

entwickeln, die sich zu Beginn des 21. Jahrhunderts stellen. Das Ziel, nachhaltige Friedensprozesse zu befördern, macht es notwendig, auch die Erwartungen nachwachsender Generationen an Gewaltvermeidung und der Erhaltung, besser noch: Stärkung von sozialen und ökologischen Lebenschancen mit einzubeziehen. Die Friedens- und Konfliktforschung steht hierbei unter dem Zugzwang, ihre Befunde auch für die friedenspolitische Praxis und für interessierte Öffentlichkeiten nutzbar zu

machen, indem sie politische Handlungsoptionen und -szenarien aufzeigt. Auch der Masterstudiengang „Friedensforschung und Sicherheitspolitik“ liegt genau an dieser Schnittstelle zwischen Friedensforschung und politischer Praxis und bietet deshalb hervorragende Voraussetzungen für die Ausbildung wissenschaftlicher Fachkräfte, die für die Umsetzung nachhaltiger Friedensstrategien benötigt werden.

## The Responsibility to Protect – Norm im Entstehen?

Tim J. Aristid Müller-Wolf/ Patricia Schneider\*

**Abstract:** In the 2005 World Summit Outcome Document, the Member States of the UN agreed to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and that the international community, through the UN, has the responsibility to use peaceful means yet is prepared to take coercive action, through the Security Council, if states fail to fulfil their responsibilities. However, some questions remain unanswered. Fear of misuse, the concept of sovereignty and the veto right are major obstacles for the implementation of the “Responsibility to Protect”. Although the concept has gained support in the academic community, civil society, some governments and the UN it remains at present an “emerging norm” at most, rather than being the guiding principle of international relations or part of international law.

**Keywords:** Schutzverantwortung, Menschenrechtsschutz, Vereinte Nationen, UN-Sicherheitsrat

Responsibility to Protect, human rights protection, United Nations, UN Security Council

### 1. Einführung

Die Ereignisse nach dem Ende des Kalten Krieges zwangen die Staatengemeinschaft vor dem Hintergrund massiver Verletzungen von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht gerade in innerstaatlichen Konflikten, sich mit den Konzepten Souveränität und Humanitäre Intervention auseinanderzusetzen. Nach Möglichkeit sollte ein Konsens über Kriterien für die Rechtmäßigkeit einer Intervention gefunden werden. Diese Notwendigkeit wurde besonders durch die Berichte über Srebrenica und Ruanda, die im Auftrag der UN-Generalversammlung respektive des damaligen Generalsekretärs verfasst wurden und den mangelnden Schutz von Zivilisten in Konflikten beklagten, deutlich. Kofi Annan verlangte daher im Vorfeld des UN-Millenniumgipfels eine Antwort auf die Frage, wie mit dem Prinzip der Souveränität angesichts massiver Menschenrechtsverletzungen umzugehen sei. Diese wurde durch den damaligen kanadischen Premierminister Jean Chrétien auf eben diesem Gipfel angekündigt: Es sollte eine International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) eingerichtet werden, um einen tragfähigen Konsens zu erarbeiten.<sup>1</sup> Die Kommission unter Vorsitz des ehemaligen australischen Außenministers Gareth Evans, der 1994 für den Aufsatz “Cooperative Security and Intrastate Conflict” in der

Herbstausgabe der Zeitschrift Foreign Policy den Grawemeyer Prize for Ideas Improving World Order gewann und des algerischen Diplomaten Mohamed Sahnoun, UN-Sonderberater und UN-Sondergesandter, verfasste sodann ihren Bericht „The Responsibility to Protect“ (R2P oder RtoP, „Schutzverantwortung“).

Der Bericht beinhaltete zunächst eine sprachliche Neujustierung, weg von einem Recht oder gar einer Pflicht zur humanitären Intervention hin zu einer Ausrichtung auf den Schutz von Menschen. Die Spaltung der UN-Generalversammlung in Staaten, die Interventionen im Namen der Menschenrechte befürworten und Staaten, die auf absoluter Souveränität bestehen, sollte so überwunden werden. Das Konzept sollte nicht im Gegensatz zum traditionellen staatenzentrierten Sicherheitsverständnis stehen, sondern vielmehr eine Antwort auf dessen Schwächen geben. Zwei Punkte ließen Staaten allerdings Zurückhaltung gegenüber diesem Konzept üben: Mögliche Auswirkungen auf die Souveränität und die Unglaubwürdigkeit der guten Absichten. Die Schutzverantwortung wurde gar als Euphemismus für angelsächsisches Hegemoniestreben gesehen. Die Aufnahme des Konzepts der Schutzverantwortung, das kurz nach 9/11 präsentiert wurde, in den UN wird unterschiedlich beurteilt. Die EU wurde kritisiert, das Konzept lediglich verbal zu unterstützen, anstatt es in konkrete Politikmaßnahmen umsetzen zu wollen.<sup>2</sup>

\* Tim J. Aristid Müller-Wolf, Jurist und Master of Peace and Security Studies (MPS); Dr. phil. Patricia Schneider, wissenschaftliche Referentin am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg.

