

Recht auf humanitäre Intervention?

Politisch-ethische und völkerrechtliche Überlegungen zum Kosovo-Krieg

Bernhard Sutor, Eichstätt

Die christliche Friedensethik ist neu herausgefordert. Zur Zeit des Ost-West-Konflikts stand das Recht auf Verteidigung unter den Bedingungen atomarer Abschreckung im Mittelpunkt der Diskussion. Die kirchlichen Autoritäten und die christliche Ethik entwickelten dazu normative Kriterien, nach denen diese Form der Kriegsverhinderung „noch“ gerechtfertigt sei, wenn sie ausgerichtet sei auf ihre Überwindung und auf die Zielvorstellung einer Weltfriedensordnung der Staaten. Diese müsste es künftig den Staaten ermöglichen, ihr Recht auf Verteidigung nur noch gemeinsam wahrzunehmen und so die Institution Krieg zunehmend zu überwinden.¹

Der Ost-West-Konflikt ist zu Ende; aber eine wirksame Friedensordnung haben wir nicht. Vielmehr ist die Staatenwelt wieder ein Stück anarchischer geworden. Konventionelle Kriege sind leichter führbar als zuvor, und vor allem haben Bürgerkriege an Zahl und Intensität erheblich zugenommen. Europa hat einen mehrjährigen grausamen inner- und zwischenstaatlichen Krieg im zerfallenden Jugoslawien erlebt; kaum war der Brand in Bosnien in schwieriger Kooperation zwischen EU, NATO und UNO einigermaßen unter Kontrolle, spitzte sich die Krise im Kosovo zu einem noch grausameren Krieg zu. Erstmals hat auch die NATO Krieg geführt, erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg waren deutsche Soldaten an Kampfhandlungen beteiligt. Über Monate im Frühjahr 1999 wurden diese Ereignisse von einer aufgeregten öffentlichen Diskussion begleitet. Mit dem Ende der Kampfhandlungen war sie eigenartigerweise ebenso schnell beendet, wie sie begonnen hatte; aber die ethischen und rechtlichen Fragen, die sie aufwarf, sind keineswegs geklärt.

1. Neue Unübersichtlichkeit

Das Stimmengewirr zum Kosovo-Konflikt war kaum zu überblicken und ist schwer zu ordnen. Unter dem vereinfachenden Aspekt des Pro und Contra zur NATO-Intervention findet man eine bemerkenswerte Auflösung, sogar Verkeh-

1 Vgl. etwa Gaudium et Spes 77-82; Gerechtigkeit schafft Frieden, Wort der Deutschen Bischofskonferenz vom 18. April 1983, Kapitel 4; eine systematisch zusammenfassende Darstellung in: Sutor, Bernhard, *Politische Ethik*. Gesamtdarstellung auf der Basis der Christlichen Gesellschaftslehre, Paderborn² 1992, 266ff.

rung alter politisch-moralischer Fronten. Auch die völkerrechtliche und ethische Diskussion stellte sich als höchst kontrovers dar.²

In der politisch-moralischen Diskussion über die NATO-Intervention standen einander unversöhnlich gegenüber ein zunehmend moralisierender politischer Pragmatismus einerseits, der sich auf die Menschenrechte berief, das Erschrecken über den kalten militärtechnischen Vollzug einer politisch vielleicht doch nicht genügend bedachten Drohung gegen einen souveränen Staat andererseits. Die Befürworter der Intervention, teils sogar ehemalige Pazifisten, setzten über die alte Parole „Nie wieder Krieg“ die andere: „Nie wieder Aggression“ oder gar: „Nie wieder Auschwitz“. Es wäre eine Schmach für Europa, so wurde weiter argumentiert, erneut einem Völkermord zuzuschauen. Keine Regierung habe das Recht, auf ihrem Territorium zu tun, was sie wolle. Nur Souveränitätsfanatiker könnten bereit sein, dem Tyrannen freie Hand zu lassen, nur weil der Sicherheitsrat der UN durch Selbstblockade gehindert sei, die militärischen Konsequenzen seiner Verurteilung der Politik Milosevics zu ziehen.

Gegner der Intervention sprachen von „Rittern der Menschenrechte“, von „kopflosen Kriegern“, die entweder Opfer ihres nicht genügend bedachten Bluffs geworden seien oder die Gelegenheit nutzen wollten, das neue NATO-Konzept einer ausgreifenden Sicherheitsdoktrin zu erproben. Das (vorgeschobene) Ziel, die Vertreibung der Albaner zu verhindern, sei gar nicht erreichbar, vielmehr werde die Vertreibung intensiviert. Die Berufung auf Menschenrechte sei unglaublich, weil selektiv. Distanziertere Beobachter kritisierten den halbherzigen Einsatz der NATO, den Ausschluss des Einsatzes von Bodentruppen als Feigheit von Demokraten vor ihren Völkern und als politisch-militärischen Fehler.

Im Streit der Völkerrechtler ging und geht es im Kern um die Spannung zwischen Gewaltverbot und Nichteinmischungsprinzip der UN-Charta einerseits, dem Schutz fundamentaler Menschenrechte andererseits. Die Diskussion wird seit Anfang der neunziger Jahre mit zunehmender Intensität geführt, befördert durch Ereignisse wie die in Somalia, in Rwanda und anderswo. Bis zum Kosovo-Konflikt war diese Diskussion aber bezogen auf die Rechte der UN selbst: Erlaubt die Charta nach Kapitel VII auch über den Fall der Bedrohung oder den Bruch des Friedens hinaus eine Intervention? Im Kosovo-Konflikt trat durch das Handeln der NATO die Frage hinzu, ob einzelne Staaten oder Staatenbünde ein Recht zur Intervention haben, wenn die UN-Organe sich als nicht handlungsfähig erweisen.

