

Völkerrecht contra Bürgerkrieg

Die Militärintervention gegen Gaddafi ist illegitim

Ob man Diktatoren zum Teufel jagen soll, ist die eine Frage - selbstverständlich soll man das, so gut es geht. Man muss sich aber auch dem trostlosen Befund aussetzen: Die Intervention der Alliierten in Libyen steht auf brüchigem normativem Boden.

Von Reinhard Merkel (...lehrt Strafrecht und Rechtsphilosophie an der Universität Hamburg.)

Die Resolution 1973 des UN-Sicherheitsrats vom 17. März, die den Weg zur militärischen Intervention in Libyen freigab, und Maß und Ziel dieser Intervention selbst überschreiten die Grenzen des Rechts. Nicht einfach nur die Grenzen positiver Normen – das geschieht im Völkerrecht oft und gehört zum Motor seiner Entwicklung. Sondern die seiner Fundamente: der Prinzipien, auf denen jedes Recht zwischen den Staaten beruht. Die Entscheidung der Bundesregierung, der Resolution nicht zuzustimmen, war richtig. Die empörte Kritik daran ist so kurzsichtig und fahrlässig wie die Entscheidung des Sicherheitsrats und die Art der Intervention selbst: kurzsichtig im Ausblenden wesentlicher Voraussetzungen der Situation in Libyen, fahrlässig im Hinblick auf die Folgen dieses Kriegs für die Normenordnung der Welt.

Strenger als es der Sicherheitsrat getan hat, müssen zwei denkbare Ziele der Intervention unterschieden werden: die Verhinderung schwerer völkerrechtlicher Verbrechen und die gewaltsame Parteinahme zur Entscheidung eines Bürgerkriegs. Beides unterliegt höchst unterschiedlichen Möglichkeiten der Rechtfertigung. An eine dritte Unterscheidung sei vorsichtshalber erinnert: Ob man Gewalttaten unterbinden oder Diktatoren zum Teufel jagen soll, ist die eine Frage – selbstverständlich soll man das, so gut es geht. Eine ganz andere ist es aber, ob man zu diesem Zweck einen Krieg führen darf, dessen Folgen politisch wie normativ schwer abzusehen sind.



© dpa

Aufständischer auf einem erbeuteten Panzer von Gaddafis Streitkräften

Das Ziel, einen Tyrannen zu stürzen und bewaffneten Aufständischen dabei zu helfen, ist kein legitimer Titel zur gewaltsamen Intervention dritter Staaten. Die Gründe dafür sind nicht bloß solche des positiven Völkerrechts, wiewohl sie sich dort zahlreich finden, etwa in Artikel 3 des Zweiten Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen von 1977 oder in der Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs im Streitfall „Nicaragua v. U.S.A.“ von 1986. Diese Normen statuieren ein striktes Verbot des militärischen Eingreifens in Bürgerkriege auf fremdem Territorium. Wer will, mag mit der gängigen Nonchalance mächtiger Staaten im Umgang mit dem Völkerrecht darüber hinwegsehen. Aber als Ordnung des Rechts ist die zwischenstaatliche Ordnung mehr als der bloße Modus vivendi einer unregulierten Machtpolitik.

Der demokratische Interventionismus ist eine Missgeburt

Schon Kant hat in seiner Schrift „Zum ewigen Frieden“ von 1796 festgehalten, die Intervention äußerer Mächte in einen unentschiedenen Bürgerkrieg sei „eine Verletzung der Rechte eines nur mit seiner inneren Krankheit ringenden, von keinem andern abhängigen Volks“, ein „Skandal“, der „die Autonomie aller Staaten unsicher“ mache. Dieser Satz bezeichnet das normative Grundproblem aller Interventionen in fremden Bürgerkriegen richtig. Solange die innere Auseinandersetzung andauert, verdrängt die konfliktentscheidende Parteinahme von außen für eine der kämpfenden Seiten die andere gewaltsam aus ihrer legitimen Rolle als Mitkonstituent der künftigen innerstaatlichen Verfasstheit. Ja, auch der interne Sieg einer der Parteien kann dies bewirken, so wie es durch das Regime eines Despoten vom Schlage Gaddafis schon zuvor dem größten Teil des Volkes aufgezwungen worden sein mag. Aber Kant hat recht mit dem Hinweis, das bezeichne ein Ringen des Volkes mit seiner „inneren Krankheit“, verletze jedoch dessen Autonomie gegenüber anderen Völkern nicht. Das tut erst die gewaltsame Entscheidung des Konflikts durch externe Dritte. Und genau deshalb bedroht sie die Grundnorm des Rechtsverhältnisses aller Staaten: deren Gleichheit und Autonomie.

