. 177 (185).

8 David P. Forsythe, Human Rights After the Cold War, in: Netherlands Quarterly of Human Rights 1993, S. 393 (400).

9 Christopher Greenwood, Gibt es ein Recht auf humanitäre Intervention?, in: Europa-Archiv 1993, S. 93 (97).

10 Payam Akhavan, Lessons from Iraqi-Kurdistan, in: Netherlands Quarterly of Human Rights 1993, S. 41 (46).

11 Christopher Greenwood (Fn. 9), S. 96.

12 An Agenda For Peace, U.N. Doc., A/47/277 S/24111, 17. 6. 1992, Rdn. 21.

gung, eklatante Menschenrechtsverletzungen – erlaubt sei.<sup>13</sup> Dem wird entgegengehalten, es ließe sich aufgrund der Staatspraxis der Nachweis nicht führen, daß eklatante Menschenrechtsverletzungen vertraglich nicht geregelte Verstöße gegen das Gewaltverbot nach Art. 2 Nr. 4 der Charta rechtfertigen könnten.<sup>14</sup> Erstaunen erweckt, daß unter der Geltung der Charta weiterhin auf Gewohnheitsrecht zur Rechtfertigung gewaltsamer Interventionen zurückgegriffen wird. Das in der Charta geregelte *Gewaltverbot* erlaubt keine gewohnheitsrechtlich begründete Intervention.<sup>15</sup> Vielmehr kann der Interventionsbegriff des traditionellen Völkerrechts in dem auf Konsens beruhenden genossenschaftlichen modernen Völkerrecht keine Anwendung mehr finden.

### *Völkerrechtliches Verbot der »humanitären Intervention«*

Das Begriffspaar »humanitär« und »Intervention« ist offensichtlich mit einem auf »Konsens« beruhenden »Menschenrechtsschutz« unvereinbar. Die hier in das moderne Recht fortwirkende dualistische Aufspaltung in Konsensrecht und Interventionsrecht geht zurück auf militärische Einsätze europäischer Mächte im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts, um Griechen und Bulgaren gegen das Osmanische Reich, Polen und Juden gegen das zaristische Rußland, Indianer in Guatemala und Peru sowie Afrikaner im Kongo vor Ausrottung zu bewahren. Dabei waren aber neben humanitären auch stets politische und wirtschaftliche Interessen im Spiel. Die humanitäre Intervention wird deshalb auch als eine an zweifelhafte Praxis anknüpfende These von Schriftstellern bezeichnet, die eine bestimmte Empfindung bürgerlicher Kreise in westlichen Staaten zum Ausdruck bringe.<sup>16</sup> Die klassische Intervention war die militärische Operation einzelner Staaten. Daß dagegen heute Gewaltanwendung durch Einzelstaaten gegen andere Einzelstaaten zum Schutze der dort unterdrückten Menschen gegen Völkerrecht verstößt, hat der Internationale Gerichtshof ausdrücklich festgestellt.<sup>17</sup> Ob die auf der Charta beruhende Einmischung in die internen Verhältnisse eines Staates zum Schutze der Menschenrechte überhaupt als Intervention bezeichnet werden kann, ist dagegen abhängig vom Schutzzumfang der Souveränität.

Während des Kalten Krieges hatte die Schutznorm der »domaine réservé«, Art. 2 Nr. 7 der Charta, weniger rechtliche als ideologische Funktion im Interesse der herrschenden politischen Kräfte.<sup>18</sup> Zweck dieser Norm ist der Schutz gegen Interventionen durch fremde Staaten oder Staatengruppen. Wie der Begriff der humanitären Intervention verdeutlicht, hat Art. 2 Nr. 7 seinen historischen Ursprung im 17. und 18. Jahrhundert und ist deshalb auch mit dem gesamten Ballast der Staatenpraxis und Lehre belastet, der dem Interventionsbegriff anhaftet.<sup>19</sup> Es kann deshalb nicht er-

<sup>13</sup> Helmut Rumpf, Der internationale Schutz der Menschenrechte und das Interventionsverbot, Baden-Baden 1981, S. 29, 51.

<sup>14</sup> Philip Kunig, Das völkerrechtliche Nichteinmischungsprinzip, Baden-Baden 1981, S. 350 f.; S. K. Chatterjee, Some Legal Problems of Support Role in International Law: Tanzania and Uganda, in: International and Comparative Law Quarterly 1981, 755 (764 f.); Thomas M. Franck/Nigel S. Rodley, After Bangladesh: The Law of Humanitarian Intervention by Military Force, in: The American Journal of International Law 1973, 275 (299).

<sup>15</sup> Dieter Blumenwitz, Die humanitäre Intervention, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1994, B 47, S. 3 (6); Christopher Greenwood (Fn. 9), S. 94; ähnlich: S. K. Chatterjee (Fn. 14), 754 (765).

<sup>16</sup> So erstaunlicherweise: Helmut Rumpf (Fn. 13), S. 77 f.

<sup>17</sup> I. C. J. Reports 1986, S. 4 (134 f.) – Nicaragua v. U.S.

<sup>18</sup> Felix Ermacora, Human Rights and Domestic Jurisdiction, in: Recueil des Cours 1968, S. 375 (386).

<sup>19</sup> Felix Ermacora (Fn. 18), S. 381.

staunen, daß auch der unbestimmte und extrem wertausfüllungsbedürftige Begriff der Friedensbedrohung<sup>20</sup> nach Art. 39 der Charta ebenso schillernd und historisch belastet ist. Für die rechtliche Betrachtung ist jedoch maßgebend, daß Art. 2 Nr. 7 seine Grenze in Kapitel VII findet. Soweit die Charta mithin Zwangsmaßnahmen zuläßt, kann sich der betroffene Staat nicht auf Art. 2 Nr. 7 berufen. Rechtlich handelt es sich damit nicht um eine Intervention<sup>21</sup>, sondern um vertraglich geregelte Maßnahmen der kollektiven Sicherheit, denen sich dieser Staat mit Unterzeichnung der Charta *freiwillig* unterworfen hat. Es ist evident, daß zwischen Art. 2 Nr. 7 und Kapitel VII ein Spannungsverhältnis besteht und der Sicherheitsrat Zwangsmaßnahmen allein wegen der inneren Zustände in einem Staat nur treffen kann, wenn er von einer allgemeinen und derartige Maßnahmen einschließenden Akzeptanz über den Begriff der Friedensbedrohung ausgehen kann.