Auch wenn Recht und Ethik zu unterscheiden sind, so sind doch die hier aufgeworfenen völkerrechtlichen Fragen zugleich von höchster Relevanz für eine Friedensethik. Die skizzierte politische und rechtliche Kontroverse wiederholte

2 Die folgende Zusammenstellung von Argumenten stützt sich auf eine Vielfalt von Zeitungsartikeln, die hier zu nennen zu weit führen würde.

sich auf der Ebene der Ethik. So argumentierte etwa Jürgen Habermas, die Selbstermächtigung der NATO sei zu rechtfertigen als Vorgriff auf einen weltbürgerlichen Zustand kollektiver Friedenssicherung in der Absicht, diesen zu fördern; die moralische Geltung des Völkerrechts habe höheres Gewicht als seine prozeduralen Regeln.³ Dagegen sprach Robert Spaemann von der Missachtung der Normen des Völkerrechts und von einer Verwirrung der Begriffe durch die Interventionsmächte, indem sie „Werte“ wie eine menschenrechtliche Ordnung gegen Menschen wendeten.⁴ Andere sprachen von einer Ideologisierung der Menschenrechte durch die NATO, gar von einer Katastrophe westlicher Moral und von unverantwortbaren Folgeschäden der Intervention.

Kirchliche Stimmen waren nicht weniger dissonant. Evangelische Bischöfe äußerten sich gegensätzlich. Einige betonten die Unlösbarkeit des Dilemmas, in dem sich die Politik befinde; wie immer sie entscheide, sie könne dem Schuldigen nicht ausweichen. Bischof Lehmann nannte die NATO-Intervention eine Friedensmission; andere zeigten sich vorsichtiger. Der Papst forderte mehrfach die Beendigung der Luftangriffe. Manche Beobachter glaubten, aus seiner Feststellung, Krieg löse die Konflikte nicht, eine grundsätzliche Abkehr von der *bellum-iustum*-Lehre herauslesen zu können.⁵

In dieser Interpretation ist vermutlich ein altes und doppeltes Missverständnis leitend, eine Überschätzung der Kriterien der *bellum-iustum*-Lehre und ihrer Intention. Die Intention war im rechten Verständnis nie die Rechtfertigung von Krieg, sondern die Hilfe zur Abwägung zwischen dem größeren und dem geringeren Übel in der konkreten Situation. Als Übel ist der Krieg in der *bellum-iustum*-Lehre vorausgesetzt. Die Lehre konnte ferner nie beanspruchen, auch nicht bei gewissenhafter Anwendung, zu einem absolut sicheren Urteil zu führen. Eine konkrete Handlungssituation ist wegen der Vielfalt der wirkenden Faktoren nie durch allgemeine Prinzipien allein bestimmbar. Das lädt freilich zu deren Missbrauch ein, und dazu hat eine über Jahrhunderte allzu abgehoben tradierte *bellum-iustum*-Lehre mit beigetragen.⁶

In der hier skizzierten dissonanten Diskussion zeigt sich aber, dass die Kriterien, die in der *bellum-iustum*-Lehre entwickelt wurden, im Suchen nach einem ethischen, rechtlich und politisch verantwortbaren Urteil nach wie vor unentbehrlich sind. Sie kommen im Streit der Meinungen alle vor, selbstverständlich mit

3 Die Zeit, Nr. 18 vom 29.4.1999.

4 F.A.Z. vom 4.5.1999.

5 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 9.4.1999.

6 Zur geschichtlichen Entwicklung und zum Stand der katholischen Friedensethik vgl. den Sammelband von Glatzel, N./Nagel, E. J. (Hg.), *Frieden in Sicherheit. Zur Weiterentwicklung der katholischen Friedensethik*, Freiburg 1981; für die weitere Diskussion seitdem die verdienstvolle Reihe „Theologie und Frieden“ des vom Katholischen Militärarchiv getragenen Instituts für Theologie und Frieden in Barsbüttel. Die Untersuchungen erscheinen im Verlag Bachem, Köln.

sehr unterschiedlicher Gewichtung. Wir sind deshalb der Überzeugung, dass ihre systematisch-methodische Anwendung auf das Problem der humanitären Intervention hilfreich, sogar nötig ist, wenn die Friedensethik zur Klärung dieser Frage etwas beitragen soll. Von dieser Absicht ist der folgende Versuch geleitet, nicht von dem die Ethik überschätzenden Anspruch, „richtige“ Lösungen vorgeben zu können.

2. Klärungsversuche

Im folgenden diskutieren wir die wichtigsten politisch-ethischen und völkerrechtlichen Fragen zum Kosovo-Konflikt mit Hilfe der Hauptkriterien der traditionellen *bellum-iustum*-Lehre.

2.1. *Iusta et gravis causa* – Gerechter und schwerwiegender Grund

Das Vorliegen eines gerechten und schwerwiegenden Grundes gilt als das zentrale „objektive“ Kriterium zur Rechtfertigung eines Krieges in der tradierten Lehre. Es musste eine schwere Verletzung der Rechtsordnung vorliegen, deren Hinnahme als das größere Übel erschien im Vergleich zu den Übeln eines Krieges. Es ist unstrittig, dass auch eine bewaffnete Intervention diesem Kriterium genügen muss. Aber welche schwerwiegenden Gründe sind vorstellbar?