Ganz gewiss: Gaddafi ist ein Schurke, dessen Entfernung von der Macht ein Segen wäre, nicht nur für Libyen. Aber die Annahme, die ihn bekämpfenden Rebellen seien eine Demokratiebewegung mit homogenen freiheitlichen Zielen, ist lebensblind. Niemand durchschaut das dunkle Gemisch politisch-ideologischer Orientierungen unter den Rebellen derzeit auch nur annähernd. Was man dagegen sehr genau kennt, und nicht erst seit 2003, sind die Schwierigkeiten eines demokratischen State-Building ohne historisches Fundament und nach einem extern erzwungenen Regimewechsel. Sollte man nicht meinen, die führenden Politiker der westlichen Welt hätten inzwischen gelernt, was schon Kant gesehen hat? Die wichtigste Ressource eines solchen State-Building, die prinzipielle Loyalität der großen Mehrheit eines Volkes, dürfte durch den gewaltsamen Eingriff von außen weit nachhaltiger zerstört als durch die Entmachtung eines Despoten gewährleistet werden.

Was das für Libyens politische Zukunft heißt, mögen die Experten für die arabische Welt ermessen. Was es aber normativ heißt, liegt auf der Hand: Ein Ziel, das nicht oder doch nicht in akzeptabler Weise erreichbar ist, taugt als legitimierender Grund von vornherein nicht. Der demokratische Interventionismus, propagiert 2003, als sich die irakischen Massenvernichtungswaffen als Lüge erwiesen, und jetzt in der euphemistischen Maske einer Pflicht zur kriegerischen Hilfe im Freiheitskampf wieder erstanden, ist politisch, ethisch und völkerrechtlich eine Missgeburt.

Dass Gaddafi keinen Völkermord begonnen hat, ist evident

Man wird einwenden, das alles laufe an Sinn und Ziel der Intervention vorbei. Das Mandat des Sicherheitsrats decke allein die zum Schutz der Zivilbevölkerung erforderlichen Gewaltmittel, und nur diese würden zu nichts anderem als jenem Schutzzweck auch eingesetzt. Das ist zwar de facto nicht wahr und im klaren Bewusstsein aller Beteiligten von Anfang an nichts anderes gewesen als eine rhetorische Geste an die Adresse des Völkerrechts. Sofort nach Beginn der Kriegshandlungen hat man in England und Amerika verdeutlicht, ohne den Sturz Gaddafis sei die Situation nicht zu bereinigen. Hätten die Verfasser der Resolution deren humanitäre Begrenzung ernst gemeint, dann

hätten sie die drohende Nötigung, mit der Gewalt aufzuhören, deutlich an beide Seiten richten müssen. Das haben sie nicht. Es ist aber ein normatives Unding, zur Befriedung eines militärischen Konflikts die Machtmittel der einen Seite auszuschalten, um denen der anderen zur freien Wirkung zu verhelfen. Nur so freilich lässt sich der Sturz Gaddafis erreichen. Und eben darum geht es.

Nun also: Darf man zum Schutz der Zivilbevölkerung eines anderen Staates gegen diesen Staat Krieg führen? Ja, in Extremfällen darf man das – wenn sich nur so ein Völkermord oder systematische Verbrechen gegen die Menschlichkeit verhindern lassen, wie sie Artikel 7 des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs beschreibt. Das hat die Entwicklung des Völkerrechts in den vergangenen zwei Jahrzehnten klargestellt. Gestritten wird zwar, ob eine solche Intervention auch ohne Mandat des Sicherheitsrats legitim sein kann. Aber für die gegenwärtige ist das belanglos.

Dass Gaddafi keinen Völkermord begonnen oder beabsichtigt hat, ist evident. Ein Völkermord setzt hinter allen dabei begangenen Taten das Ziel voraus, „eine nationale, rassische, religiöse oder ethnische Gruppe als solche“ zu zerstören. Nichts spricht dafür, dass die offensichtliche Intention Gaddafis, einen Aufstand – mit welcher Brutalität immer – niederzuschlagen, von diesem für ihn sinnlosen Motiv begleitet wäre.