### *Selektiver Menschenrechtsschutz*

Menschenrechtsschutz im System einer universellen, materiell verfaßten Rechtsordnung darf nicht dem politischen Opportunitätsmessern anheim gegeben, sondern muß nach materiell einheitlichen, für unterschiedliche Konfliktsituationen gleichermaßen verbindlichen Kriterien verwirklicht werden. Die Berufung auf Menschenrechtsverletzungen als Rechtfertigung für Zwangsmaßnahmen setzt damit einen hinreichend tragfähigen Konsens über das hierfür erforderliche *Ausmaß* an Menschenrechtsverletzungen voraus. Damit stellt sich für die VN ein kaum lösbares Problem, sofern Menschenrechtsschutz durch militärische Zwangsmaßnahmen gewährleistet werden soll. Denn ein politisches Entscheidungsgremium wie der SR, der von sehr unterschiedlichen Machtverhältnissen geprägt ist, kann aus seiner machtpolitischen Logik heraus kaum dem Anspruch auf einheitliche Entscheidungspraxis gerecht werden. Juristische Forschungen nach dem erforderlichen Maß der Menschenrechtsverletzungen als militärische Eingriffsschwelle muten deshalb wie hilfloses Nebelstochern realitätsblinder Scholastiker an, wie die nachfolgenden Erörterungen belegen.

Darüber hinaus stößt eine Erweiterung des Begriffs der Friedensbedrohung auf Menschenrechtsverletzungen auf erheblichen Widerstand der Regierungen der Dritten Welt<sup>22</sup>, die eine Bevormundung durch den Norden befürchten. Andererseits ist das Menschenrechtsprogramm der VN jedoch mehr als eine bloße Ergänzung des traditionellen Völkerrechts. Die Verschiebung des Schutzzweckes von der Souveränität zum Individuum hat das gesamte Völkerrecht strukturell verändert. Kein Völkerrechtler behauptet heute noch ernsthaft, daß Menschenrechte dem innerstaatlichen Bereich angehören.<sup>23</sup> So werden etwa die in regionalen und universellen Verträgen enthaltenen Verfahren zum Menschenrechtsschutz »als institutionalisierte Methoden gewaltloser humanitärer Interventionen« charakterisiert.<sup>24</sup> Es müssen um

20 Detlev Christian Dicke/Hans-Werner Rengeling, Die Sicherung des Weltfriedens durch die Vereinten Nationen, Baden-Baden 1975, S. 82, mit zahlreichen Nachweisen.

21 So ausdr.: Dieter Blumenwitz (Fn. 15), S. 8; Geoffrey Marston, United Kingdom Materials on International Law 1986, in: British Yearbook of International Law 1986, 487 (619); Uli Jäger, Globaler Interventionismus – Vom Prinzip der Nichteinmischung zur »Kultur legitimer Interventionen«?, in: SOWI 1995, 201 (202).

22 Günther van Weil, Die Vereinten Nationen als Friedensstifter, in: Europa-Archiv 1992, S. 703 (706).

23 W. Michael Reisman, Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law, in: American Journal of International Law 1990, 866 (869, 873).

24 Helmut Rumpf (Fn. 13), S. 30; ausdr. dagegen: Felix Ermacora (Fn. 18), S. 403.

der Menschenrechte willen Verfahrensweisen entwickelt und rechtlich anerkannt werden, nach denen die VN auf rechtsverletzende Staaten einwirken kann.<sup>25</sup> Das auf genossenschaftlichen Prinzipien aufbauende Völkerrecht versucht mithin, das Konsensprinzip mit dem Menschenrechtsschutz zu verknüpfen. Das ist freilich ein langwieriger und mühsamer Prozeß, der jedoch langfristig eine menschenrechtlich verfaßte Ordnung hervorbringen kann, durch die das Konsensprinzip menschenrechtlich ausgefüllt wird. Demgegenüber neigen jene, die in Menschenrechtsverletzungen vorrangig eine unmittelbare Bedrohung der regionalen Sicherheit sehen, dazu, das Konsensprinzip aufzugeben.<sup>26</sup> Wer zur Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen multilaterale gewaltsame Aktionen fordert<sup>27</sup>, darf nicht offen lassen, welches Ausmaß diese erreicht haben müssen und wie sichergestellt werden kann, daß ein derart von politischen Interessen beherrschtes Organ wie der Sicherheitsrat die notwendigen Feststellungen frei von politischen Erwägungen treffen kann.

Der Bericht des Generalsekretärs »Interrelationship between Human Rights and International Peace« weist auf das auf Resolution 1503 (1970) des Wirtschafts- und Sozialrates beruhende vertrauliche Verfahren hin, das bei »schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen« eingeleitet werden kann. Freilich fehlen für die Praxis anwendungsfähige Kriterien.<sup>28</sup> Auf den für dieses Verfahren maßgebenden Begriff wird auch in der Literatur hingewiesen.<sup>29</sup> Konsens scheint zu bestehen, daß Völkermord, Vertreibung und andere massive Menschenrechtsverletzungen als Friedensbedrohung anzusehen sind.<sup>30</sup> Unsicherheiten sollen schrittweise durch eine der Rechtssicherheit genügende *Kasuistik* der Friedensbedrohung behoben werden. Andererseits dürfe eine derartige Kasuistik sich nicht in der menschenrechtlichen Agenda erschöpfen.<sup>31</sup> Dem wird entgegnet, es gebe im Sicherheitsrat keine Übereinstimmung über eine derartige Ausdehnung seiner Machtbefugnisse und selbst innerhalb seiner westlichen Staatengruppe fehle der hierfür erforderliche Wille.<sup>32</sup> Eingeräumt wird von den Befürwortern einer extensiven Anwendung von Art. 39 im übrigen, daß die Weltgemeinschaft sich nur einer kleinen Zahl von Konflikten intensiv annehmen könne. Die daraus folgende *Selektivität* stelle eine Gefahr für die Glaubwürdigkeit der VN dar. Moralisch-humanitäre Anforderungen einerseits und die Grenzen der Realpolitik andererseits würden sich bei der Auswahl der Einsätze hart im Raum stoßen.<sup>33</sup>