Friedensethik und Völkerrecht stimmen darin überein, dass die zwischenstaatliche Aggression äußerstenfalls mit Waffengewalt bekämpft werden darf und muss. Die Ratio der internationalen Friedensordnung, die die kirchliche Lehre im Sinn des Weltgemeinwohls fordert, besteht gerade darin, den Angriffskrieg durch die Staatengemeinschaft zu ächten und ihn (nicht nur, aber auch) durch kollektive Verteidigungsbereitschaft unmöglich zu machen. Exakt dies ist auch der Kerngedanke der Vereinten Nationen, völkerrechtlich fixiert in Artikel 1 ihrer Charta und entfaltet in Kapitel VI und VII über die Rechte des Sicherheitsrates in internationalen Konflikten.

Nun kommt es zu einer Aggression in der Regel nicht aus heiterem Himmel, nicht außerhalb eines Interaktionszusammenhangs politischer Akteure. Es hat in den UN viel Mühe gekostet, Aggression einigermaßen rechtlich fixierbar zu definieren, und ethisch wird man sagen müssen, dass auch dort, wo Aggression eindeutig vorliegt, keineswegs allein beim Aggressor das Unrecht liegen muss. Das macht, zumal bei zunehmenden Konfliktursachen in einer komplexen Welt, Konfliktprävention umso dringlicher. Kirchliche Lehre nennt das Friedensförderung, und die UN haben, wenn auch wiederum mühsam genug, ein Instrumentarium entwickelt zur Eindämmung von Konfliktursachen wie Menschenrechtsverlet-

zungen, Unterdrückung von Minderheiten, Flucht und Vertreibung, Unterentwicklung, Umweltkatastrophen. Sie sehen sich von all diesen Problemen in Pflicht genommen und stehen vor der Frage, ob nicht die Sicherung des Weltfriedens heute mehr erfordert als die Bekämpfung eines Aggressors.

Humanitäre Katastrophen wie die in Somalia, der Völkermord in Kambodscha, später in Rwanda, Bürgerkriege und „ethnische Säuberungen“ wie die im ehemaligen Jugoslawien und in Indonesien (Osttimor) haben dazu geführt, dass in den einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrates die Bedrohung des internationalen Friedens zunehmend weiter gefasst und kausal mit den genannten Vorgängen verknüpft wurde.⁷ Die völkerrechtliche Diskussion darüber ist nicht abgeschlossen; sie wird geführt unter der Frage nach einem Recht der UN auf humanitäre Intervention gegen schwerwiegende Verletzungen der Menschenrechte, gegen Völkermord, gegen die Androhung einer ökologischen Katastrophe, gegen Aufbau eines Potentials an Massenvernichtungswaffen in einem aggressiven Staat.⁸

Was den Kampf gegen Völkermord und den Schutz der Menschenrechte betrifft, so können sich die UN auf weiter entwickeltes Völkerrecht und auf ein eigenes Mandat berufen, auch wenn dieses bisher nicht mit den militärischen Maßnahmen nach Kapitel VII der Charta verknüpft ist. Völkermord ist in einer Konvention von 1948 als Verbrechen gegen internationales Recht definiert, also nicht nur gegen das betroffene Volk, sondern gegen die Staatengemeinschaft. Nach Aussage des Internationalen Gerichtshofs sind alle Staaten verpflichtet, ihn zu verhindern.⁹ Auch die grundlegenden Menschenrechte sind längst vielfältig in das Völkerrecht eingegangen, auf der Ebene der UN vor allem durch die Menschenrechtserklärung von 1948 und durch die beiden Menschenrechtsakte von 1966. Sie gehören heute zum *ius cogens*, zum zwingenden Völkerrecht.¹⁰

Einer Intervention der UN aus solchen Gründen steht bisher das in Artikel 2 der Charta ausdrücklich fixierte Gebot der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten eines Staates entgegen. Da aber die Staatenwelt mehr und mehr interdependent wird, sich also zu einer Schicksalsgemeinschaft entwickelt, muss sie zunehmend auch zu einer Rechtsgemeinschaft werden, der es nicht gleichgültig

7 So z.B. die Resolutionen zu Somalia 1992, in: Europa-Archiv 1993, Folge 9, 181ff; ebenso dann die Resolution des Sicherheitsrates vom 23.9.1998 zum Kosovo, in: Internationale Politik 54, Nr. 5 (1999) 88ff.

8 Vgl. Greenwood, R., in: Europa-Archiv 1993, Folge 4, 93ff; Blanke, H.-J., *Menschenrechte als völkerrechtliche Interventionstitel*, in: Archiv des Völkerrechts 36 (1998) 257ff; Zimmer, G., *Rechtsdurchsetzung zum Schutz humanitärer Gemeinschaftsgüter*, Aachen 1998.

9 So der Völkerrechtler Reinhard Müller in F.A.Z. vom 9.4.1999.

10 Nach H.-J. Blanke, Menschenrechte sind die UN zu militärischen Sanktionen gegen Menschenrechtsverletzungen berechtigt, wenn ein kausaler Zusammenhang mit der internationalen Sicherheit besteht.

bleiben darf, ob in einem ihrer Mitgliedsstaaten schwere Verbrechen gegen international fixierte Rechtsstandards geschehen. Die Formulierung von Interventionsgründen im Rahmen der UN-Charta erweist sich deshalb als dringend, wie gerade auch der Kosovo-Konflikt gezeigt hat. Da aber in diesem die UN trotz verurteilender Resolutionen des Sicherheitsrates gegen Jugoslawien zur Intervention nicht in der Lage waren, stellte sich die weitergehende Frage, ob in schwerwiegenden Fällen dieser Art auch einzelne Staaten oder Staatengruppen ein Recht auf Intervention haben könnten. Damit sind wir beim zweiten Kriterium der *bellum-iustum*-Lehre.

2.2. *Legitima auctoritas* – Wer darf intervenieren?

