

Matthias Lutz-Bachmann
Die Androhung und der präventive Einsatz militärischer Gewalt
Herausforderungen für das Internationale Öffentliche Recht

Nach den dunklen Erfahrungen der beiden Weltkriege des 20. Jahrhunderts legte die Konstituierung der *Vereinten Nationen* im Jahr 1945 den Grundstein für einen dauerhaften Wandel im Internationalen Recht. Auch wenn die Vereinten Nationen sicher viele politische Erwartungen ihrer Gründungsgeneration nicht erfüllen konnten, so ist doch eine dauerhafte Reform des Internationalen Öffentlichen Rechts durch die *Charta* der Vereinten Nationen bis heute unübersehbar. Insbesondere das in Art. 2, Absatz 4 der UN-Charta formulierte *Verbot der Androhung und der Anwendung von militärischer Gewalt* in den internationalen Beziehungen sowie das in Kapitel VII der Charta formulierte Prinzip der Friedenssicherung durch das *System der kollektiven Sicherheit* besaßen in den vergangenen Jahrzehnten für die rechtspolitische Entwicklung neuer Grundlagen in den internationalen Beziehungen eine zentrale Bedeutung.

Auf der Grundlage dieser Entwicklungen werden heute die Fragen der internationalen Politik anders als in der überlieferten völkerrechtlichen Ordnung der Staaten seit dem Westfälischen Frieden im Jahr 1648 beantwortet. Aus der Perspektive der politischen Philosophie betrachtet lässt sich sagen, dass die internationale Rechtsordnung heute, nicht zuletzt dank der Konstituierung des Rechts der UN-Charta und seiner Weiterentwicklung in den letzten sechzig Jahren, im Kern mit zentralen *normativen* Forderungen übereinstimmt, die die politische Philosophie von *Immanuel Kant* am Ende des 18. Jahrhunderts bestimmt hatte. So legt Kant in seinem Beitrag »Zum Ewigen Frieden« von 1795 die Gründe dar, weshalb das überlieferte neuzeitliche Völkerrecht reformiert und auf eine neue Grundlage gestellt werden soll. An die Stelle der tradierten Rechtslehre zum »gerechten Krieg« (*bellum iustum*) soll nach Kant nicht etwa nur ein striktes *ethisches Verbot der Kriegsführung* und Kriegsvorbereitung für die Staaten treten, sondern zugleich die *politisch-rechtliche* Gründung einer den Frieden ermöglichenden »Republik« demokratischer Staaten, zumindest aber eines den internationalen Frieden sichernden »Friedensbundes« zwischen den Staaten. Die in einer Föderation zusammengeschlossenen, dem Frieden verpflichteten und in sich selbst republikanisch reformierten Staaten sollten Kant zufolge das ihnen vom klassischen modernen Völkerrecht gewährte »ursprüngliche« *Recht zum Krieg* (*ius ad bellum*) aufgeben.

Doch während Kant in seiner Argumentation aus guten normativen Gründen voraussetzte, dass nur Republiken, in keinem Fall also Despotien und Unrechtsstaaten, in dem von ihm vorgeschlagenen Bund friedenssichernder Staaten Mitglied werden durften, hat die UN-Charta kein solches Kriterium für die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen erlassen. Dieser Entscheidung lag die Fortschreibung der klassischen Rechtsidee der Nichteinmischung in die »inneren Angelegenheiten« der Staaten durch die Staatengemeinschaft zugrunde, und sie trug den machtpolitischen Realitäten am Ende des Zweiten Weltkriegs Rechnung. Doch

genau hierin ist eine bis heute fortwirkende Ambivalenz begründet: Einerseits war und ist bis heute nur auf diesem Weg die Gründung und wohl auch der Fortbestand der Vereinten Nationen gewährleistet. Die militärischen Sieger des Zweiten Weltkriegs, also auch die damalige Sowjetunion, traten den Vereinten Nationen bei, wobei sie sich selbst als die »permanenten Mitglieder« des *Sicherheitsrats mit Veto-Recht* einsetzten. Andererseits sind es genau diese – seinerzeit sicher plausiblen – Entscheidungen, die bis zum heutigen Tag zu dem Problem führen, dass die Vereinten Nationen in entscheidenden Fragen der Friedensprävention und der Friedenssicherung ihre Aufgabe allzu häufig nicht erfüllen können, woraus im Zuge der vielfältigen Prozesse der Globalisierung heute neue Probleme und Herausforderungen für die internationale Rechtsordnung erwachsen. Einige dieser Herausforderungen möchte ich hier im Folgenden kurz benennen (1.) und im Licht zweier aktueller Beiträge der politischen Philosophen Michael Walzer und Allen Buchanan zur Rechtfertigung eines Einsatzes von präventiver militärischer Gewalt diskutieren (2.), um abschließend meine eigenen Überlegungen zur Beantwortung der Frage vorzulegen, wie die genannten Herausforderungen im Rahmen der Internationalen Rechtsordnung rechtspolitisch bewältigt werden können (3.).