Die durch Repressionen verursachte Friedensbedrohung ist demnach *juristisch* kaum zu definieren. Das oberste Entscheidungsorgan der VN entscheidet nicht nach einheitlichen, für alle vergleichbaren Fälle verbindlichen Kriterien, sondern trifft seine Entscheidung nach Maßgabe der jeweils vorherrschenden politischen, global-strategischen und militär-taktischen Bedingungen. Auch der Versuch einer Kasuistik ist deshalb zum Scheitern verurteilt. Dies trifft ebenso auf den Begründungsversuch zu, demzufolge sich das Verständnis der Friedensbedrohung weniger über den Inhalt

25 Wolfgang Huber/Heinz Eduard Todt, Menschenrechte, Stuttgart u. a. 1977, S. 98.

26 So z. B. Oskar Hoffmann, Deutsche Blauhelme bei UN-Missionen, München 1993, S. 45, 118.

27 So: Nigel S. Rodley, Human Rights and Humanitarian Intervention, in: International and Comparative Law Quarterly 1989, S. 321 (332).

28 U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1988/2, 9. 6. 1988, Rdn. 54 ff.

29 Wolfgang S. Heinz, Schutz der Menschenrechte durch humanitäre Intervention?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1993, B. 12, S. 1 (5).

30 Winrich Kuhne (Fn. 6), S. 36; ders., Ohne Soldaten geht es nicht, in: Volker Matthies (Hrsg.), Frieden durch Einmischung?, Bonn 1993, S. 123 (128); ahnf. Helmut Rumpf (Fn. 13), 38; Günther van Weil (Fn. 22); Dieter Blumenwitz (Fn. 15); Christopher Greenwood (Fn. 9), S. 105 f.

31 Winrich Kuhne (Fn. 6), S. 38 f., Hervorhebung dort.

32 Helmut Freudenschuss, The Changing Role of the U.N. Security Council, in: Blauhelme (Fn. 6), S. 151 (160).

33 Winrich Kuhne (Fn. 6), S. 93.



dieses Begriffs als über die dem Rat damit eingeräumte Befugnis erschließe. Daraus folge, daß nicht eine abstrakte Definition der Friedensbedrohung oder eine kasuistische Methode angebracht sei, sondern eine »dynamisch-extensive« Interpretation der damit eingeräumten Definitionsmacht.<sup>34</sup> Hinter diesen schönen Formeln verbirgt sich freilich nichts anderes als das Eingeständnis, daß Art. 39 keine Rechtssicherheit verbürgen kann, sondern politischen Erwägungen in überdurchschnittlich hohem Maß Raum gibt. Der Generalsekretär räumt ausdrücklich ein, daß der Rat kein rechtsprechendes, sondern ein politisches Organ sei. Dennoch müßten Sanktionen anhand objektiver Kriterien angeordnet werden.<sup>35</sup> Das Problem der Selektivität stellt mithin für die internationale Gemeinschaft ein Glaubwürdigkeitsproblem dar, wie der Generalsekretär offen einräumt.<sup>36</sup> Dennoch darf die Diskussion mit dem Hinweis auf die Selektivität der Entscheidungspraxis des SR nicht vorschnell abgebrochen werden. Vielmehr sind die einzelnen vom Rat autorisierten Aktionen daraufhin zu untersuchen, ob und in welchem Ausmaß hierbei der Gedanke des Menschenrechtsschutzes prägend war.

### *Fallbeispiele menschenrechtlich orientierter Schutzmandate*

Der Sicherheitsrat hat seit Ende 1992 Operationen zunehmend humanitär oder menschenrechtlich begründet. Herausragendes Beispiel ist die *Somalia-Aktion*, mit der zum ersten Mal eine friedenssichernde Operation ohne Zustimmung des Staates beschlossen wurde. Die völlige Auflösung staatlicher Strukturen hat diese Entscheidung sicherlich erleichtert. Auf diesen Gesichtspunkt wurde wohl aus Furcht vor präjudiziellen Wirkungen während der Debatte von mehreren Staaten ausdrücklich hingewiesen.<sup>37</sup> Bereits mit Resolution 775 (1992) wies der Rat auf »das Ausmaß des durch den Konflikt verursachten menschlichen Leids« und darauf hin, »daß die Situation in Somalia eine Bedrohung des Weltfriedens« darstelle. Durch Resolution 794 (1992) wurde UNITAF unter der Führung der USA und Berufung auf Kapitel VII autorisiert, »alle notwendigen Maßnahmen« zu ergreifen, um für humanitäre Hilfsmaßnahmen ein sicheres Umfeld zu schaffen. Zur Begründung wies der Rat auf das Ausmaß der durch den Konflikt in Somalia verursachten »menschlichen Tragödie« hin. Die Einmaligkeit dieser Resolution ist darin begründet, daß allein interne Menschenrechtsverletzungen als Friedensbedrohung betrachtet wurden.<sup>38</sup> Grenzüberschreitende Auswirkungen interner Repressionen wurden bis dahin als zwingendes Erfordernis der Friedensbedrohung angesehen.<sup>39</sup> Andererseits regelte das Mandat nicht präzise die Aufgaben von UNITAF, so daß unklar blieb, ob es auch die Entwaffnung der Milizen umfassen sollte. Diese Unklarheit führte schließlich zum Scheitern der Operation.