Wenn schon den UN die Einmischung in innere Angelegenheiten eines ihrer Mitglieder verboten ist, dann gilt das erst recht für die einzelnen Staaten. Die Nichteinmischung ist Standard schon des älteren Völkerrechts. Sie ist in der UN-Charta normativ und institutionell zum Gewaltverbot weiter entwickelt. Einzige Ausnahme von diesem ist das Recht auf Selbstverteidigung gemäß Artikel 51 gegen einen bewaffneten Angriff, und selbst dieses Recht gilt nur gleichsam ersatzweise, bis der Sicherheitsrat der UN die erforderlichen Maßnahmen trifft. Nichteinmischung und Gewaltverbot sind die Rechtsbedingungen für den Erfolg einer Weltfriedensordnung. Ihre Infragestellung kann zum Rückfall in die alte Staatenanarchie führen.

Nun ist aus den Erfahrungen von 50 Jahren UN hinlänglich bekannt, dass diese ideal gedachte und rechtlich konzipierte Ordnung politisch längst nicht erreicht ist. Weder haben die UN bisher die Macht erlangt, ihre Aufgabe der Friedenssicherung und gegebenenfalls der Friedenserzwingung so wahrzunehmen, wie die Charta sie vorsieht, noch sind die Staaten und Staatengruppen durchweg bereit, ihre Konflikte im Rahmen der UN-Charta auszutragen. Die kontroverse Diskussion über die Kosovo-Intervention der NATO resultiert aus dieser Diskrepanz zwischen Völkerrecht und praktizierter Politik. So sind auch die Urteile von Völkerrechtlern über die Intervention durchaus kontrovers.

Ausgangspunkt des Streites war das Faktum, dass die westlichen Mächte einerseits, Russland und China andererseits die Resolutionen des Sicherheitsrates gegen Jugoslawien unterschiedlich auslegten und so der Sicherheitsrat ein eindeutiges Mandat für militärisches Eingreifen nicht erteilen konnte.¹¹ In dieser Situation der politischen Blockade müsse, so die eine Seite, nicht nur, wie bereits geschehen, der Artikel 39 über Friedensbedrohung erweitert ausgelegt werden,

11 Die Vorgeschichte dazu ausführlicher bei Justenhoven, H.-G., Selbstbestimmungsrecht contra Nichteinmischung. Der Kosovo-Konflikt und die Grenzen der UN-Ordnung, in: Die Neue Ordnung 53 (1999) 135ff.

sondern auch der Artikel 51, der das Recht der Selbstverteidigung formuliert. Es bestehe zwar ein völkerrechtliches Gewaltverbot, aber kein Gewaltmonopol der UN zur Verhinderung schweren Unrechts. Können die UN nicht handeln, so sei möglicherweise die Intervention einer Staatengruppe als Nothilfe geboten. Das Gewaltverbot dürfe nicht höher bewertet werden als der Schutz der Menschenrechte und die Verhinderung von Völkermord. Insoweit gebe es auch rechtlich die Möglichkeit der Selbstbeurteilung intervenierender Mächte. Über den Rechtstitel der zur Nothilfe erweiterten Selbstverteidigung hinaus, der auch untermauert wurde mit dem Hinweis auf die Gefahr der Destabilisierung einer ganzen Region, wurde zudem der Gedanke ins Spiel gebracht, die NATO handle und müsse handeln im Vorgriff auf die in der UN-Charta gemeinte, aber noch nicht existierende Rechtsgemeinschaft aller Staaten.¹²

Die Gegenargumentation sieht jedoch im Handeln der NATO gerade umgekehrt die Gefahr des Rückfalls. Nicht nur habe das Gewaltverbot der UN-Charta den Vorrang vor dem Menschenrechtsschutz. Diesen Vorrang zu achten sei gerade die Bedingung der Möglichkeit, die UN-Friedensordnung zu erreichen. Ein neutrales Forum wie die UN, das in Konfliktfällen nach Rechtsprinzipien agieren könne, sei unentbehrlich. Wer es außer Kraft setze, falle zurück in die alte Logik des „Naturzustandes“ zwischen Staaten, der überwunden werden sollte. Gerade weil die UN als Rechtsinstitution noch nicht genügend etabliert seien, dürfe ihr Programm der Kriegsächtung nicht durch eigenmächtige Intervention einzelner Staaten oder Staatenbündnisse in Frage gestellt werden.¹³

Man kann diese Argumentation im Blick auf die konkrete Situation zweifelloos unterschiedlich gewichten. Aber dass auch die intervenierenden NATO-Mächte im Prinzip die zur Intervention legitimierte Autorität in den UN erblickten, war nicht zu übersehen. Nicht nur beriefen sie sich in der Begründung ihres Eingreifens auf Resolutionen des Sicherheitsrates, sie bemühten sich auch während der Kampfhandlungen darum, den Sicherheitsrat wieder ins Spiel zu bringen. Dies gelang mit dem Waffenstillstand und den vorläufigen Abmachungen über den Kosovo. Der deutsche Außenminister Fischer argumentierte, es handle sich um eine durch besondere Notlage gerechtfertigte Ausnahme, nicht um einen Präzedenzfall.

Das ethische Kriterium der legitimen Autorität fordert jedenfalls den strengen Respekt vor geltendem Recht als Bedingung der Möglichkeit einer besseren Friedensordnung. Ein willkürlich wahrnehmbares Interventionsrecht von Staaten

12 Die hier zusammengefassten Argumente und ebenso die folgenden Gegenargumente finden sich verstreut in zahlreichen Zeitungsbeiträgen im Frühsommer 1999.