1. Sechs Herausforderungen für das Internationale Öffentliche Recht »von innen« und »von außen«

In der Frühen Neuzeit wurde die tradierte Ordnung des internationalen Rechts (*ius gentium*) als eine Rechtsordnung zwischen souveränen Einzelstaaten auf der Grundlage von zwei Quellen des Rechts verstanden, des Völkergewohnheitsrechts und des positiven Völkervertragsrechts. Gemäß dieser Rechtsordnung stand jedem Staat bereits aufgrund seiner Souveränität das Recht zu, nach bestimmten festgelegten Formalien gegen andere Staaten den Rechtszustand des Krieg erklären zu können. Die Rechtsordnung des Völkerrechts selbst bot somit keinem Staat einen rechtlichen Schutz davor, von einem anderen Mitglied der Gemeinschaft souveräner Staaten in den Krieg gezogen zu werden. Daher war es ein Ausdruck staatspolitischer Klugheit, dass jeder Staat versuchte, sich politisch durch militärische Aufrüstung gegen den Krieg zu versichern. Gleichwohl darf nicht übersehen werden, dass dieses Rechtssystem als eine rechtspolitische Antwort auf die verheerenden Erfahrungen des Dreißigjährigen Kriegs konzipiert war und dem Ziel dienen sollte, eine stabile Rechtsordnung zwischen den gleichberechtigten und souveränen europäischen Staaten der Neuzeit zu sichern. Doch wie wir aus der Geschichte Europas wissen, hat diese internationale Rechtsordnung auf Dauer weder die Kriege zwischen den Staaten verhindert noch die Kolonial- und Imperialpolitik delegitimiert. Und mit dem Zusammenbruch der machtpolitischen »Pentarchie« des 19. Jahrhunderts führte die Ordnung des tradierten Völkerrechts die alte Staatenwelt Europas direkt in die Katastrophe der zwei Weltkriege des 20. Jahrhunderts.

Die Grundlagen des internationalen Rechts wurden nach den düsteren Erfahrungen dieser beiden Weltkriege, in die Europa und weite Teile Asiens und Nordafrikas verwickelt waren, sowie insbesondere nach der Entwicklung und dem Einsatz der Atombombe in Hiroshima und Nagasaki im August 1945 grundlegend revidiert. Im neuen Internationalen Öffentlichen Recht, wie es von der Charta der Vereinten Nationen grundgelegt wurde, besteht die nicht etwa nur *moralische*, sondern auch uneingeschränkt *rechtliche Verpflichtung* eines jeden Mitgliedsstaats der Vereinten Nationen, selbst den Frieden zu bewahren, keine militärische Gewalt gegen andere Staaten anzuwenden oder auch nur anzudrohen, und im System der kollektiven Sicherheit aktiv an der Erhaltung des Weltfriedens mitzuwirken. Gemäß der weiteren Entwicklung des neuen internationalen Rechts lassen sich aus diesen Rechtspflichten normativ weitere Selbstverpflichtungen der Staaten ableiten, so etwa die Verpflichtung, keine anderen Staaten zu beherrschen, und das schloss geschichtlich auch die Notwendigkeit ein, die Kolonisierung fremder Staatsvölker zu beenden. Weiter lässt sich aus der Entwicklung des internationalen Rechts die Verpflichtung der Staaten ableiten, im eigenen Handeln nach innen und außen die Menschenrechte zu beachten und die weltweite Einhaltung der Menschenrechte durch andere Staaten mit angemessenen Maßnahmen einzufordern.

Gemäß den Rechtsprinzipien des neuen Internationalen Rechts sind die Androhung von Gewalt und die Anwendung militärischer Machtmittel nicht mehr nur eine faktische Herausforderung für die bestehende internationale *politische Ordnung*, sondern zugleich stets auch eine Verletzung geltenden *internationalen Rechts* und als solches rechtspolitisch zu würdigen. Daher müssten bereits die Androhung von Gewalt, vor allem aber der Einsatz militärischer Machtmittel konsequenterweise als Recht verletzende, und das heißt als potentiell kriminelle Handlungen gerichtlich überprüft und ggf. strafrechtlich verfolgt werden. Doch genau an dieser Stelle beginnen die rechtspolitisch bis heute ungelösten Probleme der neuen internationalen Rechtsordnung; denn das internationale Recht kennt, anders als das innerstaatliche Recht, keine starken Rechtsinstitutionen, verlässlichen unparteiischen Prozeduren und von allen Rechtsbetroffenen akzeptierten Regeln, die es erlaubten, Vergehen gegen das Verbot der Androhung und Anwendung militärischer Gewalt in internationalen Beziehungen nach Art eines innerstaatlichen Gerichtsverfahrens zu verfolgen. Einem solchen Verfahren steht in der internationalen Rechtsordnung zunächst das von der UN-Charta selbst noch einmal bestätigte, wenn auch nur mehr eingeschränkt gültige *Souveränitätsrecht* der Staaten entgegen, vor allem aber die aus machtpolitischen Gründen verfügte *rechtliche Ungleichheit* der Staaten im Blick auf die Sonderstellung der *Veto-Mächte* im *Sicherheitsrat* der Vereinten Nationen als der von der neuen internationalen Rechtsordnung vorgesehenen zentralen Institution zur rechtspolitischen Durchsetzung des von der Charta postulierten *Systems der kollektiven Sicherheit*. Diese Problemanzeige weist darauf hin, dass die seit 1945 begründete und seither erheblich weiterentwickelte neue Internationale Rechtsordnung selbst als eine nur *provisorische* Rechtsordnung verstanden werden muss, d.h. als eine - im Sinne Kants - *unzureichende* Reform und *noch nicht abgeschlossene* Revision des tradierten Völkerrechts zu begreifen ist, da sie das neue internationale Recht nicht für alle Rechtsbetroffenen verlässlich und auch nicht wirklich unparteiisch zur Geltung bringt. Diese

nicht nur politische, sondern auch rechtlich prekäre Verfassung der Ordnung des internationalen Rechts bezeichne ich als die *erste Herausforderung*, die dem neuen Internationalen Öffentlichen Recht gleichsam »von innen« erwächst.

