

Wird die humanitäre Intervention strafbar?

Der Internationale Strafgerichtshof muss womöglich bald über Aggressionen entscheiden – mit weitreichenden Folgen. Von Claus Kreß

In dem Saal des japanischen Verteidigungsministeriums, in dem an den internationalen Strafprozess wegen der japanischen Angriffskriege vor und im Zweiten Weltkrieg erinnert wird, befindet sich eine Glasvitrine mit einem aufgeschlagenen Buch. Dieses eröffnet dem Besucher nicht etwa einen Blick auf das Tokioter Urteil von 1948, das dem Angriffskrieg – wie zwei Jahre zuvor das Nürnberger Militärtribunal – die düstere Auszeichnung des schwersten Verbrechens im Völkerrecht verliehen hatte. Ausgestellt wird vielmehr der vehemente Einspruch des indischen Richters Radhabinod Pal gegen dieses Urteil. Ein Einwand von Richter Pal, der sich gegen die Legitimität der Anklage richtet, hat sich als zukunftsweisend erwiesen: Das strafbewehrte Verbot des Angriffskriegs würde den kolonisierten Völkern zumuten, auf ewig Fremdherrschaft dulden zu müssen.

Eine solche Perpetuierung von Unrecht sei ein zu hoher Preis für den Erhalt des Friedens. Im Dezember 1961 wollte es die Geschichte so, dass gerade Indien den antikolonialen Worten von Richter Pal gewaltsame Taten folgen ließ. In einer kaum 36 Stunden währenden Militäroperation brachte dieser Staat eine Reihe portugiesischer Enklaven auf dem indischen Subkontinent, darunter insbesondere Goa, unter seine Kontrolle. Nach dem 1945 in der Satzung der Vereinten Nationen verankerten völkerrechtlichen Gewaltverbot war dieser Gewalteininsatz nicht zu rechtfertigen. Denn eine auf den antikolonialen Befreiungskampf bezogene Ausnahme von diesem Gewaltverbot sieht die UN-Charta nicht vor. Doch hiervon ließ sich Indien nicht beeindrucken. Stolz erklärte man es zu einer Frage höherer Gerechtigkeit, sich der letzten kolonialen Rückstände zu

entledigen. Verurteilt wurde Indien nicht. Im UN-Sicherheitsrat votierte die Sowjetunion dagegen, und in der Vollversammlung gab es inzwischen eine blockfreie Mehrheit für eine ungeschriebene Erlaubnis zum antikolonialen Befreiungskampf. Umso weniger war 1961 an eine Bestrafung der indischen Staatsführung wegen eines Angriffskriegs durch ein internationales Strafgericht zu denken.

Schon 1955 hatte Bert Röling, der niederländische Richter am Tokyo Tribunal, erklärt, es wäre „bemerkenswert und überraschend“, sollte sich eine allgemein konsensfähige Aggressionsdefinition finden lassen. Nach dem Fall Goa schien das Dunkel des Schattens, den der monumentale Legitimitätseinwand von Richter Pal auf die schöpferischen Präzedenzfälle von Nürnberg und Tokio geworfen hatte, undurchdringlich geworden zu sein. Und noch 1989 bezeichnete Wilhelm Grewe, der deutsche Völkerrechtsberater aus den Zeiten Konrad Adenauers, das Nürnberger Urteil zum Angriffskrieg nicht nur als Justizirrtum, sondern auch als Irrweg für die Zukunft. Die Praxis der Staaten schien diese Skepsis auch dann noch zu bestätigen, als die Idee der Völkerstrafgerichtsbarkeit in den 1990er Jahren im Übrigen ihre Renaissance erlebte. Denn die Statuten der 1993 und 1994 vom UN-Sicherheitsrat eingesetzten Internationalen Straftribunale für das ehemalige Jugoslawien beziehungsweise für Ruanda beschränkten deren Gerichtsbarkeit auf Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen.