1 ICISS, The responsibility to protect: <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>, Mandat S. 81.

2 Gareth Evans verlangt stärkere Anstrengungen, [www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4936&l=1](http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4936&l=1), Abruf am 15. 12. 2008.

## 2. Das Prinzip der Responsibility to Protect

Der Grundgedanke der Schutzverantwortung ist, dass Souveränität Verantwortung beinhaltet. Diese Überlegungen wurden durch Francis M. Deng und seine Kollegen von der Brookings Institution bereits Mitte der 1990er Jahre bezüglich des Konfliktmanagements in Afrika ausgearbeitet.<sup>3</sup> Elemente dieser Überlegung finden sich bereits im Werk von Grotius oder der Staatsphilosophie von Hobbes oder Locke. Auch im Bericht der Hochrangigen Gruppe des UN-Generalsekretärs für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel (im Folgenden High-level Panel) „A more secure world. Our shared responsibility“<sup>4</sup> wird ein Zusammenhang zwischen Souveränität und Verantwortung hergestellt. Die wichtigste Verantwortung eines Staates besteht diesem Verständnis nach darin, seine Bürger zu schützen. Dies geschieht nicht (nur) durch einen Sicherheitsapparat, sondern vor allem durch eine funktionierende Staatlichkeit, die die Rechte der Bürger garantiert. Dieses Souveränitätsverständnis fordert eine kontinuierliche Legitimation des Staates durch seine Bürger zur Aufrechterhaltung der Souveränität. Kann der Staat seiner Staatsaufgabe des Friedensschutzes nach innen nicht gerecht werden, verliert er seine Legitimität und damit seinen Anspruch auf Respektierung seiner Souveränität. Das Prinzip einer Schutzverantwortung, gar eine Schutzpflicht ist dem nationalen Recht nicht fremd. Für die Bundesrepublik Deutschland ergibt sie sich z.B. aus Art. 1 und 2 des Grundgesetzes. Auch für das europäische Recht werden Schutzpflichten geltend gemacht.

Im Völkerrecht ist aus Operabilitätsabwägungen heraus die Perpetuierung der zentralen Rolle des Staates erforderlich, wie das High-level Panel und die Commission on Human Security<sup>5</sup> übereinstimmend feststellen. Ist ein Staat nicht in der Lage oder nicht gewillt, seiner Verantwortung bei einer vermeidbaren Katastrophe nachzukommen, so obliegt es nach dem Konzept der Schutzverantwortung den UN als Forum der internationalen Gemeinschaft, welcher gegenüber der Staat Rechenschaft schuldig sein soll, dieser Verantwortung gerecht zu werden („Responsibility to React“). Es sollen zwar zunächst präventive Maßnahmen ergriffen werden und Hilfeleistung für die betroffenen Staaten erfolgen („Responsibility to Prevent“), wenn jedoch ein großer Verlust an Menschenleben droht, ist auch eine militärische Intervention unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips nicht auszuschließen, um der Notsituation ein Ende zu setzen.<sup>6</sup> Somit verlieren die betroffenen Staaten gleichsam vorübergehend ihre Souveränität. Anschließend soll die internationale Gemeinschaft auch die Verantwortung des Wiederaufbaus treffen („Responsibility to Rebuild“). Dieser Aufbau als „umbrella concept“ erlaube es, die in der Diskussion um humanitäre Intervention vernachlässigte Prä- und Post-Konfliktdimension mit einzubeziehen, worin die Innovativität des Konzepts gesehen wird. In jüngster Vergangenheit haben sich sämtliche Phasen eines Konfliktes, also Prävention,

Intervention und Wiederaufbau als faktisch und/oder rechtlich problematisch erwiesen. Auch die Errichtung von Frühwarnkapazitäten gelang bisher nicht. Insofern stellt sich die Frage, ob und inwieweit die Schutzverantwortung tatsächlich Verbesserungen bringen wird.

Besonders wichtig ist die Präventionsdimension, wie schon das High-level Panel betonte. Zum Bereich der Prävention kann bereits die Entwicklungszusammenarbeit gerechnet werden. Darüber hinaus existiert ein breites Spektrum von Akteuren und Maßnahmen unterschiedlicher Intensität. Für Deutschland ist etwa der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ der Bundesregierung vom Mai 2004 zu nennen.

Da im Konzept der Schutzverantwortung aber eine militärische Intervention letztlich nicht ausgeschlossen wird, nachdem sich weniger einschneidende Maßnahmen als nicht geeignet erwiesen haben, dem Leiden der Bürger ein Ende zu setzen, hat das Prinzip das Potenzial, das Gewaltverbot neu zu konkretisieren wenn der Sicherheitsrat es als „Handbuch“ für Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der Charta der UN begreifen sollte.