Geriet der SR im Fall *Somalia* erst durch eine Großmacht unter Zugzwang, griff er im Fall *Liberia* überhaupt nicht ein. In beiden Fällen führte der völlige Zerfall der staatlichen Ordnung zu massiven Menschenrechtsverletzungen. Der Rat überließ

34 Knut Ipsen, Auf dem Weg zur Relativierung der inneren Souveränität bei Friedensbedrohung, in: *Ver-einte Nationen* 1992, S. 41 (42).

35 Ergänzung zur »Agenda für den Frieden«, U.N. Doc. A/50/60/S/1995/1, 3. 1. 1995, Rdn. 68.

36 Butros Butros Ghali (Fn. 6), S. 124.

37 Christopher Greenwood (Fn. 9), S. 101.

38 Winrich Kuhne (Fn. 6), S. 29; Horst Fischer, Der Schutz von Menschen im Krieg, in: *Frieden durch Einmischung?* (Fn. 30), S. 87 (100 f.).

39 Howard Adelman, Humanitarian Intervention: The Case of Kurds, in: *International Journal of Refugee Law* 1992, S. 428; so auch Resolution 688 (1991).

jedoch der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS die Initiative, die mit ihrer Operation ECOMOG die Situation indes nicht befrieden konnte und inzwischen als kriegführende Partei angesehen wird. Der Rat billigte durch Verhängung eines Waffenembargos mit Resolution 788 (1992) die Aktion und stellte dabei ausdrücklich fest, daß die »Verschlechterung der Situation in Liberia eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt, insbesondere im gesamten Westafrika«. Gewinnt hier die regionale Stabilität Bedeutung, verweist Resolution 950 (1994) nur noch auf die »Verschlechterung der Sicherheitssituation und die hieraus entstehenden Folgen für die Zivilbevölkerung«. Da der Rat ECOWAS nicht zu Beginn der Operation ein ausdrückliches Mandat erteilt hatte, ist umstritten, ob ECOMOG eine Zwangsmaßnahme einer regionalen Einrichtung nach Art. 53 der Charta darstellt.

In *Ruanda* führte der Zerfall der staatlichen Ordnung nach dem 6. April 1994 zur Ermordung von etwa einer Million Menschen.<sup>40</sup> Im April und Mai 1994 wurden Blauhelme zu hilflosen Zeugen eines unvorstellbaren Völkermords.<sup>41</sup> Den VN und Frankreich wird daher der Vorwurf gemacht, trotz Kenntnis der bedrohlichen Situation vorbeugende Konfliktinterventionen unterlassen zu haben.<sup>42</sup> Ebenso schwerwiegend war der Fehler des Sicherheitsrates, am 21. April 1994 bis auf weiteres die dort tätigen zivilen Polizeikräfte (UNAMIR) von 2700 auf 270 Personen zu reduzieren. Deren Zahl wurde am 16. Mai 1994 durch Resolution 918 jedoch wieder auf 5500 Personen erhöht. Im Juni 1994 wurde eine multinationale Streitmacht unter der Führung Frankreichs vom Rat autorisiert, zur Sicherung von Schutzzonen in Ruanda zu intervenieren (Resolution 929). Begründet wurde dies mit der einmaligen Situation in Ruanda und damit, daß das »Ausmaß der humanitären Krise« eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit in der Region darstelle. Bereits im August 1994 wurde diese Operation jedoch beendet. UNAMIR führt sein Schutzmandat fort. Schon bei den vorhergehenden Resolutionen 918 (1994) und 925 (1994), durch die das UNAMIR-Mandat verlängert wurde, wies der Rat auf das »Ausmaß an menschlichem Leid« hin und stellte fest, daß die hierdurch hervorgerufene Situation eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit in der Region darstelle, die Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII erforderten. Das spezifische Interesse Frankreichs an der Operation hat freilich zu einer merklichen Abkühlung der heiß geführten Debatte über »humanitäre Interventionen« geführt.<sup>43</sup>

Mit Blick auf die *Balkan-Region* hat der Rat eine kaum noch überschaubare Zahl von Resolutionen verabschiedet. Dies ist der zweite Fall, in dem er ohne Zustimmung der Beteiligten Zwangsmaßnahmen anordnete, wobei freilich die Mischform eines internationalen mit Elementen eines internen Krieges<sup>44</sup> eine besonders komplizierte Konfliktstruktur geschaffen hat. Ohne näheren Hinweis auf die menschenrechtliche Situation beschloß der Rat am 21. Februar 1992 mit Resolution 743 die Einrichtung von Schutzzonen in Kroatien und beauftragte UNPROFOR, die hierfür »erforderlichen Maßnahmen« zu treffen. Das Schutzzonenkonzept wurde später auch auf Bosnien-Herzegowina ausgedehnt (Resolution 836 (1993)). Sämtliche nachfolgen-

40 Amnesty International, Ruanda. Crying out for justice, AI-Index: AFR 47/05/95, S. 1; S. C. Nana-Sinkam, From Relief and Humanitarian Assistance to Socio-Economic Sustainability, in: International Journal of Refugee Law. Special Issue 1995, S. 186 (1990). Der Sonderberichterstatter des Generalsekretärs Francis Deng spricht von Hunderttausenden von Toten, U.N. Doc. E/CN.4/1995/50/Add. 4, 16. 2. 1995, Rdn. 1.

41 Tobias Debiel (Fn. 6), S. 191.

42 Hartmut Dießenbacher, Warum Völkermord in Ruanda, in: Leviathan 1995, S. 165 (1995).

43 S. etwa Hildegard Schurings, Ruanda: Hintergründe der Katastrophe, in: Vereinte Nationen 1994, S. 125 (133).

44 Christopher Greenwood (Fn. 9), S. 103.



den Resolutionen verknüpfen humanitäre Gründe mit der Feststellung einer Friedensbedrohung.