Auf der Grundlage des neuen internationalen Rechts stehen die politischen Beziehungen zwischen den Staaten unter einem permanenten Anspruch auf Verrechtlichung im Sinne einer institutionellen Anerkennung und öffentlich nachvollziehbaren Realisierung der internationalen Friedensverpflichtung und der Menschenrechte. Doch dieser Anspruch konfligiert in vielen Fällen mit der politischen Realität, insbesondere mit dem politischen Unvermögen der Vereinten Nationen und ihrer Organisationen, Staaten vor einem militärischen Angriff anderer Staaten nicht wirksam schützen zu können. Entsprechendes gilt für die internationale Durchsetzung der Einhaltung der fundamentalen Menschenrechte. Aufgrund der weiteren Rechtsentwicklung droht diese Diskrepanz sogar noch weiter zuzunehmen; so kann man nämlich beobachten, dass aufgrund der im Zuge der weiteren Rechtsevolution des neuen Internationalen Öffentlichen Rechts deklarierten »Erga omnes«-Verpflichtungen aller Staaten, wie sie etwa in der »Wiener Vertragsrechtskonvention« vom Mai 1969 niedergelegt wurden, oder der positiven Zuschreibung eines »Ius cogens«-Charakters zumindest für zentrale Bestimmungen des internationalen Rechts heute einzelne Staaten *für sich* eine Verpflichtung zu *humanitären Interventionen* auch unabhängig der Beschlüsse des UN-Sicherheitsrats erkennen und bereit sind, in Fällen schwerer Menschenrechtsverletzungen durch andere Staaten auch außerhalb des *Systems der kollektiven Sicherheit* militärisch einzugreifen. Jedenfalls rechtfertigen manche Großmächte so ihr eigenes imperiales Handeln gegenüber der Weltöffentlichkeit, die auf diesem Weg jedoch zumindest punktuell als ein Forum der internationalen Politik fungiert, vor dem sich die Staaten rechtfertigen müssen. Paradoxerweise ist es gerade diese Weiterentwicklung von Prinzipien des internationalen Rechts, die in der Gegenwart zu dieser *zweiten Herausforderung* des internationalen Rechts »von innen« führt.

Ferner verweise ich auf die Entscheidung des *Sicherheitsrats* der Vereinten Nationen im Anschluss an die Terrorangriffe von Al-Quida auf New York City und Washington vom 11. September 2001. Der vom Sicherheitsrat einstimmig gebilligte »war on terrorism« schließt eine nicht unproblematische rechtliche Beschreibung der Terrorangriffe sowie der Maßnahmen der Vereinten Nationen als »Krieg« sowie der für die Anschläge verantwortlichen Organisation von Al-Quida ein, die, obgleich kein öffentliches Rechtssubjekt, aufgrund dieser Entscheidung zum Adressaten einer völkerrechtlich beschlossenen militärischen Maßnahme der Staatengemeinschaft avanciert. Dies sowie die mit dem Sicherheitsratsbeschluss sichtbar gewordene Unterstützung der Annahme einer rechtlichen Legitimität präventiver Militärgewalt, durchgeführt durch Einzelstaaten im Namen des internationalen Rechts, bezeichne ich als eine *dritte Herausforderung*, die dem Internationalen Öffentlichen Recht »von innen« widerfahren ist.

Außerdem sehe ich *drei weitere Herausforderungen* für das geltende internationale Recht, die ihm aus den *politischen* Rahmenbedingungen und in diesem Sinne »von außen« erwachsen: *Erstens* aus einer neuen kulturellen Dimension von Konflikten im Zeitalter der

Globalisierung, und zwar ihrer Aufladung mit vermeintlichen oder tatsächlichen religiösen Absichten und Motiven. Unverkennbar verschärfen sich dadurch nicht wenige regionale Konflikte und drohen, zu weltweiten Ereignissen mit unabsehbaren Folgen zu eskalieren. *Zweitens* verweise ich auf die trotz des Atomwaffensperrvertrags fortschreitende Verbreitung von Atomwaffen in Kombination mit der technischen Entwicklung von weitreichenden Trägersystemen, die die Sicherheitspolitik weltweit mehr und mehr vor nur noch schwer lösbare Aufgaben stellt und eine dramatische Herausforderung für das *System der kollektiven Sicherheit* nach sich zieht. Und *drittens* verweise ich auf das nach wie vor ungelöste strukturelle Problem, dass die Vereinten Nationen unter maßgeblichem politischem Einfluss von solchen Staaten bzw. Regierungen stehen, die wir als Despotien, d.h. als im Sinne von Kant Staatsordnungen ohne republikanische Rechtsordnung beschreiben müssen, und die ihrerseits ganz offenkundig mit Staaten und Organisationen kooperieren, die weder den Frieden bewahren noch die Menschenrechte beachten wollen. Unter den so zu beschreibenden Staaten befinden sich auch *ständige Mitglieder des Sicherheitsrats*, die ein uneingeschränktes Veto-Recht besitzen. Genau diese politische Konstellation führt regelmäßig zu den bekannten Blockaden im System der kollektiven Sicherheit. Die in vieler Hinsicht defizitäre bis mangelhafte Demokratisierung der verfassten Staatenwelt stellt somit eine weitere politische *Herausforderung* für das Internationale Öffentliche Recht dar.

2. Michael Walzer und Allen Buchanan: Argumente der politischen Philosophie für einen präventiven Einsatz militärischer Gewalt

Vor dem Hintergrund der hier genannten Herausforderungen für die internationale politische Ordnung sind zwei Wortmeldungen der politischen Philosophie zu verstehen, die auf unterschiedliche Weise Argumente für einen präventiven Einsatz militärischer Gewalt durch einzelne Staaten vorlegen. Die Beiträge von *Michael Walzer* und *Allen Buchanan* haben bei aller Differenz im Einzelnen eines gemeinsam: Sie legen unter Vernachlässigung der Fragen des Rechts *ethische* Argumente vor, die die Möglichkeit bzw. die Notwendigkeit militärischen Handelns von demokratischen Staaten im Raum der internationalen Politik rechtfertigen sollen. Michael Walzer beschreibt die angesichts der bestehenden Herausforderungen erforderliche Androhung und Anwendung von militärischer Gewalt durch demokratische Staaten als ein gerechtfertigtes Handeln »jenseits« der rechtlichen Bestimmungen zur »humanitären Intervention«, und Allen Buchanan plädiert explizit für »präventive« Militäreinsätze von demokratischen Staaten gemäß neuer, von ihm vorgeschlagener Regeln. Auch wenn beide politischen Philosophen von unterschiedlichen Traditionen ausgehen und voneinander signifikant verschiedene Argumente vorlegen, so teilen sie doch beide eine rein *moralische* Lesart der Menschenrechte. Sie bildet bei beiden den argumentativen Kern ihres Plädoyers für die politische Selbstermächtigung von Staaten zur Anwendung von militärischer Gewalt in den internationalen Beziehungen.

