

Buzan, Barry/Wæver, Ole/de Wilde, Jaap 1998: *Security: A New Framework for Analysis*, London.

Daase, Christopher 2010: Wandel der Sicherheitskultur, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 50, 9-16.

Inayatullah, Naeem (Hrsg.) 2011: *Autobiographical International Relations: I, IR*, London.

Löwenheim, Oded 2010: The ‚I‘ in IR: An Autoethnographic Account, in: *Review of International Studies* 36: 4, 1023-1045.

Neumann, Iver B. 2002: Returning Practice to the Linguistic Turn: The Case of Diplomacy, in: *Millennium: Journal of International Studies* 31: 3, 627-652.

Pouliot, Vincent 2008: The Logic of Practicality: A Theory of Practice of Security Communities, in: *International Organization* 62: 2, 257-288.

Stritzel, Holger 2007: Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond, in: *European Journal of International Relations*, 13: 3, 357-384.

Globale Sicherheitskultur und die „Responsibility to Protect“

Julian Junk*

Abstract: This article conceptualizes the notion of a „global security culture“. It highlights the process character of a global culture as well as the importance of state practices both legally and in discursive terms. It then investigates into whether the Responsibility to Protect (R2P) could be an indicator for a global security culture. It does so by tracing its emergence and analyzing cases where the R2P has been invoked by at least some actors: Darfur, Myanmar, Georgia, Kenya, Somalia, and Zimbabwe. It finds that the R2P contains elements that point to a global security culture in the making.

Keywords: Global security culture, Responsibility to Protect (R2P)
Globale Sicherheitskultur, Responsibility to Protect (R2P)

1. Einleitung

Globale Sicherheit bezeichnet in einem engeren Sinne sicherheitspolitische Phänomene, die in einer post-westfälischen Tradition nicht mehr nur staatszentrierte Sicherheit, sondern eine weltweit direkt an individuellen Bedürfnissen orientierte Sicherheit in den Blick nehmen (Daase 2010: 14/15). Gleichwohl wird der Begriff in der Literatur schon seit langer Zeit mit einer gewissen Unschärfe verwendet: Er beschreibt verschiedene Politikfelder, die in internationalen Organisationen und Institutionen verhandelt und durch diese überwacht werden (siehe bspw. die Beiträge in Price/Zacher 2004), ist zugleich Sammelbegriff für verschiedene internationale, aber immer noch staatenzentrierte Ordnungen von Sicherheitspolitik (siehe stellvertretend Buzan 1991) oder aber er wird als eine Zustandsbeschreibung und Zielvorstellung für ein internationales System verwendet, das Sicherheit garantiert (vgl. Tickner 1992).¹ Die spezifisch globale Qualität der Sicherheit ist dabei aus dem Blick geraten.

Dieser Beitrag spürt dem Begriff einer globalen Sicherheitskultur nach und entwickelt erste Kriterien zu deren analytischer Handhabung. Er unternimmt exemplarisch eine Analyse der Entstehung und der Umsetzungspraxis der „Responsibility to

Protect“ (R2P). Die R2P eignet sich gerade deshalb als Beispiel für diese Untersuchung, da sie vielfach mit dem Anspruch verbunden wird, das Verhältnis von staatlicher Souveränität (Nichteinmischung) und humanitärem, am Individuum ausgerichtetem internationalen Eingreifen in staatliche Hoheitsgebiete – und mithin die Rolle des Staates in der globalen Politik – neu zu justieren. Ist die R2P zumindest in Teilen ein Element einer entstehenden globalen Sicherheitskultur, die die Schutzverantwortung einzelner Staaten, aber auch der internationalen Gemeinschaft gegenüber Individuen und Gruppen betont? Illustrierend soll hier auf die R2P-relevanten Diskussionen im Zuge der Krise in Darfur als Interventionsfall und einer Gruppe von Fällen, in denen nicht interveniert wurde (Myanmar, Georgien, Simbabwe, Kenia und Somalia), eingegangen werden. Auf den aktuellen Fall der Intervention in Libyen wird in den Schlussbetrachtungen Bezug genommen. Der Beitrag beginnt zuvor jedoch mit einer begrifflichen Annäherung an „globale Sicherheitskultur“.