Sogar 1998, als der Gründungsvertrag für den Internationalen Strafgerichtshof angenommen wurde, misslang eine Einigung über das Verbrechen des Angriffskriegs. Das hatte auch mit einem gegenüber 1945 gewandelten völkerrechtlichen Zeitgeist zu tun. Inzwischen waren die Menschenrechte nicht nur fest im Völkerrecht verankert, sondern sie begannen auch, in die Völkerrechtsordnung im Ganzen auszustrahlen. Dementsprechend avancierte der völkerrechtliche Schutz der Menschenrechte zum Leitgedanken des Völkerstrafrechts der zweiten Generation: Der Völkermord wurde zum „Verbrechen der Verbrechen“ erklärt, Verbrechen gegen die Menschlichkeit wurden auch jenseits bewaffneter Konflikte als solche gebrandmarkt, und es kristallisierten sich völkerrechtliche Verbrechen im Bürgerkrieg heraus. Mancher bedeutenden Menschenrechtsorganisation erscheint der Völkerstraftatbestand des Angriffskriegs demgegenüber beinahe anachronistisch. Denn nicht die Beförderung der Menschenrechte oder sonstiger humanitärer Werte, sondern der Schutz des überkommenen Rechtsguts der (äuße-

ren) staatlichen Souveränität stehe hier im Mittelpunkt.

Allen voran die Vereinigten Staaten haben diese Argumentationslinie noch entschieden durch die Überlegung zugespitzt, dass das Völkerstrafrecht durch die Wiederbelebung des Völkerstrafatbestands des Angriffskriegs mit einer kaum erträglichen inneren Spannung befrachtet würde. Denn dann werde nicht nur die Begehung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Bürgerkriegsverbrechen unter Strafe gestellt, sondern zugleich auch ein solcher Einsatz von Gewalt, der sich nach Lage der Dinge als das einzig verbleibende Mittel erweist, um eine Zivilbevölkerung davor zu schützen, zum Opfer ebendieser Verbrechen zu werden. Hier kommt die nicht nur amerikanische Befürchtung zum Ausdruck, dass der Tatbestand des Angriffskriegs auch eine humanitäre Intervention kriminalisiere, wenn diese – wie etwa 1999 im Fall Kosovo – ohne eine Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat durchgeführt wird.

Der alte Einwand von Richter Pal steht so in neuem Gewand wieder im Mittelpunkt der Debatte: Zunächst setzte das Selbstbestimmungsrecht der kolonisierten Völker das völkerrechtliche Gebot unter Druck, das Joch der kolonialen Fremdherrschaft um des Erhalts des zwischenstaatlichen Friedens willen unter keinen Umständen gewaltsam abschütteln zu dürfen. Und nun ist es mit dem Durchbruch der Menschenrechtsidee zu einer der großen Legitimitätsfragen des Völkerrechts geworden, ob der Schutz des zwischenstaatlichen Friedens auch dann unter Androhung von Völkerstrafe den Vorrang beanspruchen darf, wenn eine ganze Zivilbevölkerung zum Opfer brutaler Gewaltanwendung durch ihre eigene Regierung wird. Als sich die Vertragsstaaten des Internationalen Strafgerichtshofs vor sieben Jahren in der ugandischen Hauptstadt Kampala auf eine Definition des Verbrechens der Aggression (so heißt der Angriffskrieg heute) verständigten, war ihnen das Dilemma der humanitären Intervention nur zu bewusst. Allen voran die Vereinigten Staaten setzten sich mit Nachdruck dafür ein, Gewalteinsetze zur Beendigung von Völkerstrafaten sogar ausdrücklich straffrei zu stellen. Doch die humanitäre Intervention ist seit dem Fall Kosovo zu einem derart heißen völkerrechtlichen Eisen geworden, dass die Staaten schon das Wort selbst nur noch ungern in den Mund nehmen, geschweige denn niederschreiben. Der in Kampala vereinbarte Völkerstrafatbestand der Aggression nimmt sich des Problems der humanitären Intervention daher auf indirekte Weise an. Nach