13 Dies der Tenor bei Beestermöller, G., Abschied von der UNO? Zu militärischen Einsätzen der NATO ohne UN-Mandat, in: Die Neue Ordnung 53 (1999) 164ff, ebenso Pradetto, A., Die NATO, humanitäre Intervention und Völkerrecht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, Nr. 11 (1999) 26ff.

darf es in der Tat nicht geben. Der Kosovo-Konflikt, die Jugoslawienkriege insgesamt und viele andere Konflikte seit dem Ende des Kalten Krieges erweisen die Dringlichkeit einer rechtlichen Regelung der Interventionsproblematik im Rahmen der UN. Die Staatengemeinschaft kann nicht dulden, dass unter dem Schutz von Gewaltverbot und Nichteinmischung schwerste Verbrechen begangen werden. Sie kann sich aber auch den Rückfall in die alte Anarchie nicht leisten. Ein solcher Rückfall wird heute faktisch durch die Hegemonie der USA verhindert oder jedenfalls eingeschränkt, die fallweise entscheiden, ob sie sich dabei der UN-Organen bedienen oder nicht. Damit erlangt aber das Interesse der derzeit einzigen Supermacht ein bedenklich großes Gewicht bei der Entscheidung über Interventionen; und damit sind wir beim nächsten Kriterium.

2.3. *Intentio recta* – Die rechte Absicht

Nach der *bellum-iustum*-Lehre war Krieg drittens nur erlaubt, wenn er in der Absicht geführt wurde, den Frieden bzw. das verletzte Recht wieder herzustellen. Das war idealistisch gedacht; denn wer kann politischen und militärischen Akteuren ins Innere schauen? Aber es war ein ethisch notwendiges Prüfkriterium für die Handelnden selbst, das auch heute unentbehrlich ist. Es kann zudem, heute vielleicht in höherem Maße als früher, ein Stück weit verobjektiviert werden in einem öffentlichen Diskussionsprozess, jedenfalls in und zwischen demokratisch verfassten Staaten.

Die Außenseite politischer Intentionen sind die Interessen. Sie lassen sich zwar verschleiern, aber sie werden doch in der Regel von den Handelnden selbst artikuliert, und auch wenn das nicht geschieht, sind sie bis zu einem gewissen Grad erkennbar. Schon die öffentliche Frage nach ihnen ist der Anfang von Kontrolle und möglicher Kritik.

Interessen sind gleichsam der Stoff, aus dem Politik gemacht wird. Diese ist eine spezifische Form von Interaktion kollektiver Akteure im Kontext der Konkurrenz von Interessen. Sie kann sich konflikthaft steigern bis zur Anwendung von Gewalt, sie kann aber auch Wahrnehmung von Interessen zum gegenseitigen Vorteil sein. Das ethische Problem von Krieg und Frieden ergibt sich konkret immer erst in solchem Interaktionsgefüge von Interessen. Deshalb stellt erst die Frage nach den Interessen die Verbindung her zwischen der moralischen und der politischen Ebene. Auf unsere aktuelle Problematik angewandt heißt das, nüchtern mit den unterschiedlichen Interessen der Staaten und Staatengruppen zu rechnen, gerade in Fragen wie Friede, Sicherheit, Intervention; auch zu rechnen mit den sehr unterschiedlichen Machtpotentialen der Akteure. Es gibt keinen Staat, sei er noch so mächtig, der es sich leisten könnte, sich nur idealistisch in den Dienst der Menschenrechte und des Friedens zu stellen, ohne seine eigenen

Interessen zu kalkulieren, das heißt die Erwartungen seiner Bürger, sein Potential, seine eigene Sicherheit, seine Ökonomie, seine politischen Beziehungen. Deshalb schlägt auch das Gewicht der Mächtigeren stärker auf das durch, was im Namen der UN beschlossen und getan wird. Das zeigt die gesamte Geschichte des Kalten Krieges. Deshalb müssen wir aber auch damit rechnen, dass im Entschluss zu einer Intervention, selbst wenn er mit dem Mandat der UN erfolgt, die besonderen Interessen einer Macht oder einer Mächtigengruppe sich mischen mit humanitären oder völkerrechtlichen Motiven oder vielleicht gar das Übergewicht erhalten.

Kritiker der Kosovo-Intervention haben den USA und der NATO selektives Verhalten vorgeworfen; warum wurde hier interveniert, in Rwanda zum Beispiel nicht oder zu spät? Moralisch ist das Argument verständlich, aber es ist ethisch nicht überzeugend. Wer einmal Hilfeleistung unterlassen hat, muss sie nicht beim nächsten Mal wieder unterlassen. Nur eine rechtlich etablierte und politisch wirk-same Weltordnung könnte und müsste für Gleichbehandlung sorgen. Da wir längst nicht so weit sind, ist es gar nicht vermeidbar, dass die Staaten nach dem Interessenprinzip handeln, dass ihnen „das Hemd näher ist als der Rock“. Im Kosovo und in Bosnien ging es auch um europäische Sicherheitsinteressen, um Zusammenhalt und Glaubwürdigkeit von EU und NATO, um die Vermeidung großer Flüchtlingsströme. Deutschland, so Bundeskanzler Schröder, wäre im Bündnis in die Isolation geraten, wenn es sich nicht beteiligt hätte.