2. Globale Sicherheitskultur

Kultur bezeichnet, in Anlehnung den offenen Kulturbegriff von Reckwitz (2004: 3), „symbolische Ordnungen, kulturelle Codes und Sinnhorizonte [...], die in unterschiedlichsten menschlichen Praktiken [...] zum Ausdruck kommen und diese ermöglichen“. Dieser praxis-orientierte Kulturbegriff (siehe auch Wedeen 2002) bezieht sich gleichermaßen auf eine ge-

* Julian Junk, M.A., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsprojekt „Sicherheitskultur im Wandel“, Goethe-Universität Frankfurt a. M., Kontakt: junk@soz.uni-frankfurt.de. Der Autor dankt den drei anonymen Gutachtern, von deren detaillierten und konstruktiv-kritischen Anmerkungen der Beitrag sehr profitiert hat.

1 Siehe für einen Überblick über weitere Verwendungen Hough (2008).

teilte Moralvorstellung (normativer Kulturbegriff) und ein handlungskonstitutives Sinn- und Entscheidungssystem (bedeutungs- und wissensorientierter Kulturbegriff),² die sich im Falle von nationaler Kultur an nationalen Grenzen orientieren und im Falle von globaler Kultur über den nationalen Rahmen hinaus von weltweiter Geltung sind.

Würde man sich dem Begriff einer globalen Kultur mit den Bewertungskriterien nähern, die primär im nationalstaatlichen Rahmen mit einer relativ hohen kulturellen Homogenität und Integration angewandt wurden, wäre es unmöglich, eine ähnlich integrierte globale Kultur zu identifizieren. Smith verwendet daher eher den Plural *global cultures*, da geteilte und verbindende historische Erfahrungen auf globaler Ebene bislang nicht existierten und eben jene Erfahrungen neben gelebten Kontinuitäten die Basis einer jeden kollektiven Identität und damit Kultur bildeten (Smith 1990). Featherstone (1990: 1) verwahrt sich aber aus diesem Grund gegen die in seinen Augen statische, bipolare Herangehensweise und schlägt stattdessen vor, sich Kultur in ihrem Prozesscharakter vorzustellen und kulturellen Integrations- und Desintegrationsprozessen auf verschiedenen sozialen Ebenen eine wesentlich höhere Aufmerksamkeit zu schenken. Gradationen globaler Kultur sind daher möglich. Der Sammelbegriff der Globalisierung ist in dieser Hinsicht als Ausdruck von Integrationsprozessen hin zu einer globalen Kultur zu verstehen (vgl. Robertson 1992).

Gibt es nun auch eine Globalisierung von Sicherheitskultur? In Anlehnung an Daase in diesem Heft lassen sich Anhaltspunkte dafür in mehreren Dimensionen nachzeichnen: Die Sachdimension (Problembereich der Sicherheitspolitik) wird zunehmend von spezifisch inter- und transnationalen Problemen wie grenzüberschreitende und kontinentalübergreifende Konflikt dynamiken, Pandemien (siehe Engert in diesem Band) oder humanitäre Katastrophen bestimmt. Folglich erweitert sich auch der geografische Geltungsbereich der Sicherheitspolitik (Raumdimension): von territorial-staatlicher hin zu regionaler, internationaler und globaler Sicherheit. Bei der Frage nach dem Adressaten der Sicherheit (Referenzdimension) stellt Daase eine Entwicklung fest, in deren Zuge nicht mehr nur der Staat zum Referenzobjekt sicherheitspolitischer Maßnahmen wird, sondern zunehmend auch die Gesellschaft und das Individuum. Die Diskussion um die R2P (siehe unten) zeigt in diesem Zusammenhang, dass diese Adressaten zunehmend auch zum Subjekt einer globalen Sicherheitspolitik wurden.