So wird etwa in Resolution 770 (1992) auf die »Übergriffe gegen Zivilpersonen« in Bosnien-Herzegowina hingewiesen, die in »Lagern, Gefängnissen und Internierungszentren gefangengehalten werden«, und diese Situation als Friedensgefährdung bezeichnet. Mit Resolution 859 (1993) äußerte der Rat seine Besorgnis über die Belagerung Sarajewos und anderer bedrohter Städte, verurteilte die Unterbrechung der öffentlichen Versorgung und sah in dieser ersten Situation in Bosnien-Herzegowina auch weiterhin eine Bedrohung des Friedens. Der auf Kapitel VII beruhenden Einrichtung von UNCRA in Kroatien geht schließlich die Feststellung voraus, »daß eine bessere Einhaltung der Menschenrechte, namentlich deren angemessene internationale Überwachung, ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zur Wiederherstellung des Vertrauens zwischen den Parteien und zur Schaffung eines dauerhaften Friedens ist« (Resolution 981 (1995)). Allein noch interne Vorgänge ohne Berücksichtigung grenzüberschreitender Wirkungen leiten insgesamt die Beschlußfassung des Rates. Freilich hat der Rückzug der holländischen UNPROFOR-Einheiten aus Srebrenica das Massaker durch serbische Truppen erst ermöglicht und wegen des darin verkörperten Bruchs des Schutzversprechens gegenüber der unbeteiligten bosnischen Zivilbevölkerung, das mit der Einrichtung des Schutzzonenkonzepts verbunden war, das Ansehen der VN und den Gedanken universell verbürgter Menschenrechte dramatisch beschädigt.

Die Feststellung einer Friedensbedrohung in *Haiti* und die darauf beruhende Autorisierung der multinationalen Streitmacht MNF begründet der Rat mit seiner ersten »Besorgnis über die beträchtliche weitere Verschlechterung« der dortigen Lage, insbesondere mit der fortgesetzten »Eskalation der von dem illegalen Defacto-Regime verübten systematischen Verletzungen der Grundrechte«, mit der »verzweiften Lage der haitianischen Flüchtlinge« und der Ausweisung von UN-Mitarbeitern (Resolution 940 (1994)). Obwohl das Mandat auch hier unklar blieb, wurde die Operation nach Rückkehr des Präsidenten Aristide Ende September beendet (Resolution 944 (1994)). Sie wird durch die zivile Mission (UNMIH) fortgeführt (Resolutionen 948 (1994) und 964 (1994)).

Diese Beispiele lassen eine starke Tendenz deutlich werden, friedenssichernde Aktionen menschenrechtlich zu begründen. Regelmäßig verweist der Rat auf die »Sicherheitslage der Zivilbevölkerung«, das »Ausmaß der humanitären Krise«, innenpolitische Repressionen (Internierungen) oder »systematische Grundrechtsverletzungen« und stützt hierauf Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII. In Resolution 981 (1995) stellt er sogar einen positiven Zusammenhang zwischen einer verbesserten Menschenrechtssituation und dem Ziel eines dauerhaften Friedens her. Der Menschenrechtsschutz wird damit unabweisbar zum Gegenstand friedenspolitischer Aktionen des Sicherheitsrates. Soweit die regionale Stabilität Berücksichtigung findet, erscheint dies als mittelbare Folge interner Repressionen. Auch wenn die Initiative ergreifenden Super- oder Großmächte besondere innen- oder außenpolitische Ziele, Unterbindung von Fluchtbewegung (USA/Haiti) oder Stützung verbündeter Eliten (Frankreich/Hutus), verfolgen, so muß dies nicht gegen das menschenrechtliche Mandat an sich sprechen. Nicht die zugrundeliegenden Motive, sondern die effektive Umsetzung des Mandats ist für die menschenrechtliche Bewertung maßgebend. Insofern läßt der Sicherheitsrat mit der Formel »alle erforderlichen Mittel« den eigenen nationalen Interessen verfolgenden Staaten freilich einen erheblichen Spielraum.

Menschenrechtsschutz ist nach dem traditionellen Verständnis vorrangig gewaltlose Einzelfallhilfe, die strikt darauf bedacht ist, keine Konflikteskalationen herbeizuführen. Dagegen sind friedenssichernde Operationen vorrangig *militärische Einsätze*. Dies trifft insbesondere auf den neuen Typus des »robusten Peace-keeping« zu, der sich nach den Erfahrungen auf dem Balkan durchzusetzen scheint. Von den traditionellen Blauhelmaktionen unterscheidet sich dieser Typus dadurch, daß Aspekte der militärischen Durchsetzung von vornherein konzeptionell integrierte Bestandteile des Einsatzes sind. Vom klassischen Konzept, das dem Kapitel VII zugrundeliegt, dem kollektiven Angriff auf den Aggressor, grenzt sich dieser Typus andererseits dadurch ab, daß die VN in der Rolle des *neutralen Dritten* und *Vermittlers* bleiben. Die VN-Truppen oder durch den SR autorisierte multinationale Streitkräfte sind nicht Kriegspartei und verhalten sich deshalb im Blick auf Eskalation, Repressalien und Kampfmittel auch nicht wie eine kriegführende Partei. Die Zustimmung der Konfliktbeteiligten wird grundsätzlich angestrebt, ist aber nicht unabdingbare Voraussetzung wie beim traditionellen Peace-keeping. Nicht der militärische Sieg, sondern die Aufrechterhaltung des Friedens- und Verhandlungsprozesses sowie der dafür erforderlichen Voraussetzungen ist Einsatzziel.<sup>45</sup>

Aufgabe des »robusten Peace-keeping« ist die bessere Durchsetzung einmal vereinbarter, jedoch fortwährend gebrochener *Waffenstillstände*, Absicherung vereinbarter befriedeter Zonen, Korridore und *Schutzzonen*, Sicherung von Flughäfen und anderen Versorgungseinrichtungen (*humanitäre Hilfe*), Absicherung von Flugverbotszonen und verhängten *Embargos*, Einsatz von Truppen zur vorbeugenden Konfliktverhütung auch ohne Zustimmung der Konfliktparteien sowie Schutz von VN-Personal.<sup>46</sup> Derartige Einsätze können also den *circulus vitiosus* traditioneller Blauhelmeinsätze durchbrechen. Diese können ohne einen Waffenstillstand nicht etabliert werden, andererseits mangels militärischer Durchsetzungsmacht den Waffenstillstand aber kaum effektiv sichern.<sup>47</sup> Peace-keeping-Aufgaben werden nach neuem Verständnis demgegenüber notfalls militärisch durchgesetzt (Peace-enforcement). In seiner »Agenda für den Frieden« betont der Generalsekretär, es könne »gar keine scharfe Trennung zwischen der Friedensschaffung und der Friedenssicherung« geben.<sup>48</sup> Andererseits betont er nachdrücklich, kein Befürworter friedens erzwingender Maßnahmen zu sein.<sup>49</sup>