2.1.

In seinen Minerva-Vorlesungen an der Universität Tel Aviv hat Michael Walzer einige der offensichtlichen Probleme der internationalen Rechtsordnung angesprochen, die ich hier meinerseits als evidente Herausforderungen für das Internationale Öffentliche Recht bezeichnet habe. Dabei stellt Walzer drei Probleme in den Vordergrund: Erstens die Frage, welche Bedeutung die Rede von »Menschenrechten« in der internationalen Arena, also »jenseits« der Sphäre der so genannten »wohlgeordneten Staaten« besitzen kann; zweitens die Frage, wer im Raum der internationalen Beziehungen für die Garantie und Erfüllung des universellen Geltungsanspruchs der Menschenrechte verantwortlich gemacht werden kann; und drittens die Frage, was tatsächlich für eine Stärkung der Rolle und Bedeutung der Menschenrechte im Bereich der internationalen Politik getan werden kann.

Walzer beantwortet die von ihm aufgeworfenen Fragen, indem er in einem ersten Schritt zunächst für eine »kurze Liste« der Menschenrechte plädiert. Die Menschenrechte beziehen sich für ihn in erster Linie auf das Postulat eines Rechts auf Leben und Freiheit, woraus Walzer die normative Einsicht ableitet, »dass Massenmord, ethnische Säuberungen und das Errichten von Sklavenlagern nicht nur barbarische und inhumane Handlungen sind, sondern Verletzung von Menschenrechten«. Im Blick auf diese Rede von Menschenrechten stellt Walzer im Anschluss an *Hannah Arendt* fest, dass es im Raum der internationalen Politik keinen öffentlichen Adressaten gibt, der für die Stärkung der Menschenrechte verantwortlich ist. Dies macht für ihn den entscheidenden Unterschied zum Schutz der Menschenrechte in den so genannten wohlgeordneten Staaten aus, also denjenigen Staaten, die in ihrem Inneren unter einer legitimen Herrschaft des Rechts stehen.

Mit diesem Argument schließt sich Walzer ganz offensichtlich der Tradition der politischen Philosophie *Montesquieus* und *Hegels* an. Konsequenterweise negiert er daher auch die von mir oben genannte rechtspolitische Prämisse, dass bereits in der bestehenden internationalen politischen Ordnung eine, wenn auch gewiss noch unvollständige, öffentliche Rechtsordnung mit bindenden Rechtsregeln verwirklicht ist, die sogar die Geltung der Menschenrechte verstanden als Moment eines »zwingenden Rechts« (*ius cogens*) einschließt. Daher überrascht es nicht, dass Walzer den von anderen politischen Philosophen vertretenen »Diskurs über Rechte« im internationalen Raum als grundlegend »falsch« qualifiziert, in dem ihm zufolge keine wirksamen Strukturen der Implementierung oder Erzwingung dieser Rechte anzutreffen sind. Das führt ihn schließlich dazu, ein »moralisches Postulat« zu formulieren, das für ihn die Funktion eines ethischen Substituts der fehlenden rechtlichen Strukturen im Raum der internationalen Politik einnimmt. Das von Michael Walzer formulierte »moralische Postulat« artikuliert die ethische Verpflichtung für alle demokratischen Staaten, dass sie in Fällen schwerer Menschenrechtsverletzungen in der internationalen Arena »notfalls militärisch eingreifen sollten, wenn alles andere gescheitert ist«.

Als Begründung für dieses moralische Postulat verweist Walzer auf seine durch die politische Philosophie des Kommunitarismus geprägte Lesart der Menschenrechte, der

zufolge alle sozialen »Gruppen«, die unter der Drohung eines Massakers oder der Versklavung stehen, »ein Recht darauf haben, gerettet zu werden«. Mit seinem moralischen Postulat wendet sich Walzer an diejenigen demokratischen Staaten, die in ihrem Inneren selbst die Menschenrechte schützen und effektiv in der Lage sind, die bedrohten Menschenrechte der genannten sozialen Gruppen tatsächlich zu sichern. Das hier erhobene moralische Postulat führt aber auf direktem Weg zu einer Selbstlegitimierung von bzw. einer Selbstermächtigung zu militärischem Handeln von Seiten der durch Walzers Postulat zum Handeln aufgeforderten Staaten. Damit steht Walzers Forderung in einer unübersehbaren Spannung zu den normativen Prämissen des geltenden internationalen Rechts und dessen Aufhebung der Rechtslehre vom »gerechten Krieg« (bellum iustum). Sein moralisches Plädoyer für eine Selbstermächtigung zu militärischem Handeln für demokratische Rechtsstaaten ergänzt Walzer um ein zweites Postulat, demzufolge alle Staaten in der internationalen Rechtsordnung verpflichtet sind, Prozesse der Bildung von wohlgeordneten Staaten überall in der Welt zu unterstützen; denn Walzers kommunitaristischen Prämissen zufolge können nur mit einer gewissen Zwangsgewalt ausgestattete Einzelstaaten in ihrem Inneren den Schutz der Menschenrechte verlässlich garantieren, weshalb er auch den Vereinten Nationen und allen anderen vom Internationalen Recht geschaffenen Institutionen die Fähigkeit zur Sicherung der Menschenrechte abspricht.

2.2.