Gewichtiger ist der Einwand, es sei der NATO überhaupt nicht um die Verhinderung der „ethnischen Säuberung“ gegangen, sondern um die Erprobung ihrer neuen Doktrin oder gar neuer Waffen. Das bleibt Spekulation, solange man es nicht aus zuverlässigen Quellen belegen kann, und selbst wenn solche Motive Gewicht gehabt haben, müssen sie andere, politische und humanitäre nicht ausgeschlossen haben.¹⁴

Freilich ist damit der Grund berührt, weshalb die Frage nach Intentionen und Interessen friedensethisch so wichtig ist. Dem UN-Konzept einer Rechtsgemeinschaft aller Staaten, die kooperativ Frieden und Menschenrechte sichern, kann sich die internationale Politik nur nähern, wenn die Einzelstaaten bereit sind, ihre eigenen Interessen als wohlverstandene so wahrzunehmen, dass sie dieses Konzept wenigstens nicht konterkarieren. Deshalb muss von den politisch verantwortlichen Akteuren verlangt werden, ihr Eigeninteresse insoweit auch dem Allgemeininteresse der Staatengemeinschaft unterzuordnen. Damit das nicht eine wohlfeile, aber wirkungslose Forderung bleibt, braucht die Staatengemeinschaft offensichtlich stärkere gemeinsame Institutionen, die als Foren internationaler öffentlicher Meinung die Absichten der Akteure gegenseitig transparenter machen und als Kooperationsorgane mehr Eigengewicht als bisher gewinnen. Die Forderung nach der rechten Absicht derer, die Waffengewalt glauben anwenden zu dür-

14 Kritische Erörterungen der neuen NATO-Doktrin in den zuvor (Anm. 13) genannten Beiträgen.

fen oder zu müssen, muss in völkerrechtlich verbindlichen und politisch wirksamen Institutionen ihren Ausdruck finden.

2.4. Aussicht auf Erfolg

Anwendung militärischer Gewalt hat immer schlimme Folgen. Sie kann deshalb nur gerechtfertigt werden, wenn die begründete Chance besteht, ein noch schwereres Übel damit zu beseitigen. Es muss also Aussicht auf Erfolg bestehen. Beispiele des letzten Jahrzehnts wie Somalia und Bosnien zeigen, wie schwierig es unter heutigen Bedingungen ist, in dieser Frage zu moralischer Gewissheit zu gelangen; zwingende Gewissheit gibt es in komplexen Handlungssituationen ohnehin nicht, sie ist auch ethisch nicht gefordert.

In der friedensethischen Diskussion erfreut sich aber das Argument zunehmender Zustimmung, Krieg sei angesichts der Komplexität der heutigen gesellschaftlich-politischen und internationalen Verhältnisse grundsätzlich nicht mehr geeignet, Konflikte zu lösen; er schaffe vielmehr nur neue. So hat sich auch der Papst im Kosovo-Konflikt mehrfach geäußert, was als Abrücken von der *bellum-iustum*-Lehre gedeutet wurde. Das Argument hat erhebliches Gewicht, weil es im Blick auf viele kriegerische Auseinandersetzungen unserer Zeit so evident scheint. Dennoch greift es zu kurz, wenn es nicht mit der Gegenfrage abgewogen wird, ob nicht der Verzicht auf Gegenwehr (z. B. gegen Iraks Überfall auf Kuwait) oder auf eine Intervention (z. B. in Bosnien) zu noch größerem Übel führt. Die Staatengemeinschaft kann schließlich nicht gewissenlosen Machthabern ganze Weltregionen achselzuckend überlassen, die ihrerseits keine Skrupel haben, Gewalt anzuwenden.

Allerdings ist das Kriterium der Erfolgsaussicht heute von ganz anderer Tragweite als etwa in Zeiten der europäischen Kabinettskriege zwischen einer überschaubaren Zahl politischer Akteure mit ihrem erkennbaren Interessenskalkül und ihren begrenzten Mitteln. Das Kriterium verlor schon in den Revolutionskriegen und vollends in den Vernichtungskriegen unseres Jahrhunderts seinen ursprünglichen Sinn, nämlich als Frage nach der Möglichkeit, verletztes Recht durch Krieg wieder herzustellen. Heute muss es politisch verstanden werden als Frage nach der Möglichkeit künftiger Neuordnung der Verhältnisse, also der Überwindung von Konfliktursachen. Die kirchliche Friedenslehre nennt das Friedensförderung, die weit über Friedenssicherung hinausgeht.

Auf die Interventionsfrage angewandt heißt das zu fragen, ob begründete Aussicht besteht, ein Land dauerhaft zu befrieden. Dazu genügt es nicht, einen Diktator zu stürzen, Terroristen festzusetzen oder Guerilleros in den Busch zu verdrängen. Es reicht nicht, einen akuten bewaffneten Konflikt von außen zu ersticken und dann das Land seinem weiteren Schicksal zu überlassen. Vielmehr

müssen die labilen politischen, sozio-ökonomischen und kulturellen Verhältnisse so verändert werden, dass die Aussicht besteht, die gewaltsame Austragung von Konflikten künftig zu vermeiden. Das erweist sich bei ethnisch-kulturell bedingten Konflikten als besonders schwer.

Es gibt Formen innerstaatlichen Unfriedens, die weder mit herkömmlichen militärischen Mitteln der Kriegsführung noch mit moderner Waffentechnik zu beseitigen sind. Somalia war dafür das erschreckendste Beispiel. Die Streitkräfte der USA haben dort massiv und rücksichtslos gegen die Gebote der Verhältnismäßigkeit der Mittel und der Schonung der Zivilbevölkerung verstoßen – Kriterien, die auch in der Diskussion während des Kosovo-Konflikts eine große Rolle spielten, was hier nicht weiter verfolgt werden kann. H. M. Enzensberger konstatierte eine Zeitdifferenz von 400 Jahren zwischen dem technologisch gesteuerten Luftkrieg der NATO und den an Grimmelshausen gemahnenden Exzessen im Kosovo; Habermas fühlte sich, nicht ganz so weit zurückgreifend, eher an Ernst Moritz Arndt erinnert.¹⁵ In solchen Fällen kann eine militärische Intervention nur Sinn haben als die gleichsam polizeiliche und möglichst auf polizeiliche Mittel und Handlungsregeln reduzierte Seite einer umfassenderen, längerfristig angelegten politischen Intervention, die in der treuhänderischen Übernahme der Politik und Verwaltung des Landes mit dem Ziel allmählicher Befriedung besteht. Im Kosovo mündete die NATO-Intervention, was durchaus ungewiss war, schließlich in ein solches von den UN mandatiertes Konzept. Ob es Erfolg haben wird, bleibt ungewiss. Die entsprechenden Berichte der OSZE im Dezember 1999 klingen eher pessimistisch. Aber angesichts der Vielzahl möglicher vergleichbarer Fälle in der heutigen Welt, der begrenzten Mittel und der unterschiedlich tangierten Interessen der Staaten wäre es utopisch zu erwarten, dass diese Art politischer Intervention in absehbarer Zeit die Regel werden könnte.