### 2.1 Die Entwicklung des Prinzips

Die Schutzverantwortung kann als Abschluss einer Entwicklung im Völkerrecht gesehen werden, deren Anfang in den Kriegsverbrecherprozessen nach dem Zweiten Weltkrieg liegt. Diese Entwicklungslinie kann über die Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien, Ruanda, Sierra Leone und den Internationalen Strafgerichtshof nachverfolgt werden. Auch in Art. 4 lit. h der Gründungsurkunde der Afrikanischen Union vom 11. Juli 2000 wurde das Prinzip durch ein Interventionsrecht der Union in Mitgliedstaaten „in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity“ inkorporiert.

“No idea has moved faster in the international normative arena than the ‘responsibility to protect’.”<sup>7</sup> Nach der Präsentation des Konzepts 2001 vergingen nur drei Jahre, bis im Zuge der UN-Reform der damalige Generalsekretär Annan in seinem Bericht “In Larger Freedom”<sup>8</sup> genau wie sein High-level Panel von der Schutzverantwortung als einer “emerging norm” sprach, die wiederum nur ein Jahr später in den §§ 138 und 139 in das Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 aufgenommen wurde.

### 2.2 Die Aufnahme des Prinzips durch die Staatengemeinschaft

Eine (subsidiäre) Zuständigkeit der internationalen Gemeinschaft in Gestalt der UN soll beim Vorliegen der schwerwiegendsten völkerrechtlichen Straftatbestände entstehen. Im Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 der UN ist die Rede von “genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity”. Diese Tatbestände sind durch die Arbeit der Internationalen Militärtribunale nach dem Zweiten Weltkrieg in

3 Deng, Francis M./Kimaro, Sadikiel/Rothchild, Donald/I. William Zartman (Hrsg.): *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*. Washington D.C.: Brookings Institution, 1996.

4 <http://www.un.org/secureworld/>; Abruf am 5.12.2008.

5 <http://www.humansecurity-chs.org/>; Abruf am 5.7.2008.

6 Es gibt eine Reihe von weiteren Kriterien, die erfüllt sein müssen, so dass auch diese Doktrin an die Idee eines gerechten Krieges erinnert und dabei dieselben Kritikpunkte hervorruft.

7 Ramesh Thakur, “Operationalising the ‘responsibility to protect’,” *The Hindu*, 15.02. 2008.

8 S. <http://www.un.org/largerfreedom/>; Abruf am 5.12.2008.

Nürnberg und Tokio, die Völkermordkonvention sowie durch die durch Resolutionen des UN-Sicherheitsrats eingesetzten Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien (ICTY)<sup>9</sup> und Ruanda (ICTR)<sup>10</sup> und die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs, dessen Statut Definitionen und Beispiele anbietet, konturiert worden. Schwierigkeiten bereitet lediglich die Definition der „ethnischen Säuberung“, die jedoch eine gewisse Nähe zum Völkermord aufweist. Im Zweifel eignen sich Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit als Auffangtatbestände.

Dem Grundsatz nach sind die Staaten also gewillt, diese Verbrechen notfalls durch Zwang zu stoppen. Auch die Bedeutung der Präventionsdimension und die Entwicklungen in Post-Konflikt-Situationen werden im Ergebnisdokument des Weltgipfels aufgegriffen. Dies geschieht insbesondere durch die geplante Einrichtung einer Kommission zur Friedenskonsolidierung.<sup>11</sup> Es gibt ferner im Gegensatz zum ICISS-Bericht keine Unterscheidung, ob die Situation durch vorsätzliches oder fahrlässiges Handeln oder Unterlassen oder das Versagen eines Staates herbeigeführt wurde.

Diese Einigung war das Resultat zäher Verhandlungen. Einige Länder (wie Ägypten, China, Iran, Kuba, Pakistan, Russland, Venezuela und Vietnam) hatten Bedenken, Zugeständnisse hinsichtlich ihrer Souveränität zu machen. Die USA waren gegen eine Fassung, die eine rechtliche Verpflichtung beinhaltet hätte, da dies den Ermessensspielraum des Sicherheitsrats hätte beschränken können. Eine unwahrscheinliche Koalition von Ländern aus Afrika südlich der Sahara unter der Führung Südafrikas, den wichtigsten Ländern Lateinamerikas und Indien waren neben verschiedenen OECD-Staaten hingegen hartnäckige Befürworter.<sup>12</sup> Verschiedene Regierungen äußerten sich unterstützend.<sup>13</sup> Kofi Annan plädierte in seinem Bericht „In Larger Freedom“ für die praktische Umsetzung des Konzepts.<sup>14</sup>

Allerdings wird dem Konzept auch Kritik entgegengebracht. Die Schutzverantwortung ist in vielerlei Hinsicht umstritten. Ähnlich wie beim Thema humanitäre Intervention wird Missbrauch gefürchtet. Einige Länder lehnen die Schutzverantwortung kategorisch ab. So berichtet Gareth Evans, „a very senior diplomat (...) at the UN in New York, a head of mission from a major Arab-Islamic country told one of my staff that: ‘The concept of the responsibility to protect does not exist except in the minds of Western imperialists.’“<sup>15</sup> Auch Thakur schreibt, „some national diplomats insist, with straight faces, that ‘the

World Summit rejected R2P in 2005’.“ Auch das Schweigen in den Fluren der UN sei ein Ausdruck des Akzeptanzproblems der Schutzverantwortung, wie ein UN-Mitarbeiter berichtet, obwohl ein anderer Wissenschaftler von einem Forschungsaufenthalt bei den UN berichtete, in New York stehe möglicherweise eine Souveränitätsrevolution an.