Eine andere Antwort auf die neuen Bedrohungen und Herausforderungen der Internationalen Öffentlichen Rechtsordnung formuliert Allen Buchanan. Grundsätzlich teilt er die Lesart der Menschenrechte bei Michael Walzer, denen er jenseits der Grenzen der Rechtsordnung eines wohlgeordneten Staats den Status der Quelle einer moralischen Verpflichtung zuspricht, also eine normative Gültigkeit »unabhängig von ihrer Verankerung in rechtlichen Regeln«. Buchanan zufolge können Menschenrechte eine universelle moralische Geltung beanspruchen, da sie bestimmte allgemeine und notwendige Bedingungen artikulieren, ohne die es Menschen nicht möglich ist, ein »gutes« oder »wohlgeordnetes Leben« zu führen. Das faktisch von allen Menschen aufgrund dieser Funktion der Menschenrechte geteilte »Interesse« am Schutz dieser allgemeinen Bedingungen für ein gutes Leben ist für Buchanan der entscheidende moralische Grund für deren universelle Geltung. Allerdings ist es für ihn zugleich auch notwendig, diese »allgemeinen Bedingungen« im Einzelnen noch näher zu spezifizieren, um die Menschenrechte angemessen auf die unterschiedlichen sozialen und kulturellen, gesellschaftlichen und politischen Situationen beziehen zu können, in denen die Menschen weltweit leben. In diesem Sinne stellt Buchanan fest: »Selbst wenn die Existenz und der grundlegende Charakter der Menschenrechte allein durch ein moralisches Argumentieren ohne Bezug auf die besonderen Umstände eines jeden Rechtssystems bestimmt werden kann, so sind doch institutionalisierte Anstrengungen nötig, um die Einhaltung dieser Rechte zu überwachen, zu verbessern und ihren Gehalt näher zu

bestimmen, damit die Menschenrechte praktische Wirkung entfalten können, und diese institutionalisierten Maßnahmen müssen kontextspezifisch sein.«

Die praktische Wirkung der Menschenrechte, die Buchanan als bindende Regeln oder Handlungsnormen begreift, ist für ihn in erster Linie »negativ«. Sie sollen ihrerseits weniger bestimmte Formen der Politik oder des Rechts positiv bestimmen; vielmehr artikulieren sie für Buchanan »grundsätzliche moralische Werte« in Form von Verboten, »die eher Zwang auf gewisse institutionelle Arrangements ausüben, als dass sie positiv institutionelle Designs vorschreiben.« Diese somit primär negative Funktion der Menschenrechte schließt allerdings weitere positive Forderungen ein, wie etwa das Recht aller Menschen, unter Bedingungen einer »demokratischen Regierungsform« (»democratic governance«) zu leben. Dieses Recht möchte Buchanan sogar auch als ein Element der internationalen Rechtsordnung (»international law«) festgehalten wissen, da ihm zufolge die politische Ordnung der »democratic governance« in den Einzelstaaten den verlässlichsten Schutz der Menschenrechte bietet, »zumal in einem System, in dem Einzelstaaten stark und Institutionen der international governance schwach sind.«

Daher ist es für Buchanan auch ein in den von ihm so gedeuteten Menschenrechten wurzelndes Postulat, dass überall auf der Welt Lebensbedingungen geschaffen werden, die das Erfordernis einer »minimalen Demokratie« erfüllen. Dieses Postulat wendet sich nach Buchanan an die Einzelstaaten und fordert von ihnen eine diesem Postulat gemäße aktive Rolle auch in der internationalen Arena. Mit dieser Überlegung verdeutlicht Buchanan, dass er der Geltung der Menschenrechte einen normativen Vorrang gegenüber dem von den Einzelstaaten reklamierten Souveränitätsprinzip zuerkennt. Aus demselben Grund postuliert Allen Buchanan auch eine eindeutige Verpflichtung der demokratischen Staaten, bereits im Fall drohender schwerer Menschenrechtsverletzungen in den internationalen Beziehungen eine »präventive militärische Gewalt« einzusetzen. Mit diesem moralisch begründeten Argument räumt Buchanan demokratischen Staaten nicht nur die legitime Möglichkeit ein, gemessen an den Kriterien der internationalen Rechtsordnung höchst problematische präventive militärische Operationen durchzuführen, sondern er spricht sogar von einer eindeutigen moralischen Notwendigkeit, d.h. einer moralischen Verpflichtung der Staaten, entsprechend zu handeln. Diese moralische Verpflichtung soll Buchanan zufolge jedoch durch eine Reihe von Verfahrensregeln flankiert werden. Es sind ihm zufolge Prozeduren, mittels derer die im Prinzip zum Handeln verpflichteten demokratischen Staaten im Lichte von so genannten »Ex ante«- und »Ex post«-Evaluierungen die Richtigkeit und Angemessenheit ihres Handelns überprüfen können. Sie zielen darauf, im Rahmen ihrer politischen Debatten einen primär für die eingreifenden Staaten selbst und nur sekundär auch für andere Parteien »unparteiischen Beweis« für die Rechtfertigung ihres Ersatzes von präventiver militärischer Gewalt zu erbringen.

In dem Aufsatz »Die präventive Gewaltanwendung: Ein kosmopolitischer Vorschlag zur Institutionengründung«, den Allen Buchanan zusammen mit Robert O. Keohane vorgelegt hat, schlagen beide Autoren noch einen weiteren institutionellen Rahmen vor, in dem sich dieser Prozess einer Selbstermächtigung demokratischer Staaten zum Einsatz präventiver

militärischer Gewalt vollziehen soll, um auf diesem Weg »verletzbare Länder gegen ungerechtfertigte Interventionen zu schützen, ohne zugleich unakzeptable Risiken zu erzeugen, die sich als Folgen eines Nicht-Handelns ergeben«. Beide Autoren haben ihren Vorschlag als einen internationalen Vertragsentwurf konzipiert, dessen Aufgabe sie vor allem in einer Ergänzung des geltenden UN-Rechts um neue Verfahren sehen. Die vorgeschlagenen Prozeduren haben explizit die Aufgabe, den demokratischen Staaten bei der Wahrnehmung ihrer moralischen Verpflichtung zum Einsatz präventiver Gewalt in den internationalen Beziehungen zu helfen. Und von einer solchen moralischen Pflicht zum Einsatz präventiver militärischer Gewalt für demokratische Staaten sprechen sie für genau den Fall, in dem der UN-Sicherheitsrat aus welchen Gründen auch immer zu keiner Entscheidung kommt. Die hier vorgelegte Liste von Kriterien zur Legitimitätsüberprüfung eines präventiven Einsatzes militärischer Gewalt »vor« und »nach« dessen Realisierung stellt so etwas wie den Kern eines neuen Verfahrensvorschlags zu einer Reform der internationalen Handlungsregeln dar, die aus der Sicht von Buchanan auf die Errichtung eines neuen, die geltende internationale Rechtsordnung ablösenden globalen »Systems der Verantwortlichkeit« (»system of accountability«) abzielen.