Kollaterale Opfer unter Zivilisten ändern daran nichts

Haben Gaddafis Truppen systematisch Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen oder doch als bevorstehend befürchten lassen? Die Antwort lautet beide Male: nein. Hier vor allem darf man sich den Blick nicht vom Nebel irreführender Phrasen trüben lassen. Wer aus noch so berechtigter Empörung über die Brutalität militärischer Gewalt ihr mit dem Siegel „Völkermord“ oder „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ die Affinität zu deren Urbildern bescheinigt: den Massenmorden der Nationalsozialisten, sollte bedenken, was das bedeutet: den Zugriff auf die fundamentalen Normen der Weltordnung. Denn solche Verbrechen erlauben den Krieg, das dritte der schwersten Menschheitsübel und ihrer trostlosen Geschichte. Wer so fahrlässig wie die Regierungen der Intervenienten, viele westliche Medien und leider auch die Resolution des Sicherheitsrates mit solchen Zuschreibungen umgeht, tastet die Grundnorm des Völkerrechts und damit dieses selbst an: das Gewaltverbot zwischen den Staaten.

„Der Diktator führt Krieg gegen sein eigenes Volk, bombardiert systematisch seine eigene Bevölkerung, massakriert die Zivilbevölkerung seines Landes“ - ja, das alles, in den vergangenen Tagen tausendfach wiederholt, wären Beispiele für gravierende Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Aber Gaddafi führt Krieg gegen bewaffnete Rebellen, die ihrerseits Krieg gegen ihn führen. Kämpfende Aufständische, und wären sie Stunden zuvor noch Bäcker, Schuster und Lehrer gewesen, sind keine Zivilisten. Dass Gaddafis Truppen gezielt Zivilisten töteten, ist vielfach behauptet, aber nirgends glaubhaft belegt worden. Und jeder nach außen legitimierte, also autonome Staat der Welt, darf - in bestimmten Grenzen - bewaffnete innere Aufstände zunächst einmal bekämpfen. Bevor man diese Feststellungen nun mit dem Zwischenruf abschneidet: „Aber hier ein Tyrann, durch nichts legitimiert, dort Kämpfer für ihre Freiheit und Menschenrechte!“, sollte man sich die Redlichkeitspflicht zumuten, einen Sachverhalt zunächst vollständig zu betrachten und ihn erst dann zu beurteilen.

Nach Kriterien, die sich inzwischen auch im Völkerrecht durchsetzen, war Gaddafis Despotenregime nach innen, der eigenen Bevölkerung gegenüber, niemals legitim. Davon zu unterscheiden ist seine Legitimität nach außen gegenüber allen anderen Staaten der internationalen Gemeinschaft. Und diese Legitimität ist freilich unbestreitbar - die wirksame, international anerkannte Funktion eines für sein Land handelnden, Verträge schließenden, die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen repräsentierenden und andere Rollen ausübenden Machthabers. Diese externe Legitimität gegenüber der Völkergemeinschaft verliert ein Regime und mit ihm der Staat selber erst dann, wenn es die Grundpflichten jedes Staates, die seine Existenz als zwangsrechtliche Ordnung allererst legitimieren, missachtet, ja in ihr Gegenteil verkehrt: mit der systematischen Vernichtung der eigenen Zivilbevölkerung oder großer Teile von ihr im Modus völkerrechtlicher

Verbrechen. Dann wird es zum legitimen Ziel einer humanitären Intervention. Wer aber militärisch gegen militärisch agierende Rebellen vorgeht, tut und wird dies nicht. Kollaterale Opfer unter Zivilisten, die das in kommunalen „Rebellenhochburgen“ unausweichlich mit sich bringt, ändern daran nichts. Dies werden, so bitter das ist, in den nächsten Tagen die kollateralen Opfern der Intervenienten in vermutlich nicht geringerer Zahl zur quälenden Anschaulichkeit bringen.