## 2.3 Fazit

Die Entwicklung des Konzepts kann trotzdem als Erfolgsgeschichte gewertet werden: Von der Konzeption bis zur Akzeptanz durch die Staatengemeinschaft und der Ernennung eines UN-Sonderberaters durch UN-Generalsekretär Ban Ki-moon im Dezember 2007 mit Billigung des Sicherheitsrats vergingen nur wenige Jahre. Ernannt wurde Prof. Edward C. Luck (Columbia University/International Peace Institute). Allerdings musste die Ernennung um acht Monate verschoben werden, was zeigt, dass die Mitgliedstaaten eher Bedenken als einen Konsens teilen.<sup>16</sup>

„Mr. Luck’s primary role will be conceptual development and consensus building, to assist the General Assembly to continue consideration of this crucial issue. Towards this end, the Secretary-General has requested Mr. Luck to help him develop proposals, through a broad consultative process, to be considered by the United Nations membership.“<sup>17</sup>

Es scheint genug Arbeit auf Prof. Luck zu warten.

## 3. Operationalisierung des Konzepts

Praktisches Anliegen ist nun die Operationalisierung des Konzepts. Folgendes soll erreicht werden: „1) capacity building and rebuilding, 2) early warning and assessment, 3) timely and decisive response, and 4) collaboration with regional and sub-regional arrangements“.<sup>18</sup> Geeigneter Ort dafür sind die UN. Um Kohärenz, ein wichtiges Anliegen des UN-Reformprozesses, in Bezug auf das Konzept der Schutzverantwortung zu gewährleisten, sollte eine klare Zuständigkeitseinteilung vorgenommen werden: Der Menschenrechtsrat und die Generalversammlung könnten die Verantwortung für die „Responsibility to Prevent“, der Sicherheitsrat für die „Responsibility to React“ und die Kommission zur Friedenskonsolidierung für die „Responsibility to Rebuild“ übernehmen. Die Kommission zur Friedenskonsolidierung könnte dabei mit anderen Akteuren und Institutionen zusammenarbeiten, wie etwa dem Bureau for Crisis Prevention and Recovery des UNDP, der Post-Conflict & Reconstruction Unit der Weltbank sowie der Peacekeeping Best Practices Section des Department for Peacekeeping Operations und dem UN Peacebuilding Support Office, das sich auch mit

16 S. Saxer The Politics of Responsibility to Protect. Dialogue on Globalization. FES Briefing Paper 2, April 2008. S. 3, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/05313-20080414.pdf>, Abruf am 29. April 2008.

17 UN-Dok. SG/A/1120 vom 21. Februar 2008.

18 Agenda von Sonderberater Luck; vgl. Briefing on „International Disaster Assistance: Policy Options“ Subcommittee on International Development, Foreign Assistance, Economic Affairs and International Environmental Protection Committee on Foreign Relations of the United States Senate 17 June 2008 Statement by Edward C. Luck Special Adviser to the UN Secretary-General; <http://www.senate.gov/~foreign/testimony/2008/LuckTestimony080617p.pdf>, Abruf am 14.07.2008.

9 SR Res. 827 vom 25. Mai 1993.

10 SR Res. 955 vom 8. November 1994.

11 S. §§ 97ff. des Ergebnisdokumentes des UN Weltgipfels 2005.

12 Wie Gareth Evans, der jetzt Präsident der International Crisis Group ist, berichtet. S. <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4967>, Abruf am 13. September 2007.

13 Eine Sammlung verschiedener Erklärungen zum Thema vor, nach und während des Weltgipfels 2005 (auch der Brief des UN-Repräsentanten der USA Bolton mit der Abschwächung der Formulierung) u. a. findet sich auf der für einen Überblick sehr empfehlenswerten homepage von R2PCS, [http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/government\\_statements/](http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/government_statements/), Abruf am 13.9.2007.

14 S. dort § 135.

15 The Responsibility to Protect: Creating and Implementing a New International Norm. Address by Gareth Evans, President, International Crisis Group, to Human Rights Law Resource Centre, Melbourne, 13 August 2007 and Community Legal Centres and Lawyers for Human Rights, Sydney, 28 August 2007; <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5036&l=1>, Abruf am 14. Juli 2008.