Damit entsteht bei der Durchsetzung menschenrechtlicher Schutzmandate eine Reihe von *Risiken*: Sicherlich zu den ernsthaftesten Folgen, die bei der Durchführung von UNITAF und UNPROFOR beobachtet werden konnten, führt die zunehmende Bereitschaft der VN, tödliche Verluste hinzunehmen.<sup>50</sup> Sobald indes die Operation zu ersten Opfern führt, verhärten sich die Fronten und entwickelt der Konflikt eine spezifische politische und psychologische Dynamik.<sup>51</sup> Militärischen Einsätzen sind mithin besondere *Eskalationsgefahren immanent*. Sie entfalten ihre eigene Logik, entgleiten der politischen Kontrolle und verstricken sich in eine ungewollte Eskalationsdynamik.<sup>52</sup> Konflikte, und ganz besonders die gegenwärtig vor-

45 Winrich Kühne (Fn. 6), S. 55 f., 92 f.

46 Winrich, Kühne (Fn. 6), S. 55 f.

47 Helmut Freudenschuss (Fn. 32), S. 167.

48 U.N. Doc. A/47/277/2/24111, 17. 6. 1992, Rdn. 45. Im Blick hierauf hält Joschka Fischer seinen Kritikern, die ja auch friedenserhaltende Operationen befürworten, hohnlachend entgegen, daß auch sie »das Wunder der teilweisen Schwangerschaft nicht bewerkstelligen« konnten (Brief, S. 10).

49 Interview in »Die Zeit«, v. 29. 9. 1995, S. 9.

50 Helmut Freudenschuss (Fn. 32), S. 162 f.

51 Winrich Kühne (Fn. 6), S. 74.

52 Volker Matthies, Immer wieder Krieg? (Fn. 30), S. 63.

herrschenden ethno-religiösen Konflikte, sind äußerst komplizierte Prozesse bezogen auf Zeit und Raum, bei denen subjektive wie objektive Elemente der Eskalation und De-Eskalation in verschiedenen Phasen höchst unterschiedlich interagieren. Die Friedenssicherung begibt sich damit in eine Dimension, in der sowohl militärisch wie politisch besondere Gesetze gelten.<sup>53</sup> Wie die Erfahrung mit UNOSOM II gezeigt hat, gilt dies insbesondere auch für humanitäre Hilfeleistung, die schrittweise ihren traditionellen Charakter in eine Peace-enforcement-Operation verändern kann.<sup>54</sup> Humanitäre Aktionen geraten mithin zunehmend unter staatlichen und militärischen Einfluß, was zu einer immer stärkeren »Verquickung humanitärer Hilfe mit politischen Interessen und Zielen führt«.<sup>55</sup> Es sind Opportunitätsgesichtspunkte, die die Beschlußfassung des Sicherheitsrates und die Kommandeure vor Ort bei der Umsetzung leiten: Was eine Intervention mit welcher Wahrscheinlichkeit erreichen kann, läßt sich nicht von vornherein eindeutig beantworten: Eskalation ist selten beherrschbar und De-Eskalation kaum eindeutig programmierbar.<sup>56</sup>

Es ist der Sicherheitsrat, der für das Schutzmandat und die bei dessen Umsetzung auftretenden Risiken im Blick auf die Anzahl der möglichen Todesopfer wie auch auf die Verschärfung und Eskalation des Konflikts die Folgen trägt. Völkerrechtlich höchst problematisch ist freilich die völlige Entäußerung seiner Verantwortung zugunsten regionaler Organisationen, wie am Beispiel von IFOR<sup>57</sup> praktiziert. Dieselben Regierungen, die zuvor durch unklare Mandatsbeschlüsse und unzulängliche Mittelausstattung mit Blick auf UNPROFOR die Glaubwürdigkeit der VN gravierend beschädigt hatten, lassen nunmehr die NATO gleichsam wie Phönix aus der Asche (der VN) hervorgehen und verschärfen mit jedem Loblied auf IFOR nur noch weiter den Glaubwürdigkeitsverlust der VN.

Verfassungsrechtlich hat freilich gegen eine unabhängig von den VN operierende NATO das Bundesverfassungsgericht keinerlei Bedenken. Das Gericht fordert nicht ein ausdrückliches Mandat des SR für friedenssichernde Aktionen der NATO.<sup>58</sup> Zwar erkennt die VN in Art. 21 und Kapitel VIII der Charta regionale Einrichtungen als Instrumente der Friedenssicherung an. In seiner »Agenda für den Frieden« unterstreicht der Generalsekretär jedoch die Hauptverantwortung des Sicherheitsrates auch in Ansehung von Maßnahmen regionaler Friedenssicherung.<sup>59</sup> Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß in neueren Diskussionen über Systeme kollektiver Sicherheit die VN mit keinem Wort mehr erwähnt werden, dafür freilich umso kräftiger die NATO als ein »Zusammenschluß demokratisch-rechtsstaatlich organisierter Völker« zum Hauptinstrument der Gewährleistung kollektiver Sicherheit erhoben wird.<sup>60</sup> Bestrebungen im Regierungslager, den Bündniszweck der NATO so zu erweitern, daß diese außerhalb des Bündnisgebietes als Ordnungsmacht oder »Sicherheitsmanager« eingreifen kann, führen jedoch unabweisbar zu einer scharfen Konkurrenz zu den VN.<sup>61</sup>

<sup>53</sup> Winrich Kühne (Fn. 6), S. 76, 57.

