

Die menschenrechtliche Imprägnierung der Souveränität

Im Völkerrecht hat sich die Bedeutung der Souveränität immer wieder veränderten historischen Konstellationen angepasst. Gegenwärtig ist das zentrale Thema, wie weit sie auch eine Verpflichtung zum Schutz der eigenen Bevölkerung einschliesst.

Von Oliver Diggelmann

Staatliche Souveränität ist kein Apriori des Völkerrechts und auch keine Naturtatsache. Sie ist als Produkt der Geschichte im 17. Jahrhundert entstanden, und sie wandelte sich immer wieder bei veränderten historischen Problemlagen. Bildlich gesprochen: Sie steht im Strom der Zeit, an dessen Gang sie sich anpasst. Man kann im Völkerrecht grob vereinfachend drei Stadien der Entwicklung der Souveränität unterscheiden. Für die Entstehung zentral war die Situation nach den Religionskriegen des 16. und der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts. Die Frage war, wie das Durcheinander von Bündnissen und religiösen Loyalitätspflichten entwirrt werden kann, das zur Katastrophe des Dreissigjährigen Krieges von 1618 bis 1648 geführt hatte. Die völkerrechtliche Antwort war ein extrem weit verstandenes Souveränitätsprinzip. Es schloss – aus heutiger Warte kaum mehr verständlich – selbst das Recht ein, Kriege zu führen.

Krieg als Souveränitätsattribut

Das Recht zum Krieg war ein Souveränitätsattribut. Die Idee war, dass eine Legalisierung des Krieges eine Entwirrung der Verhältnisse und damit weniger Gewalt bringen könnte. Die Rechtmässigkeit des Krieges sollte, so paradox dies aus heutiger Sicht klingt, stabilisieren. Dieses Konzept völkerrechtlicher Souveränität überlebte bemerkenswert lange. Sein Ende kam erst mit dem Ersten Weltkrieg. 17 Millionen Kriegstote und die Schrecken moderner Kriegführung liessen das damalige Völkerrecht, das den Krieg legalisierte und damit indirekt bis zu einem gewissen Grad auch legitimierte, als moralisch fragwürdig erscheinen.

Die zweite Phase der schrittweisen Anpassung der Souveränität an das politisch immer drängendere Gebot der Kriegsächtung begann. Das Völkerrecht vollzog mit Blick auf die Souveränität nun jene Schritte, die Friedensvereine insbesondere in England und den USA schon im 19. Jahrhundert mit flammenden Appellen gefordert hatten. Der Angriffskrieg wurde zunächst durch die Völkerbundsatzung für bestimmte Konstellationen und 1928 dann vollständig geächtet. Die Uno-Charta von 1945 stellte bereits die Friedensbedrohung unter Sanktionsdrohung. Souveränitätsidee und Recht zum Krieg waren damit entkoppelt. Kein Staat konnte mehr unter Berufung auf seine Souveränität einen Krieg beginnen.

In der Folge des Zweiten Weltkriegs kam es zu einer erneuten Anpassung der Souveränität. Zentral für dieses dritte Stadium waren der Aufstieg und die Etablierung der Menschenrechte. Bei allen Schwierigkeiten, die mit dem Menschenrechtskonzept verbunden sind – dazu gehört auch seine gelegentliche Überstrapazierung –, bildete sich doch

über die Jahrzehnte seit 1945 ein breiter völkerrechtlicher Konsens aus, dass elementarste Menschenrechte unbedingten Schutz verlangen. Schwerste Menschenrechtsverletzungen – Genozid etwa oder Kriegsverbrechen wie die Vergewaltigungen in den Gefangenenlagern in Bosnien – sind durch das Völkerrecht geächtet und werden international verfolgt. Der Uno-Sicherheitsrat hat diesem menschenrechtlichen Grundkonsens in seiner Praxis Rechnung getragen. Gemäss Charta darf er bei Kriegen und bei Bedrohungen des internationalen Friedens Zwangsmassnahmen anordnen und in die staatliche Souveränität eingreifen. Unter dem Einfluss der Menschenrechtsentwicklung ist er seit den frühen 1990er Jahren vermehrt dazu übergegangen, auch schwerste Menschenrechtsverletzungen im Innern als Friedensbedrohung zu betrachten. Verschiedentlich hat er bei Bürgerkriegen Zwangsmassnahmen angeordnet und gar Interventionen autorisiert.

Die Entwicklung in diesem dritten Stadium, jenem der «menschenrechtlichen Imprägnierung der Souveränität», ist noch einen Schritt weiter gegangen. Auslöser waren der Völkermord in Rwanda und das Massaker von Srebrenica, bei denen die internationale Gemeinschaft untätig blieb. Diese Passivität stand in kaum erträglichem Kontrast zur Omnipräsenz menschenrechtlicher Rhetorik in der internationalen Politik. Zugespitzt formuliert: Kein westlicher Politiker konnte nach China reisen, ohne von der Weltöffentlichkeit an seinem Einsatz für die Menschenrechte gemessen zu werden, doch bei den Grossverbrechen in Rwanda – innert weniger Monate kamen unvorstellbare 800 000 Menschen ums Leben – und bei Srebrenica liess man die Täter gewähren.

Aus dieser Diskrepanz (manche sagen Schizophrenie) erwuchs eine erneute Modifizierung des Souveränitätsprinzips. Um das Jahr 2000 wurde dann die Idee formuliert, dass staatliche Souveränität auch eine Verpflichtung zum Schutz der eigenen Bevölkerung vor schwersten Menschenrechten einschliessen muss. Verletzt ein Staat diese Pflicht, so soll die internationale Gemeinschaft zum Handeln berechtigt und allenfalls moralisch verpflichtet sein.

Schutzverantwortung

Man bezeichnet dieses Konzept als das «Prinzip der Schutzverantwortung» oder der «responsibility to protect». Es hat im vergangenen Jahrzehnt bemerkenswert an Boden gewonnen, auch wenn sein völkerrechtlicher Gehalt alles andere als klar ist. Man kann wohl von sogenanntem «soft law» sprechen, einem Recht, das in Entstehung begriffen ist und künftige Entwicklungen andeutet. So hat sich der Uno-Sicherheitsrat wiederholt auf die «respon-

sibility to protect» berufen, etwa bei der Intervention in Libyen oder bei der Schaffung des Südsudans, und die Uno-Generalversammlung hat sich zur Grundidee bekannt.

Wohin der eingeschlagene Weg einer weiteren menschenrechtlichen Imprägnierung der Souveränität führen wird, ist offen. Die Möglichkeiten der Staaten, völkerrechtlich durch die Souveränität geschützt im Innern Verbrechen zu begehen, dürften jedoch weiter schwinden.

.....
Oliver Diggelmann ist Professor für Völker- und Staatsrecht an der Universität Zürich.