der sorgsam formulierten Schwellenklausel droht Staatsführern nur im Hinblick auf solche Gewalteinsätze eine Völkerstrafe, die „ihrer Art, ihrer Schwere und ihrem Umfang nach eine offenkundige Verletzung der Charta der Vereinten Nationen darstellen“. Überzeugende Gründe sprechen dafür, dass die Entscheidung für eine humanitäre Intervention diese Schwelle zu einem Verbrechen der Aggression nicht überschreitet. Zwar ist in der UN-Charta keine Ausnahme vom völkerrechtlichen Gewaltverbot für die humanitäre Intervention niedergeschrieben. Doch steht die Frage, ob sich eine entsprechende ungeschriebene Ausnahme herausgebildet hat, seit den 1990er Jahren so ernsthaft zur Diskussion, dass etwa Deutschland die humanitäre Intervention mit Blick auf die Schwellenklausel zu Recht ausdrücklich als „rechtlich umstritten“ einstuft. In Anbetracht dessen spricht sehr wenig dafür, dass der Internationale Strafgerichtshof, der die Völkerstraftatbestände im Zweifel eng und überdies im Einklang mit dem Völkergewohnheitsrecht auslegen sollte, geneigt sein könnte, eine humanitäre Intervention ihrer Art nach als offenkundige Verletzung der UN-Charta einzustufen. Der Gerichtshof wird vor allem die methodischen Herausforderungen im Umgang mit der in ganz besonderem Maße interpretationsoffenen Praxis der Staaten seit den 1990er Jahren berücksichtigen. So haben die Vereinigten Staaten im April dieses Jahres – ohne eine Ermächtigung des UN-Sicherheitsrats – den syrischen Luftwaffenstützpunkt Al-Schairat angegriffen, um das Assad-Regime von neuerlichen Chemiewaffeneinsätzen gegen die eigene Bevölkerung abzuschrecken. Die Vereinigten Staaten erklärten ihr Vorgehen im Sicherheitsrat für „völlig gerechtfertigt“, allerdings ohne den ihres Erachtens maßgeblichen Erlaubnissatz zu bezeichnen. Während Bolivien, Iran, Russland und Syrien den Luftangriff als Verstoß gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot einstufen, sah eine demgegenüber deutlich größere Zahl von Staaten von einer solchen Verurteilung ausdrücklich ab – allerdings ohne das Vorgehen gleichzeitig explizit als völkerrechtskonform zu bewerten.

Bei der Bewertung dieser Staatenpraxis kann man darauf abheben, dass die Vereinigten Staaten keinen bestimmten Erlaubnissatz benannt haben und dass die verständnisvollen Reaktionen anderer Staaten daher nicht geeignet seien, die Herausbildung eines ungeschriebenen Erlaubnissatzes zur humanitären Intervention zu befördern. Indessen lässt sich auch betonen, dass Staaten Rechtsansprüche im Wissen um völkerrechtliche Grautöne und politische Sensibilitäten nicht stets in lehrbuchartiger Klarheit artikulieren.

Zudem las sich etwa die wohlwollende deutsch-französische Reaktion auf den amerikanischen Gewalteinsetz ganz anders, als man es von zwei dem Völkerrecht dem jeweils eigenen Bekenntnis nach dezidiert freundschaftlich verbundenen Staaten bei einer Verletzung der völkerrechtlichen Kardinalnorm des Gewaltverbots hätte erwarten dürfen.

Nach alldem darf es als sehr wahrscheinlich bezeichnet werden, dass der Internationale Strafgerichtshof Staatenlenker, die sich zukünftig in einer extremen Notlage auch ohne UN-Mandat für eine humanitäre Intervention entscheiden sollten, nicht mit einem internationalen Strafverfahren überziehen würde. Mancher Kritiker humanitärer Interventionen sieht die Schwellenklausel des Verbrechens der Aggression daher allerdings als Ausdruck diplomatischer Verzagtheit. Hierbei wird die bescheidene Rolle des Völkerstrafrechts in den internationalen Beziehungen indessen im Kern verkannt. Ernste völkerrechtliche Streitfragen zum Gewaltverbot, denen leidenschaftlich ausgetragene politische Kontroversen zugrunde liegen, sollten nicht durch die Hintertür der internationalen Strafgerichtsbarkeit entschieden werden. Deren juristische Intervention setzt vielmehr das Bestehen eines belastbaren globalen Konsenses über die jeweils anwendbare völkerrechtliche Verhaltensnorm voraus.

Demnächst werden die Vertragsstaaten des Internationalen Strafgerichtshofs zusammentreten, um darüber zu entscheiden, ob der Gerichtshof seine Zuständigkeit über das Verbrechen der Aggression fortan ausüben dürfen. Mit einem positiven Votum hätte einer der aufregendsten völkerrechtspolitischen Diskussionsprozesse, der vor fast genau einem Jahrhundert nach dem Ersten Weltkrieg seinen Ausgang nahm, zu einem „bemerkenswerten und überraschenden“ (Bert Röling) Durchbruch geführt. Und weil das fundamentale Dilemma der humanitären Intervention hierbei nicht ausgeblendet wird, hätte am Ende auch der alte Einwand von Richter Pal seine zeitgemäße Berücksichtigung gefunden.

Professor Dr. Claus Kreß lehrt Straf- und Völkerrecht an der Universität zu Köln und hat an den Verhandlungen zum Aggressionstatbestand teilgenommen.