<sup>54</sup> Engelbert Theuermann, Regionale Friedenssicherung, in: Blauhelme (Fn. 6), S. 231 (254).

<sup>55</sup> Volker Matthies (Fn. 30), S. 60.

<sup>56</sup> Dieter Senghaas, Überlegungen zu einer Kasuistik internationaler Interventionen, in: Blauhelme (Fn. 6), S. 435 (439).

<sup>57</sup> Implementation Force in Bosnia-Herzegovina. Formale Grundlage für die Einrichtung dieser NATO-Operation ist nicht ein Beschluß des SR, sondern das Pariser Friedensabkommen vom 14. 12. 1995 zwischen den Regierungen von Bosnien-Herzegowina, Kroatien und Jugoslawien.

<sup>58</sup> BVerfGE 90, 286 (351).

<sup>59</sup> U.N. Doc. A/47/277/S/24111, 17. 6. 1992, Rdn. 64.

<sup>60</sup> Ludger Kuhnhardt, Die NATO im Prozeß der inneren und äußeren Veränderung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 5/96, S. 12 f., 18.

<sup>61</sup> Michael Kreile, Verantwortung und Interesse in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 5/96, S. 3 (10).

Friedenssichernde Operationen können sicherlich zu einer vorübergehenden oder auch endgültigen Beendigung von militärischen Kampfhandlungen führen. Als Menschenrechtsschutz können derartige, strukturell Eskalationen in Kauf nehmende Operationen freilich nicht bezeichnet werden. Und sie sollten es im Interesse der universellen Menschenrechte auch nicht. Externe militärische Lösungen können im übrigen nur dann politisch erfolgversprechend sein, wenn sie von vornherein in eine politische, die interne Selbstinitiative befördernde Gesamtkonzeption integriert sind. Das Fehlen einer derartigen Konzeption hat wesentlich zum Scheitern von UNISOM II (Somalia) beigetragen. Es müssen also von vornherein Verhandlungen mit den führenden Kräften innerhalb eines Landes geführt werden, um die Voraussetzungen für den Wiederaufbau der gesellschaftlichen und politischen Institutionen zu schaffen. Die Einbindung von warlords, also von Menschenrechtsverbrechern, ist damit wesentlich für eine politische Gesamtkonzeption. Auch dies erweist die Notwendigkeit einer präzisen Trennung von Friedenssicherung und Menschenrechtsschutz.

### *Prävention als Menschenrechtsschutz*

Diese Feststellung besagt indes nicht, daß menschenrechtliche Strategien den bewaffneten Konflikt ausklammern müssen. Angesichts struktureller und institutioneller Defizite der VN bei der *Früherkennung* von Konflikten wird vielmehr nichtstaatlichen Organisationen für diese Aufgabe eine herausragende Bedeutung beigemessen. Gesellschaftliche Akteure als Dritte könnten auf vielfältige Weise präventiv in die konstruktive Konfliktbearbeitung eingeschaltet werden. Durch *zivilgesellschaftliche Einmischung*, Publizität, Kommunikation, Konsultation, Vermittlung, Beobachtung und »Bürger-Diplomatie« könnten nichtstaatliche Akteure häufig effektiver als Staaten und zwischenstaatliche Organisationen zur *frühzeitigen Entschärfung* von Konfliktpotentialen beitragen. Das klassische staatliche Instrumentarium von »Zuckerbrot und Peitsche« werde auf diese Weise durch vielfältige Formen ziviler Konfliktbearbeitung *ergänzt*.<sup>62</sup> Früherkennung ist wegen der Gefahr erneut aufbrechender Konflikte zugleich auch Aufgabe im Rahmen der *Friedenskonsolidierung*.<sup>63</sup> Steht der Prozeßcharakter des Friedens als eines gewaltfreien und auf die Verhütung von Gewaltanwendung gerichteten zivilisatorischen Entwicklungsprozesses im Zentrum des Friedensbegriffs<sup>64</sup>, ist die friedenspolitische Funktion nichtstaatlicher Akteure von besonderem Gewicht. Inzwischen scheint auch der Sicherheitsrat mit Resolution 981 (1995) von einem positiven Friedensbegriff auszugehen. Im Blick auf die Resolutionen 232 (1966) – Rhodesien – und 418 (1977) – Apartheid – wird im übrigen zutreffend darauf hingewiesen, daß der Begriff der Friedensbedrohung nach Art. 39 der Charta nur dann interne Prozesse erfassen kann, wenn ein positiver Friedensbegriff zugrundegelegt wird.<sup>65</sup>

Der Schwerpunkt liegt auf präventiver Ermittlung, Beobachtung, Publizität, sowie Vermittlung, also »Bürger-Diplomatie«. Werden diese Maßnahmen als Ergänzung staatlichen Droh- und Sanktionspotentials verstanden, gefährden sie freilich die Unabhängigkeit nichtstaatlicher Lösungsversuche. Früherkennung ist eine zentrale

62 Volker Matthies (Fn. 30), S. 87, 92; ders., Zuschauen oder Eingreifen?, in: Der Bürger im Staat 1995, S. 37 (38 f.).

63 Volker Matthies (Fn. 30), S. 81.

64 Dieter Senghaas/Eva Senghaas, Si vis pacem, para pacem, in: Leviathan 1992, S. 230 (248 ff.).

65 Dieter Blumenwitz (Fn. 15), S. 8.

Aufgabe des Generalsekretärs, für die er freilich nur unzureichend gerüstet ist. Weder verfügt er über einen diplomatischen Dienst noch über ein System konstanter Berichterstattung. Die seit 1992 eingerichteten Frühwarnstrukturen legen den Schwerpunkt vorrangig auf Hungerkatastrophen und erfassen daher nicht Frühwarnzeichen für massive Menschenrechtsverletzungen und das Entstehen von Flüchtlingsströmen.<sup>66</sup> Überdies ist die Kooperation zwischen dem Menschenrechtszentrum in Genf und dem Sekretariat in New York bei der Planung friedenssichernder Maßnahmen unzulänglich. Die Menschenrechtskommission des Wirtschafts- und Sozialrates hat eine Vielzahl von Berichterstatern zu bestimmten Ländern und Themen mit der Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen vor Ort beauftragt, deren Ermittlungsergebnisse bislang nicht zureichend durch die VN genutzt werden. Anders als das Menschenrechtszentrum können Menschenrechtsorganisationen öffentlichen Druck auf Regierungen und Sekretariat herstellen, damit anders als im Falle Somalia und Ruanda evidente Warnsignale vom Generalsekretär aufgegriffen und politisch umgesetzt und für diesen Umsetzungsprozeß die erforderlichen strukturellen Voraussetzungen geschaffen werden.