dem Thema Rechtsstaatlichkeit als Mittel der Konfliktprävention befassen soll. Ferner ergeben sich Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit Internationalen Strafgerichten.<sup>19</sup> Weitere Partner der Kommission zur Friedenskonsolidierung aus dem UN-System sind das UN Department of Economic and Social Affairs, das United Nations Department of Political Affairs, die UN Development Group (Post-Crisis Transition) und das UN Office on Drugs and Crime. Im Bereich des Peacebuilding ist auch die Rolle des Sicherheitsrats zu beachten. Die Koordinierung würde dem Generalsekretär und seinen Sonderberatern unterliegen. Dazu kommt die Zusammenarbeit mit Francis M. Deng, der seit 2007 Sonderberater für die Verhütung von Völkermord ist, sowie mit dem Sonderberater für Konfliktprävention und -lösung.<sup>20</sup> Ferner könnten die Einschätzungen anderer Einrichtungen des UN-Systems, wie etwa der Hohen Kommissare für Menschenrechte und Flüchtlinge und Sonderbeauftragten, Sondergesandten, Repräsentanten und Berichterstatern des UN-Generalsekretärs sowie anderer IGOs oder NGOs herangezogen werden.

### 3.1 Der Sicherheitsrat

Die Praxis des Sicherheitsrats zeugt auch nach der Anerkennung der Responsibility to Protect im UN-Rahmen davon, dass das Prinzip nicht Handlungsmaßstab ist, so dass kein Völkergewohnheitsrecht entstehen konnte. Eine (Selbst-) Verpflichtung des Sicherheitsrats, der einen großen Ermessensspielraum hat, ergibt sich nicht. Zur Auflösung des Dilemmas des politisch motivierten Vetos plädierte die ICISS für einen Verhaltenskodex: Die fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats (P-5) sollen in Fällen, in denen kein „vital national interest“ betroffen ist, nicht von ihrem Vetorecht Gebrauch machen, wenn sie dadurch eine Mehrheitsentscheidung verhindern würden. Probleme bei der Zuordnung der Definitionskompetenz des vitalen nationalen Interesses und die Unwahrscheinlichkeit einer Selbstbeschränkung der Ständigen Mitglieder lassen diese Lösung als unrealistisch erscheinen. Ein ähnliches Modell war bereits im Vorfeld des Weltgipfels 2005 angeregt worden. Danach sollten die P-5 im Falle des Vorliegens eines der Tatbestände, die in das Ergebnisdokument des Weltgipfels aufgenommen wurden, nicht von ihrem Vetorecht Gebrauch machen. Der Plan scheiterte jedoch vor allem am Widerstand der USA.<sup>21</sup>

Allerdings hat der Sicherheitsrat inzwischen auf die Schutzverantwortung in einigen seiner Resolutionen in der Form, wie sie im Ergebnisdokument des UN Weltgipfels 2005 formuliert wurde, Bezug genommen. Zunächst geschah dies bezüglich des Schutzes von Zivilisten in Konflikten.<sup>22</sup> Die halbjährlichen offenen Debatten im Anschluss an den Erlass der Resolution ergaben eine Unterstützung für das Prinzip durch die Mitgliedstaaten. Auch länderspezifisch (Darfur) wurde das Prinzip in-

19 Angeregt von Annan (In Larger Freedom, § 137).

20 Das Modell wurde in seiner Struktur durch von Schorlemer erarbeitet; s. von Schorlemer, The Responsibility to Protect as an Element of Peace. Recommendations for its Operationalisation. Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Paper 28, S. 2.

21 Bannon, The Responsibility to Protect: The U.N. World Summit and the Question of Unilateralism, in: The Yale Law Journal 115 (2006), S. 1160.

22 SR Res. 1674 vom 28. April 2006.

zwischen in die Praxis eingeführt.<sup>23</sup> Der Vertreter der Philippinen nahm gar eine rechtliche Präzedenzwirkung an.<sup>24</sup> Es ist jedoch verfrüht, von gängiger Praxis zu sprechen.

### 3.2 Die Generalversammlung

Die UN-Generalversammlung hat mehrfach in einer „Emergency Special Session“ UN-Operationen befürwortet, wenn der Sicherheitsrat wegen eines Vetos keinen Beschluss fassen konnte: Korea (1950), in der Suez-Krise (1956) und im Fall Kongo (1960). Ein entsprechendes Vorgehen in unserem Zusammenhang wurde durch den ICISS-Bericht angeregt.<sup>25</sup> Auch in der Gründungs-urkunde der Afrikanischen Union wird ein Interventionsrecht nach einem entsprechenden Beschluss der Versammlung der Staats- und Regierungschefs der AU begründet. Demnach wird diskutiert, ob die Generalversammlung, möglicherweise unter Hinzuziehung des IGH, in einer Art Ersatzvornahme im Falle einer Blockade des Sicherheitsrats der Schutzverantwortung gerecht werden sollte.

Dieses Vorgehen bietet auf den ersten Blick einige attraktive Aspekte: Sollte die Mehrheit der Staaten – nach dem Uniting-for-Peace-Verfahren ist eine Zweidrittelmehrheit erforderlich – über das Vorgehen der Staatengemeinschaft abstimmen, so wäre eine moralische Rechtfertigung durch das demokratische Mehrheitsprinzip gegeben. Strittige Fragen der UN-Reform wie die Zusammensetzung und Kompetenzen des Sicherheitsrats ließen sich so umgehen. Außerdem könnte die bloße Möglichkeit eines solchen Vorgehens den Druck auf den Sicherheitsrat erhöhen, eine Bedrohung des Weltfriedens oder der internationalen Sicherheit festzustellen und Zwangsmaßnahmen zu beschließen.