3. Auf dem Weg zur Herausbildung einer globalen Öffentlichen Rechtsordnung: Plädoyer für eine grundlegende Reform der Vereinten Nationen

Michael Walzer und Allen Buchanan reagieren beide, wenn auch, wie gesehen, auf unterschiedliche Weise, auf die Herausforderungen, mit denen das Internationale Öffentliche Recht »von innen« und »von außen« heute konfrontiert ist. Gemeinsam ist ihren Überlegungen nicht nur eine *moralische* Deutung des normativen Gehalts der Menschenrechte, sondern auch der Verpflichtungen, die den demokratischen Staaten heute aus dem Prozess der Globalisierung erwachsen. Bevor ich meine eigenen Überlegungen zur Bewältigung der Herausforderungen für die internationale Rechtsordnung vorlege, möchte ich zunächst auf einige Probleme in der Argumentation von Walzer und Buchanan hinweisen.

Walzers Überlegungen sind von einer überraschenden Ignoranz gegenüber der Entwicklung des internationalen Rechts in den Jahren seit 1945 geprägt. Er argumentiert in dieser Hinsicht noch genauso wie *Hannah Arendt*, deren dramatische Erfahrungen sich allerdings nicht nur auf eine ganz andere historisch-politische, sondern vor allem auf eine differente international-rechtliche Situation bezogen. Auch wenn man Walzer durchaus darin Recht geben kann, dass die Entwicklung des neuen Internationalen Öffentlichen Rechts noch weit davon entfernt ist, den Weltfrieden dauerhaft und unparteilich zu schützen und die Menschenrechte für alle Menschen (und nicht nur für Gruppen) gleichermaßen verlässlich zu sichern, so erscheint es geradezu als kontraintuitiv, dem internationalen Recht mit seiner Schutzfunktion für die Menschenrechte einen jeden effektiven Gehalt abzusprechen. Walzers Zurückweisung der Rede von einem normativ relevanten *Rechtsgehalts* der Menschenrechte jenseits der Einzelstaaten scheint viel mehr mit den (ganz anders begründeten) Einschätzungen der Rolle

der internationalen Institutionen und Gerichte durch die außenpolitischen »Realisten« zu tun zu haben, als es der »Kommunitarist« Walzer zugestehen will. Aber selbst wenn wir dieser Prämisse Michael Walzers zustimmen würden, bleibt es in Walzers Argumentation unklar, was sein Postulat einer »moralischen Verpflichtung« demokratischer Staaten zu militärischem Handeln im Raum der internationalen Politik genau bedeutet. Er gibt, anders als Allen Buchanan, keine weiteren Handlungsregeln oder Kriterien für die Überprüfung der Legitimität des militärischen Handelns der Staaten an, die über den Gesichtspunkt einer effektiven »Fähigkeit zum Eingreifen« eines Staats hinausreichen. So läuft sein Vorschlag de facto auf ein Plädoyer zur Selbstermächtigung demokratischer Staaten zum militärischen Eingreifen hinaus, deren politisch-strategische Gesamtfolgen für das System der internationalen Staatenwelt unabsehbar ist und sich mit hoher Wahrscheinlichkeit eher als konflikt- und krisensteigernd auswirken dürfte, zumal in einem heute heraufziehenden neuen Zeitalter der »Multipolarität« (»age of multipolarity«). So fasse ich zusammen, dass Walzers Vorschlag auf eine neue Spielart einer »Anarchie der Staaten« hinausläuft und keinen Beitrag zur institutionellen Durchsetzung der normativen Prinzipien des Internationalen Öffentlichen Rechts enthält. Dem entspricht, dass Walzers Überlegungen als ein Beitrag zur Herausbildung einer ethisch-moralischen Theorie gerechter Kriegsführung durch demokratische Staaten bewertet werden muss. Doch so tragen sie nicht zur Bewältigung, sondern eher noch zur Verschärfung der genannten Herausforderungen für die internationale Staaten- und Rechtsordnung bei.

Zu dieser Gesamteinschätzung der Prämissen und Konsequenzen des Vorschlags von Michael Walzer kommen noch weitere Einwände hinzu, die den philosophischen Beitrag Walzers zur Frage des Verpflichtungscharakters moralischer und rechtlicher Normen betreffen. Es ist offensichtlich, dass Walzer keine angemessenen Argumente für seine Lesart der Menschenrechte als Quelle einer moralischen Verpflichtung für Kollektive wie Staaten vorlegt. Ferner differenziert er nicht zwischen »moralischen Pflichten« und »Rechtspflichten«. Diese Unterscheidung würde es ihm erlauben, zwischen Pflichten für sittliche Einzelpersonen und Pflichten für Kollektive zu unterscheiden. Auch erfährt man bei Walzer nicht viel darüber, ob die von ihm postulierte Pflicht zum militärischen Eingreifen eine unbedingte oder bedingte Pflicht darstellt. Trotz dieser Einwände sehe ich die berechtigte Pointe in Walzers Argumentation, dass eine schlichte Appeasement-Politik, wie sie die Westmächte angesichts der Vorbereitung Hitlerdeutschlands auf den Zweiten Weltkrieg und die von den Nazis geplante Vernichtungspolitik betrieben hatten, nicht nur politisch falsch, sondern auch einer fehlenden normativen Einsicht in ein rechtsethisch gebotenes Handeln entsprang. Ich stimme Walzer in *dieser* Hinsicht zu, dass sich Vergleichbares heute nicht wiederholen darf.