Die Intervenierenden müssen also wissen, worauf sie sich einlassen. Sie brauchen über den Willen hinaus, akute Gewalt zu beenden, ein politisches Konzept und die Mittel, die Verhältnisse mit Aussicht auf Dauer zu stabilisieren. Fehlt es daran, dann greift die Absicht der Intervenierenden zu kurz; dann sind auch die sogenannten Kollateralschäden militärischer Aktionen nicht zu rechtfertigen; dann kann man also nicht mehr von humanitärer Intervention sprechen. Dann werden die Dinge im betroffenen Land möglicherweise schlimmer als zuvor.

Die am Kriterium Erfolgsaussicht orientierten Überlegungen machen also deutlich, dass international die präventive Bekämpfung der vielen Konfliktursachen viel wichtiger wird als eine Intervention im akuten Fall, die häufig zu spät erfolgt. Die internationale Politik ist aber noch viel zu wenig auf solche Prävention ausgerichtet, es fehlen ihr dazu auch weitgehend die institutionellen und materiellen Mittel. Trotz zunehmender Interdependenz der Völker und Staaten

15 F.A.Z. vom 14.4.1999; zu Habermas vgl. Anm. 3.

fehlt es an kontinuierlicher Beobachtung und an gemeinsamer systematischer Bekämpfung der Übel und Nöte, die zu bewaffneten Konflikten führen. So entstehen immer wieder Situationen, in denen die militärische Intervention das einzige Mittel zu sein scheint, das noch helfen kann.

An den Konflikten im ehemaligen Jugoslawien insgesamt und am Kosovo-Konflikt im Besonderen wurden diese Defizite unerbittlich demonstriert: nämlich das lange Zuwarten in Europa und in den UN, nur halbherzig ausgeübter diplomatischer und ökonomischer Druck, das Fehlen eines Konzepts politischer Neuordnung, das, frühzeitig angeboten und verbunden mit ökonomischer Hilfe, die Kriege vielleicht verhindert hätte. Die Folge ist, dass die „Erfolgsaussicht“ der Intervention gleichsam im Nachhinein gesichert werden musste durch Wiederaufbauprogramme und durch die Bereitschaft der Interventionsmächte, sich auf längere Zeiten des Verbleibens im Land einzustellen. Ob damit die tiefsitzenden ethnischen Konflikte überwunden werden können, bleibt dennoch fraglich.¹⁶

2.5. *Gewalt als ultima ratio*

Damit wurde schon deutlich, was in anderem Sinne das Kriterium der *ultima ratio*, der Anwendung militärischer Gewalt als letztes Mittel meint. Zuvor muss alles andere, was zu Gebote stand, versucht worden sein, um einen Konflikt beizulegen. Krieg bedeutet immer, dass Politik versagt hat. Heute heißt das mehr denn je Versagen in der vorausschauenden Bekämpfung von Konfliktursachen und im klugen diplomatischen Krisenmanagement. Wir haben schon betont, dass die internationale Politik heute für beides dringend neue Instrumente der Kooperation braucht. Gerade die alte *bellum-iustum*-Lehre führt also zur Einsicht in die Notwendigkeit von Friedensförderung über die herkömmliche Friedenssicherung hinaus.

Davon nehmen wir nichts zurück, wenn wir unter dem Kriterium der *ultima ratio* aber auch festhalten, dass selbst bei besser gelingender Prävention und Friedensförderung die Möglichkeit gewaltsamer Gegenwehr gegen Aggression, Völkermord, Massenvertreibungen nicht fehlen darf. Fehlt sie ganz oder ist sie nicht glaubhaft, wirkt das wie ein Freibrief für potentielle Gewalttäter. An dieser Einsicht darf sich Friedensethik nicht vorbeidrücken. Es verfehlen dann leicht, wie am Jugoslawien-Konflikt ablesbar, auch die Anstrengungen der Diplomatie, der Vermittlung und des Druckes ihr Ziel. Im Kosovo-Konflikt hat Milosevic offensichtlich bis zuletzt getäuscht und gepokert und wohl auch gemeint, einen Luft-

16 Manfred Eisele spricht in F.A.Z. vom 26.8.1999 von einem Jahrhundert-Auftrag für die UN. Oschlies, Wolf, Alptraum Kosovo, in: Die politische Meinung, Oktober 1999, vertritt die These, die NATO-Intervention habe die Lage auf dem Balkan insgesamt nicht verbessert.

krieg durchstehen zu können; und mit Recht wurde zumal von Kritikern der Intervention die öffentlich gemachte Beschränkung auf Luftangriffe als schwerer Fehler bezeichnet. So wie das staatliche Gewaltmonopol innergesellschaftlich eine in der Regel latente, aber notwendige und wirksame Bedingung des Friedens ist, so bedarf internationale Friedenssicherung der glaubhaften Möglichkeit der Staaten, wenigstens den schlimmsten Verstößen gegen Frieden und Menschenrechte äußerstenfalls auch mit Waffengewalt entgegenzutreten. Dass die UN dazu in aller Regel bislang nicht in der Lage sind, hat die NATO schließlich zu ihrem umstrittenen Entschluss gebracht, ihrerseits im Kosovo zu intervenieren.