Allerdings ist fraglich, ob dieses Vorgehen für die internationalen Beziehungen förderlich wäre. Einer derartigen Einschränkung ihres Ermessensspielraumes werden die P-5-Sicherheitsratsmitglieder nicht zustimmen. Es wird schwer sein, die Bildung von Völkergewohnheitsrecht gegen ihren Willen durchzusetzen. Von daher ist diese Vorgehensweise zum gegenwärtigen Zeitpunkt abzulehnen.

## 4. Fall: Myanmar

Im Jahre 2008 gab es einen heftigen Sturm in Myanmar, der viele Menschen das Leben kostete. Besonders *nach* der eigentlichen Katastrophe kam es (wie leider oft) im Falle Myanmars zu Schwierigkeiten und zu erheblichen Verzögerungen bei der medizinischen Versorgung und der humanitären Hilfe. Zum Teil lag dies an der Zerstörung der Infrastruktur. Die Probleme waren jedoch auch dadurch begründet, dass die Militärjunta keine Visa für ausländische Hilfsorganisationen erteilte, obwohl diese, wie das Welternährungsprogramm, bereit waren, den Opfern weitere Hilfe zukommen zu lassen. Es wurde vermutet, dass die Führung des Landes eine Infiltration durch westliche Agenten fürchtete.

23 Vgl. SR Res. 1706 vom 31. August 2006 und SR Res. 1755 vom 30. April 2007.

24 Krieger, Der Sicherheitsrat als Hüter der Menschenrechte, in: Die Friedens-Warte Band 81 (2006), S. 111.

25 ICISS, a.a.O., S. 53.

Die Situation in Myanmar veranlasste den französischen Außenminister Bernard Kouchner, eine Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft für die Opfer der Naturkatastrophe anzunehmen. Er bezeichnete das Verhalten der Behörden Myanmars als wahre Katastrophe in der Katastrophe. Paris forderte, den Fall vor den Sicherheitsrat der UN zu bringen. Jochen Abr. Frowein bezeichnete in diesem Zusammenhang die Möglichkeit einer bindenden Resolution des Sicherheitsrats, die das Land dazu verpflichten würde, Helfer ins Land zu lassen, als „vorstellbar“. Die Einstufung von Myanmar als R2P-Situation und die Konsequenzen daraus waren jedoch umstritten. Gegen die Erfassung von Naturkatastrophen (ebenso wie etwa HIV/AIDS und Klimawandel als Phänomene der Agenda Menschliche Sicherheit) durch das Konzept der Schutzverantwortung wendet sich Luck. Er fürchtet um die praktische Umsetzung im Falle einer uferlosen Ausweitung des Konzepts. Stimmen wurden laut, Kouchner, der seit Jahrzehnten gar eine Pflicht zur Intervention fordert, habe dem Konzept einen Bärendienst erwiesen, da er Ressentiments der Entwicklungsländer gegenüber einer Missionierung durch liberale Demokratien Vorschub leiste, wohingegen andererseits bereits die Einbringung der Schutzverantwortung in die Diskussion (und damit die Beschäftigung mit der burmesischen Zivilgesellschaft) als positiv betrachtet werden kann.

Diese Vorkommnisse zeugen von der Bedeutung, die dem Konzept in der internationalen Politik und der öffentlichen Diskussion beigemessen wird. Insbesondere die Zivilgesellschaft ist gefordert, sich zum Schutze von Mitmenschen einzubringen, wie UN-Sonderberater Luck nicht müde wird zu fordern. Dies scheint auch vermehrt der Fall zu sein, wovon etwa der Fall Darfur Zeugnis ablegt: Hunderte von NGOs vor Ort und eine Vielzahl von Personen des öffentlichen Lebens setzen sich für die Bevölkerung des Landes ein.

## 5. Status quo und Fazit

Sonderberater Lucks Einschätzung ist, dass das Konzept breite Unterstützung findet. Auch Deutschland unterstützt das Prinzip. Der Bundesminister des Auswärtigen hob dies in verschiedenen Reden hervor. Im Weißbuch 2006 wird es als völkerrechtliches Prinzip, das sich die Mehrheit der Staaten zwar noch nicht zu eigen gemacht habe, das aber dennoch das Denken westlicher Länder präge, bezeichnet, weswegen es langfristig als Grundlage für die Mandatierung von Friedensmissionen durch den Sicherheitsrat gesehen werden müsse. Der Beauftragte für zivile Krisenprävention des Auswärtigen Amtes teilte beim Podium Globale Fragen des AA die Ansicht, dass es sich um eine „Norm in Entstehen“ handle, mit der sich seiner Einschätzung nach viele nicht-europäische Staaten anfreunden können. Die Realisierbarkeit der Schutzverantwortung wird zurückhaltend eingeschätzt, trotzdem wurde Sonderberater Luck finanzielle Unterstützung zugesagt.