In seinem Vorschlag legt Buchanan ein anderes Geflecht von Institutionen vor, die sein Plädoyer zugunsten eines präventiven Gebrauchs von militärischer Gewalt durch demokratische Staaten näher an die Prinzipien der internationalen Rechtsordnung heranrücken. Doch auch bei Buchanan dominiert ein »moralisches« (oder besser: ethisches) Argument, das den Grund für die Verpflichtung von Staaten freilegen soll. Im Blick auf die

von Buchanan vorgelegte philosophische Argumentation kann ich jedoch nicht erkennen, weshalb das bei ihm unterstellte »faktische« Interesse von allen Menschen an der Geltung von bestimmten, durch die Menschenrechten definierten Minimalbedingungen des guten Lebens zur Einsicht in eine (wie auch immer geartete) »moralische Pflicht« führen soll.

Allen Buchanans Ausführungen bleiben jedoch nicht nur im Blick auf seine Begründung der normativen Verpflichtungskraft der Menschenrechte philosophisch unbefriedigend, sondern sie lassen auch eine Unterscheidung vermissen, die im Blick auf die politisch-philosophischen Konsequenzen von Bedeutung ist. Er versäumt es, wie auf seine Weise auch Michael Walzer, zwischen moralischen Pflichten und Rechtspflichten bzw. zwischen Pflichten von sittlichen Individuen und Pflichten von politischen Kollektiven, die ihrerseits erst durch Rechtsakte konstituiert sind, zu unterscheiden. Diese Unterlassung veranlasst Buchanan schließlich zu seiner Annahme von unbedingten moralischen Pflichten demokratischer Staaten. Doch anders als bei Walzer ignorieren die von Buchanan vorgelegten Überlegungen nicht den Umstand, dass mit der Gründung der Vereinten Nationen und mit der weiteren Rechtsentwicklung des Internationalen Rechts im 20. Jahrhundert die alte »Anarchie der Staatenwelt« unter den zunehmenden legitimatorischen Druck von globalen Prozessen der Verrechtlichung geraten ist und sich unter diesem Einfluss bereits verändert hat. Daher schlägt Buchanan das von ihm vertretene »system of accountability« auch als eine positive Ergänzung der bestehenden Ordnung des Internationalen Öffentlichen Rechts vor. Doch darf bezweifelt werden, dass das zentrale Element von Buchanans Argumentation, nämlich die moralisch begründete Pflicht demokratischer Staaten zur Selbstermächtigung im Blick auf das von ihnen erwartete präventive militärische Handeln rechtssystematisch und institutionenpolitisch hinreichend gut durchdacht ist. Ich kann nämlich nicht erkennen, wie dieser Vorschlag in die geltende Rechtsordnung integriert werden kann, ohne dass dabei zugleich zentrale Prinzipien des Internationalen Öffentlichen Rechts aufgehoben werden wie etwa die rechtsnormativ begründete unbedingte Friedenspflicht aller Staaten, die bereits die Unterlassung jeglicher Androhung des Einsatzes militärischer Gewalt mit der einen Ausnahme der zeitlich beschränkten Selbstverteidigung gemäß Kapitel VII der Charta einschließt, und die rechtspolitische Idee der kollektiven Sicherheitsverantwortung *aller* Staaten. Diese Prinzipien schließen alle Ansätze zur Lösung der Herausforderungen für die internationale Rechts- und Staatengemeinschaft aus, die im Kern auf ein moralisches oder rechtliches Mandat zur Selbstermächtigung einzelner Staaten hinauslaufen. Daher möchte ich auch Buchanans Vorschläge abweisen, ohne jedoch die seinen Überlegungen zugrunde liegende Analyse der Herausforderungen zu ignorieren, die für die internationale Rechtsordnung in der Tat bestehen.

Die rechtsnormativen Prinzipien des Internationalen Öffentlichen Rechts, die bereits von Kants politischer Philosophie theoretisch vorbereitet wurden und nach den *Erfahrungen* eines tragischen Scheiterns des überlieferten Völkerrechts bei dessen Versuch, den Frieden weltweit rechtlich sicherer zu machen, neu begründet worden sind, lassen sich *in der Praxis* der Weltpolitik aber nur dann bewähren, wenn sich die *Vereinten Nationen* und die aus ihnen hervorgegangenen *globalen Institutionen* zu einer radikalen Reform entschließen, die die