Darüber hinaus können unabhängig und zuverlässig ermittelte Tatsachen nach Ausbruch des Konflikts deeskalierende Wirkung entfalten. Da Propaganda eine Schlüsselfunktion in der Kriegsführungsstrategie der Parteien gewinnt, kommt der neutralen Berichterstattung für die internationale Öffentlichkeit und die politischen Entscheidungsorgane der VN eine kaum zu unterschätzende Bedeutung zu. Andererseits besteht auch hier die Gefahr der Instrumentalisierung. Vermittlung zwischen den Konfliktparteien ist Aufgabe des Generalsekretärs, des IKRK und anderer von den Parteien akzeptierter Institutionen und Einzelpersonen, nicht jedoch der politisch unabhängigen Organisationen. Vermittlung bedeutet Einmischung in kriegsgerische Konflikte<sup>67</sup> und damit häufig Verzicht auf politische Unabhängigkeit. Dies gilt im besonderen Maße, wenn sie als Ergänzung einer dosierten Politik des Drucks und Verhandelns bezeichnet wird. Vermittler werden Teil des Streitschlichtungsprozesses.

### *Schlußbemerkungen*

Was bleibt als Orientierung im heißen Streit um den richtigen Weg zur Bekämpfung von Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen? Militärische Lösungen sind *externe* Lösungen. Seit den Operationen der VN in Somalia und auf dem Balkan ist die Frage umstritten, ob, auf welche Weise und mit welchen Mitteln die internationale Gemeinschaft von außen zur Kriegsbeendigung und Friedensregelung beitragen kann und soll. Ernüchterung prägt nach den Fehlschlägen der VN die Ergänzung des Generalsekretärs zur »Agenda für den Frieden«: »Aus gutem Grund zögern die Vereinten Nationen, Verantwortung für die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung zu übernehmen, und sie können auch niemandem eine neue politische Struktur oder neue staatliche Institutionen aufzwingen. Sie können lediglich den Parteien dabei behilflich sein, sich selbst zu helfen und das Zusammenleben wieder aufzunehmen.«<sup>68</sup>

Besorgniserregend ist die derzeitige Fixierung auf militärische Konfliktlösungs-

66 Hiram A. Ruiz, *Emergencies: International Response to Refugee Flows and Complex Emergencies*, In: *International Journal of Refugee Law*, Special Issue 1993, S. 148 (160 f.).

67 Volker Matthies, *Immer wieder Krieg?* (Fn. 30), S. 72.

68 U.N. Doc. A/50/60/S/1995/1, 3. 1. 1995, Rdn. 14.

mechanismen. Die nicht-militärische Konfliktbearbeitung und Streitschlichtung nach Kapitel VI der Charta ist demgegenüber jedenfalls im öffentlichen Streit kein Diskussionsgegenstand. Zu fragen ist jedoch, in welchem Maße unter friedenspolitischen Zielvorgaben überhaupt von außen auf die Dynamik interner Konflikte eingewirkt werden kann. Es wird nicht bestritten, daß die internationale Gemeinschaft eine Verantwortung für hilflose Opfer kriegsgerichtlicher Gewalt hat und in Extremfällen zur Verhinderung von Massakern auch das Mittel der militärischen Lösung wählen kann. Die Vorstellung einer globalen friedenspolitischen Steuerung und Kontrolle kriegsgerichtlicher Konfliktprozesse wird jedoch der komplexen Realität kaum gerecht. Militärische Gewalt wird stets das Ergebnis eines politischen Abwägungsprozesses sein, der zuallererst von global-strategischen und militär-taktischen Erwägungen und nur in geringem Maße von menschenrechtlichen Zwecken bestimmt wird. Friedenssicherung und Menschenrechtsschutz sind angesichts dessen strikt voneinander zu trennen, soll der erreichte Standard im System des universellen Menschenrechtsschutzes nicht weiteren Schaden nehmen.

Insbesondere die auch vom Bundesverfassungsgericht verfassungsrechtlich legitimierte Überhöhung der NATO gibt Anlaß zu kritischer Distanz. Bemerkenswert ist, daß jene, welche der NATO weitgehenden Handlungsspielraum außerhalb ihres Vertragsgebietes eröffnen wollen, zugleich einem »teilbaren Frieden« das Wort reden<sup>69</sup> und damit Verrat an den universellen Zielen der VN üben. Wenn in der Bundesrepublik im Bewußtsein einer ihr neu zugewachsenen Rolle im internationalen System von »internationaler Verantwortung« die Rede ist, so verbergen Politiker und Wissenschaftler hinter diesen schönen Vokabeln häufig nichts anderes als den Anspruch auf Machtzuwachs im Prozeß der Neuverteilung der machtpolitischen Einflußbereiche.

Norbert Reich

## Europäisches Verbraucherrecht

Eine problemorientierte Einführung in das europäische Wirtschaftsrecht

Zugleich dritte, neubearbeitete Auflage von: *Schutz und Förderung diffuser Interessen durch die Europäische Gemeinschaft*

Umfassende und aktualisierte Darstellung des Wirtschaftsrechts der Union unter besonderer Berücksichtigung von Entscheidungsfreiheit und Rechtsgüterschutz des europäischen Verbrauchers.

1996, 567 S., geb., 98,- DM, 715,- öS, 89,- sFr, ISBN 3-7890-4282-X



**NOMOS Verlagsgesellschaft**  
**76520 Baden-Baden**