Der derzeitige UN-Generalsekretär unterstützt die Schutzverantwortung bereits seit seiner Kandidatur ausdrücklich. Er kündigte für Ende 2008 einen Bericht an die Generalversammlung an, der Antworten auf die Herausforderungen des Ergebnisdo-

kuments des Weltgipfels geben soll.<sup>26</sup> Möglich und wünschenswert wäre eine verstärkte Einbeziehung der Mitgliedstaaten der UN, etwa über die Generalversammlung oder die Öffnung der Sicherheitsratssitzungen für interessierte Staaten, um die Legitimität von Entscheidungen zu stärken. Ein anderer möglicher Ansatz für eine Reform des Handelns des Sicherheitsrats wäre eine „R2P-Befassungspflicht“. So könnte durch eine Neuinterpretation des Art. 99 der Charta auf Vorschlag des Generalsekretärs der Sicherheitsrat dazu verpflichtet werden, sich mit einer konkreten Situation auseinanderzusetzen. Bisher eröffnet diese Vorschrift lediglich eine Handlungsmöglichkeit und keine Handlungspflicht.

Die Schutzverantwortung stellt eine potenzielle Handlungsanleitung für den Sicherheitsrat dar und könnte den Anfang einer (Selbst-)Verpflichtung des Sicherheitsrats markieren. Die Erklärung ist jedoch völkerrechtlich nicht verbindlich und beschränkt sich in ihrem Wortlaut auf einige wenige extreme klar konturierte Tatbestände. Aus Gründen konzeptioneller Klarheit und pragmatischer Überlegungen soll es bei einer Beschränkung auf die Tatbestände bleiben, die gewohnheitsrechtliche oder vertragliche normative Grundlagen haben und in Resolutionen des Sicherheitsrats im Zusammenhang mit der Wahrung und Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu finden sind. Da auf dem Weltgipfel 2005 eine Einzelfallbetrachtung bei ausschließlicher Feststellungskompetenz des Sicherheitsrats in das Ergebnisdokument aufgenommen wurde, hält sich die rechtliche Innovativität des Konzepts in Grenzen. Wichtig sind das politische und moralische Gewicht der Schutzverantwortung, wodurch die Zivilgesellschaft sensibilisiert wird, sowie die Tatsache, dass es einen Konsens der Staatengemeinschaft ausdrückt.

Das Prinzip in die Praxis umzusetzen, wird mit Schwierigkeiten verbunden sein. Es wurde kein konkretes Mandat mit Zeitrahmen erteilt, das Konzept zu definieren. Ferner wurde die Schutzverantwortung auf dem Weltgipfel 2005 nicht als rechtliche Norm beurteilt. Darüber hinaus stellt sich die Frage nach der Realisierbarkeit eines solchen Ansatzes. Abgesehen von der bereits zuvor angesprochenen Zurückhaltung gegenüber dem Prinzip auf Grund von Missbrauchsbedürfnissen oder einer Verselbstständigung unter öffentlichem Druck ist ebenfalls die Frage zu stellen, ob die Staatengemeinschaft über den Willen verfügt, das Konzept konsequent und nicht nur punktuell in der Praxis umzusetzen. Die Antwort auf diese Frage fällt zum gegenwärtigen Zeitpunkt wohl negativ aus. Ferner würde sich in der Praxis – abgesehen von der Finanzierung solcher Missionen – das Problem stellen, das Handeln der verschiedenen Organe zu koordinieren und sowohl zeitnah als auch auf einer gesicherten Faktenbasis zu entscheiden. Eine Antwort auf die Frage, wie und durch wen zu handeln ist, wenn die UN dazu nicht in der Lage sind, gibt das Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 nicht.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt vermag das Prinzip der Schutzverantwortung keine der gängigen Normenkategorien des Art. 38 Abs. 1 des IGH-Statuts zu erfüllen. Es handelt sich weder um einen völkerrechtlichen Vertrag noch hat sich bereits Völ-

26 S. <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sgsm11701.doc.htm>, Abruf am 15. 12. 2008.

kergewohnheitsrecht bilden können. Auch kann die Schutzverantwortung nicht in die Kategorie der anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze einbezogen werden. Im Völkerrecht ist der Unterschied zwischen einem Konzept, einem Prinzip und einer Norm von großer Bedeutung.