3. Friedensethisches Fazit

Das Fazit unserer Erörterungen ist ernüchternd; manche finden es vielleicht sogar enttäuschend. Letzteres hätte vermutlich seinen Grund in falschen Erwartungen. Ethik kann unsere Handlungsprobleme nicht auflösen, sie kann vielmehr nur Hilfen zu ihrer Klärung liefern. Solche haben wir hier gesucht in den allgemeinen Prinzipien bzw. Kriterien der *bellum-iustum*-Lehre. Sie erweisen sich auch und gerade heute als unentbehrlich, wenn man denn überhaupt Politik auch an ethischen Prinzipien messen will.

Prinzipien sind unentbehrlich im Versuch der ethischen Klärung politisch-moralischer Fragen. Prinzipien sind allgemein; ihre Gewichtung im Konkreten ist ein Ermessensurteil. Man kann deshalb aus Prinzipien nicht die eindeutig richtige Lösung gleichsam deduzieren. Die Situationen, in denen wir uns so oder so entscheiden und handeln müssen, sind nicht auf Schnittpunkte von Prinzipien reduzierbar. Die Faktoren einer konflikthaften Konstellation sind zu vielfältig und zu vernetzt, die möglichen Folgen von Handlungen deshalb zu unbestimmbar, als dass eine absolute Gewissheit richtigen Entscheidens zu gewinnen wäre. Erreichbar ist nur die moralische Gewissheit eines Klugheitsurteils. Als moralisches ist es qualifiziert, wenn es sich im Durchdenken der Situation und der möglichen Folgen von Entscheidungen auch von den ethischen Kriterien leiten lässt, als kluges ist es qualifiziert, wenn es die größtmögliche Mühe aufwendet, das Wissbare über Faktoren und mögliche Folgen zu beachten. Deshalb nennen wir die Klugheit auch das Situationsgewissen, und schon Thomas v. Aquin wusste, dass in dessen Urteil und Entscheidung in aller Regel ein Stück Unwissenheit bleibt, nicht über die Prinzipien, sondern über Möglichkeiten und Grenzen, ihnen in der gegebenen Situation gerecht zu werden.¹⁷ Übrigens sind in dieser Klugheitslehre, anders als in der heute üblichen oberflächlichen Entgegense-

17 Vgl. dazu B. Sutor, Politische Ethik 70ff.

zung, Gesinnungs- und Verantwortungsethik verklammert; es gibt die eine nicht ohne die andere.

Ein zweites Ergebnis unserer Erörterungen lässt sich zum Verhältnis von Moral und Recht festhalten. Es wurde durchgehend deutlich, wie eng benachbart friedensethische Prinzipien und Regeln des heutigen Völkerrechts sind. Das ist wichtig und hilfreich für die Orientierung von Politik. Denn für den Verkehr der Staaten untereinander müssen ethische Prinzipien und Forderungen in Recht übertragen werden, wenn Erwartungs- und Verhaltenssicherheit in den internationalen Beziehungen wachsen sollen. Die Fragen von Krieg und Frieden, von Menschenrechten und Intervention dürfen nicht einem moralischen oder gar nur moralisierenden Pragmatismus der Akteure überlassen bleiben, weil dieser immer von Sonderinteressen beeinflusst oder gar okkupiert wird. Deshalb ist auch ethisch die strenge Achtung der Regeln des Völkerrechts zu fordern. Staaten, die diese ihrer willkürlichen Interpretation unterwerfen, stellen sie damit zur Disposition und provozieren durch Präzedenzfälle den Rückfall in den „Naturzustand“ der früheren Staatenanarchie. Friedensethik fordert dagegen heute die Stärkung und Weiterentwicklung des Völkerrechts hin zu einer wirksamen Rechts- und Friedensordnung der Staatengemeinschaft.

Freilich hat auch dieses Argument, wie wir gesehen haben, seine Grenzen. Noch ist die Friedensordnung nicht wirksam etabliert, und die Völkerrechtsregeln bewegen sich in der Spannung zwischen Staatensouveränität und Geltung der Menschenrechte, zwischen Verteidigungsrecht und Gewaltverbot. Diese Lage lässt offensichtlich auch rechtlich einen Spielraum des Ermessens, in der gegebenen Situation so oder so zu entscheiden; ganz abgesehen davon, dass dem geltenden Recht die Denkfigur des übergesetzlichen Notstandes immer übergeordnet bleibt. Es ist Sache politisch-moralischer Verantwortung, daraus nicht Willkür werden zu lassen.

Der Autor will sich um ein eigenes Urteil in all dem Für und Wider am Schluss nicht drücken. Ich halte die NATO-Intervention im Kosovo insoweit für gerechtfertigt, als sie, zwar ohne ausdrückliches Mandat des Sicherheitsrates, doch von dem schließlich erfolgreichen Bemühen geleitet blieb, die Behandlung des Konflikts wieder in dessen Verantwortung zurückzugeben. Der gewichtigste Einwand dagegen ergibt sich unter dem Kriterium der Erfolgsaussicht. Es spricht leider viel dafür, dass weder NATO und EU noch OSZE und UN ein aussichtsreiches politisches Konzept für die Neuordnung auf dem Balkan haben. Unter solchen Umständen wird eine Intervention höchst fragwürdig. Aber hätte die NATO nicht interveniert, wäre unser moralisches Urteil über solches Zuschauen heute wahrscheinlich viel härter.