Das rechtsethische Prinzip des Notstands

Aber heißt dies alles nicht, einem geknechteten Volk das Recht bestreiten, sich gegen seinen Unterdrücker zu erheben? Nein. Es bezeichnet die Schwelle, jenseits derer externe Mächte in das Ringen eines Volkes „mit seiner inneren Krankheit“ gewaltsam eingreifen dürfen. Doch auch für die innere Legitimation eines bewaffneten Aufstands gibt es normative Schranken. Das zeigt sich, wenn man die rechtsethischen Prinzipien bedenkt, auf die er sich stützen kann. Für die kämpfenden Rebellen selbst, und stellvertretend auch für die mit ihrem Vorgehen Einverständenen, ist dies das Prinzip der Notwehr. Schon Aristoteles hat gesehen, dass sich daraus selbst die Ermordung des Tyrannen rechtfertigen lässt.

Aber die militärische Rebellion in einem modernen Staat ist immer verbunden mit zahllosen Opfern unter der Zivilbevölkerung, die den Aufstand nicht wünschen. Dass es Millionen Libyer gibt und viele unter den zivilen Opfern geben würde, die den bewaffneten Kampf gegen Gaddafis missbilligt haben, wusste man vorher. Natürlich ist deren Tötung auch Gaddafis Truppen zuzurechnen. Aber den Rebellen, die den Kampf begonnen haben, ebenfalls. Solchen Opfern wird der Tod für ein Ziel aufgezwungen, das sie nicht gewollt haben. Rechtfertigen lässt sich dies allenfalls nach dem rechtsethischen Prinzip des Notstands. Freilich ist grundsätzlich niemand verpflichtet, sein eigenes Leben für die Ziele Anderer opfern zu lassen. Das deutet an, wie hoch auch die staatsinterne Schwelle sein muss, von der an ein legitimer Widerstand gegen den Despoten zur organisierten militärischen Gewalt greifen darf.

Die Garantie des Gewaltverbots

Wenn die Machthaber Hitlerdeutschlands beginnen, die deutschen Juden, wenn die Hutus in Ruanda beginnen, die ruandischen Tutsis systematisch und massenhaft zu ermorden, dann ist nicht nur die Schwelle zur legitimen humanitären Intervention überschritten, sondern erst recht die zum legitimen gewaltsamen Bürgerkrieg. Ja, diese muss deutlich unterhalb jener liegen. Aber wo genau, ist eine ungeklärte Frage. Für ihre Antwort ist das Völkerrecht unzuständig. Sie ist Aufgabe der Rechtsphilosophie und der politischen Ethik. Bislang gibt es weltweit auch nicht den Schatten eines Konsenses dazu. Was aber Libyen angeht, so ist es alles andere als gewiss, dass diese Schwelle vor Beginn des Bürgerkriegs überschritten war. Im Gegenteil. So widerwärtig Gaddafis Regime gewesen und zunehmend geworden ist: dass der Widerstand dagegen das Recht zu einer Form gehabt hätte, die zahllosen Unbeteiligten, Frauen und Kinder eingeschlossen, den Tod aufzwingen musste, darf man mit Gründen bezweifeln. So schmerzlich das jeden anmuten muss, der das Recht auf demokratische Teilhabe als fundamentales Menschenrecht verteidigt: die libysche Opposition dürfte ihr legitimes, moralisch hochrangiges Ziel mit illegitimen Mitteln verfolgt haben. Der ägyptische und der tunesische Weg waren nicht nur klüger, sondern auch moralisch besser und wohl nicht zuletzt deshalb erfolgreicher.

Das ist ein trostloser Befund. Die Intervention der Alliierten, so berechtigt ihr Schutzanliegen ist, steht auf brüchigem normativem Boden. Die politische Ziellosigkeit des Unternehmens ist dabei das geringere Übel. Es geht um weit mehr als die pragmatisch beste Lösung eines einzelnen Konflikts: um die Garantie des Gewaltverbots und seiner vernünftigen Grenzen als Grundprinzip der Weltordnung. Der Krieg wird diese Grenzen weiter ins machtpolitisch Disponible verschieben. So berechtigt seine humanitären Ziele sind: Die Beschädigung der Fundamente des Völkerrechts decken sie nicht.

Reinhard Merkel lehrt Strafrecht und Rechtsphilosophie an der Universität Hamburg.

Text: F.A.Z.

Bildmaterial: dpa, REUTERS