Das Ergebnisdokument des Weltgipfels zeugt vom sich wandelnden Souveränitätsverständnis der Staatengemeinschaft. Das Meinungsbild von Menschen in vielen Ländern<sup>27</sup> und die akademische Gemeinschaft scheinen diesen Trend zu unterstützen. Auch Papst Benedikt sprach sich in einer Ansprache an die Generalversammlung der Vereinten Nationen für die Schutzverantwortung aus. Daher ist es vielleicht am passendsten, vor dem Hintergrund der Geistes- und Ideengeschichte zum gegenwärtigen Zeitpunkt aus völkerrechtlicher und politischer Perspektive in der Tat von der Schutzverantwortung

27 „A major new opinion poll was released in April this year by the Chicago Council on Global Affairs and WorldPublicOpinion.org which found that, in each of the eleven countries surveyed, many more people favoured than were opposed to the proposition that „the UN Security Council has the responsibility to authorise the use of military force to protect people from severe human rights violations such as genocide, even against the will of their own government“. An extraordinary 76 per cent of Chinese approved, as did 74 per cent of Americans, and for example 69 per cent of Palestinians, 64 per cent of Israelis, 54 per cent of French and Poles, and 51 per cent of Indians.“ S. The Responsibility to Protect: Creating and Implementing a New International Norm. Address by Gareth Evans, President, International Crisis Group, to Human Rights Law Resource Centre, Melbourne, 13 August 2007 and Community Legal Centres and Lawyers for Human Rights, Sydney, 28 August 2007; <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5036&l=1>, Abruf am 14. Juli 2008.

als „emerging norm“ statt von einem Konzept oder Prinzip zu sprechen. Sonderberater Luck konstatiert jedoch, es gebe noch keinen Konsens, ob der „historic but fragile international consensus behind the responsibility to protect“<sup>28</sup> das Potenzial habe, „sich künftig als Norm durchzusetzen“.<sup>29</sup> Als erfolgreiche Anwendung des Prinzips werden die Geschehnisse in Kenia nach den Präsidentschaftswahlen im Jahre 2007 bezeichnet.<sup>30</sup>

Die neue US-Regierung scheint dem Prinzip gegenüber aufgeschlossener zu sein. Die designierte UN-Botschafterin Rice schrieb: „The United States has a humanitarian, legal and moral responsibility to end genocide in Darfur.“<sup>31</sup> Der zukünftige Vizepräsident Biden äußerte in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Senate Foreign Relations Committee: „I think we should use force now.“<sup>32</sup> Barack Obamas vormalige Außenpolitikberaterin Samantha Powers war Mitglied des Board of Directors des Genocide Intervention Network. Die Realisierung der Schutzverantwortung durch die US-Regierung bleibt jedoch abzuwarten.

28 S. FN 19.

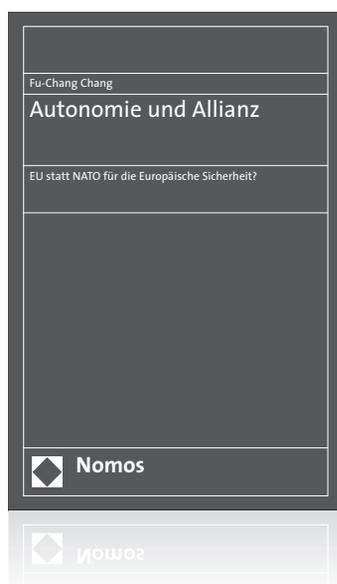
29 Edward C. Luck: Der verantwortliche Souverän und die Schutzverantwortung. Auf dem Weg von einem Konzept zur Norm, in: VN 2008, S. 52.

30 Sonderberater Luck auf einer von der DGVN organisierten Veranstaltung zur Responsibility to Protect am 27. Februar in Hamburg.

31 The Genocide in Darfur. America must do more to fulfill the Responsibility to Protect, S. 3; [http://www.brookings.edu/papers/2007/~media/Files/Projects/Opportunity08/PB\\_Darfur\\_Rice.pdf](http://www.brookings.edu/papers/2007/~media/Files/Projects/Opportunity08/PB_Darfur_Rice.pdf), Abruf am 3.12.2008.

32 *Ebda.*, S. 5.

# ESVP aktuell



## Autonomie und Allianz

EU statt NATO für die Europäische Sicherheit?

Von Fu-Chang Chang

2009, ca. 304 S., brosch., 49,- €, ISBN 978-3-8329-2257-3

Erscheint März 2009

Der Autor befasst sich mit einem der spannendsten Untersuchungsfelder der EU im globalen Kontext: die Entwicklung der europäischen Sicherheitspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. Insbesondere geht er auf die Frage der sicherheitspolitischen Positionierung der ESVP und den sich daraus ergebenden Konsequenzen für das transatlantische Bündnis und das Verhältnis zur NATO ein – aber auch die Beziehungen zu Russland werden diskutiert.

Die Rolle der ESVP als Kernkonzept des Aufbaus einer europäischen Militärmacht wird auch im Hinblick auf ihre institutionellen und materiellen Fähigkeiten hinterfragt. Anhand allianztheoretischer Überlegungen kommt der Autor zu einer kritischen Bewertung der ordnungsstabilisierenden Rolle von Sicherheitsregimen und sucht eine Lösung des „europäischen Sicherheitsdilemmas“ in der Konzeption einer „Kollektivhegemonie“. Chang gelingt eine umfassende Analyse der europäischen Sicherheitssituation der Gegenwart, die zu neuen Diskussionen über die europäische Sicherheitsarchitektur anregt.



**Nomos**

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei unter ► [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)