geschichtlich bedingten Kompromisse in der Charta der UN wie die herausgehobenen Sonderrechte der Alliierten des Zweiten Weltkriegs überwindet. Das nach dem Zweiten Weltkrieg im Ansatz erfolgreich reformierte Internationale Öffentliche Recht muss auf der Grundlage seiner Prinzipien weiterentwickelt werden. Langfristig muss das Internationale Öffentliche Recht durch die Prozesse seiner Rechtsevolution der letzten sechzig Jahre hindurch und auf der Grundlage einer Konstitutionalisierung dieses Rechts im Sinne einer alle Staaten rechtspolitisch gleichermaßen bindenden Rechtsordnung zu einem wahrhaft globalen Öffentlichen Recht entfaltet werden im Sinne des von Kants politischer Philosophie postulierten Konzepts eines »republikanischen Weltrechts«. Im Blick auf diese Forderung ist allerdings das begriffliche Missverständnis abzuweisen, dass es sich bei der kantischen »republikanischen Rechtsordnung« in jedem Fall um die Errichtung einer staatlichen Ordnung handelt, und das heißt im Kontext unserer Frage, es ist das Missverständnis abzuwehren, dass das Argument für ein globales Öffentliches Recht die Forderung eines »Weltstaats« erforderlich macht. Vielmehr ist bei Kant mit dem Attribut »republikanisch« zunächst nur die Qualität einer öffentlichen Rechtsordnung bezeichnet, die bei ihm gegen die Bestimmung »despotisch« steht und auf die Institutionalisierung der Funktion des legitimen Rechts hinweist, nämlich »die Freiheit« der einzelnen Menschen und, wie wir heute ergänzen müssen, neben der Freiheit auch die anderen zentralen Menschenrechte im »äußeren (politischen) Handeln« zu sichern. In diesem Sinn enthält der geforderte republikanische Charakter des globalen Öffentlichen Rechts keine Aufforderung zur Begründung eines globalen Staatswesens, der gleichsam über und quer zu der verfassten Staatenordnung steht. Ein als republikanisch qualifiziertes globales öffentliches Recht hätte vielmehr die Aufgabe, nur die wirklich universalen Funktionen des Rechts wie die globale Sicherung des Friedens und die Geltung der Menschenrechte durch geeignete Verfahren weltweit zu garantieren, ohne dass es hierzu eines »Weltstaats« mit allen Merkmalen staatlicher Macht und Souveränität bedürfte. Das institutionelle Design eines solchen globalen öffentlichen Rechts müssten vielmehr alle Staaten und völkerrechtlichen Subjekte erst gemeinsam bestimmen, zu denen im Sinne der Rechtsentwicklung des internationalen Rechts heute neben den Staaten und den internationalen Organisationen mehr und mehr auch die einzelnen Menschen zu zählen sind.

Eine globale öffentliche Rechtsordnung republikanischen Zuschnitts in Sinne von Kant hat somit diese *eine* Aufgabe wahrzunehmen, nämlich die Freiheit und die Menschenrechte weltweit zu sichern, und dies im Konfliktfall auch unabhängig von der Eingriffsmacht der Einzelstaaten, ihren Regierungen und internationalen Vereinbarungen; denn offensichtlich müssen die grundlegenden Rechte der Menschen auf körperliche und geistige Unversehrtheit, auf Freiheit und Gleichheit vor dem Gesetz sowohl gegenüber den Einzelstaaten geschützt werden, ggf. sogar gegen die Zugriffe der Staaten gegenüber ihren eigenen Staatsbürgern, als auch gegenüber den im Zuge der Globalisierung sich herausbildenden internationalen, transnationalen oder global agierenden Institutionen, Staatengemeinschaften und privaten Akteuren. Das globale Öffentliche Recht hat im Rahmen dieser seiner Aufgabenbeschreibung insbesondere den Frieden zwischen den Staaten durch verlässliche, allen Beteiligten transparente und unparteiische Verfahren zu sichern, bei denen nicht die Einzelstaaten die

letzten Garanten für die Einhaltung der Rechte sind, sondern die republikanisch organisierte Weltgemeinschaft.

Dieses Ziel erscheint rechtspolitisch als eine Aufgabe, die im Horizont der Prozesse der Globalisierung normativ unabweisbar ist, wenn die oben beschriebenen Herausforderungen für das internationale Recht in Übereinstimmung mit dessen grundlegenden Prinzipien gelöst werden sollen. Das ist allerdings politisch nur zu erreichen, wenn vor allem die Institutionen der Vereinten Nationen, allen voran der Sicherheitsrat, reformiert und rechtspolitisch weiterentwickelt werden im Sinne einer institutionellen Überwindung derjenigen inneren Mechanismen, die zu den systembedingten Herausforderungen und Systemaporien führen. Diese Reform soll zu einer Konstitutionalisierung des Öffentlichen Rechts auf Weltebene führen, somit zu einer die Rechtsprinzipien der Freiheit und Gleichheit der Individuen und der Staaten in Form geeigneter öffentlicher Verfahren sichernden globalen Rechtsordnung, die den Organisationen und Gerichtsverfahren der Staatengemeinschaft, denen die Aufgabe des Schutzes der unveräußerlichen Grundrechte der Menschen zukommt, einen rechtspolitisch verlässlichen Rahmen bietet. Nur so lassen sich auch die von Walzer und Buchanan vorgeschlagenen, im Ergebnis aber wohl weder den Frieden noch die Menschenrechte dauerhaft sichernden Postulate der Selbstermächtigung zu präventivem einzelstaatlichem Handeln erübrigen. In Ergänzung zu dieser Reform und im Sinne der Weiterentwicklung eines effektiven, mit Durchgriffsrechten der Weltgemeinschaft ausgestatteten globalen Rechts der Vereinten Nationen müssten allerdings auch Prozesse der Verrechtlichung und Demokratisierung innerhalb der bestehenden Staaten weltweit angestoßen und rechtspolitisch unterstützt werden. Nur so kann auch der Weitergabe und Entwicklung von atomaren Waffensystemen langfristig wirksam Einhalt geboten werden; denn die dem geltenden internationalen Recht zuwiderlaufende, also nicht nur normativ betrachtet illegitime, sondern auch illegale und kriminelle Entwicklung weiterer Massenvernichtungsprogramme und Atomwaffen wird de facto fast ausschließlich von autoritären, despotischen, also nicht-republikanischen Regimen aktiv betrieben, wie die negativen Beispiele Nordkorea, Pakistan, Syrien oder Iran belegen. Dabei können zugleich auch die spezifischen Chancen der Globalisierung zur Herausbildung globaler zivilgesellschaftlicher Strukturen für einen ungehinderten, weltweiten Austausch von Bildung und von freier politischer Information, von kultureller Kommunikation, von Wissenschaft und öffentlicher Kritik durch die Politik und die Zivilgesellschaften der Demokratien genutzt werden, so dass auf diesem Weg auch einer Instrumentalisierung der Religionen für die politischen Konflikte zwischen den Staaten oder Ethnien der Boden entzogen werden kann.