Wie erkenne ich eine globale Sicherheitskultur? Da das internationale System gerade durch eine fehlende Zentralgewalt, organisationale Diversitäten und Schwächen, deutliche Macht- und Interessenheterogenität und normative Spannungsfelder gekennzeichnet ist, sind die einzelnen Bedingungen der klassischen, primär im nationalstaatlichen Kontext entwickelten Definition einer Sicherheitskultur in anderer Weise zu gewichten und zu operationalisieren. Der Beitrag schlägt deshalb vor, in Anlehnung an kulturwissenschaftliche Forschungsprogramme (vgl. Reckwitz 2004) rhetorischen und symbolischen

Akten ebenso wie zeitlich und räumlich fragmentierteren und reaktiveren Ausdrucksformen in der Bewertung eine größere Rolle zukommen zu lassen.

Dem normativen Kulturbegriff zufolge würde also eine globale Sicherheitskultur eine von möglichst allen Akteuren globaler Politik geteilte Moralvorstellung davon beschreiben, was globale Sicherheit heißt. Diese kann sich völkerrechtlich verfestigen, kann aber auch lediglich einen genutzten appellfähigen Referenzrahmen (*frame*) für handelnde Akteure und Öffentlichkeiten darstellen. Gemäß dem bedeutungs- und wissensorientierten Kulturbegriff würde eine globale Sicherheitskultur einen prozeduralen wie sinnstiftenden Orientierungsrahmen für die Praktiken von Staaten und Institutionen bieten. Globale Sicherheitskultur ließe sich damit in internationalen, völkerrechtlich bindenden Verträgen ebenso nachzeichnen wie völkergewohnheitsrechtlich als eine dauerhafte und überzeugte sicherheitspolitische Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung. Bei der Beurteilung der Staatenpraxis im internationalen Kontext sollten jedoch auch volatilere Formen berücksichtigt werden: Wiederholte Äußerungen innerhalb internationaler Gremien oder eine wiederholte Befassung internationaler Akteure und Gremien mit der jeweiligen Thematik lassen Gradationen oder Schritte hin zu einer globalen Sicherheitskultur vermuten. Es bleibt festzuhalten, dass in einer sicherheitskulturellen Perspektive sowohl völkerrechtliche als auch diskursive Aspekte Berücksichtigung finden und analytisch auch getrennt werden können. Im Folgenden soll nun anhand dieser konzeptionellen Vorüberlegungen der Entstehungsprozess sowie die Umsetzungspraxis einer der größten Akzentverschiebungen in der globalen Politik untersucht werden: die Schutzverantwortung R2P.

3. Geteilte Moralvorstellung? Der Entstehungsprozess der R2P

Der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen (VN) Kofi Annan rückte auf dem Millenniumsgipfel der VN im Jahr 1999 die Auffassung ins Zentrum seiner Rede, dass angesichts des Scheiterns der internationalen Gemeinschaft in Ruanda und Srebrenica ein neues Verständnis von staatlicher Souveränität – nicht mehr nur als Abwehrrecht, sondern auch als Verantwortungsübernahme – nötig sei. Unmittelbare Konsequenz dieser Rede war die mit kanadischer Unterstützung erfolgte Einrichtung einer Kommission, die sich der schwierigen Ausbalancierung der bislang konfligierenden Normen der staatlichen Souveränität einerseits und der universellen Gültigkeit von Menschenrechtsnormen, deren Missachtung eine internationale Intervention nötig machen könnte, andererseits widmen sollte: die *International Commission on Intervention and State-Sovereignty*, ICISS (vgl. ausführlich zur ICISS: Thakur 2011). Der ICISS-Bericht aus dem Jahr 2001 mit dem wegweisenden Titel „Responsibility to Protect“ legte die Basis für ein von Annan eingerichtetes *High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change*, das Wegmarken für eine verbesserte internationale Sicherheitsarchitektur erarbeiten sollte. Diese Empfehlungen des *High-Level Panels* („*A More Secure World*“) fanden in abgeschwächter Form in den vom VN-Generalsekretär auf dem

2 Reckwitz (2004: 5-12) unterscheidet zwischen vier Dimensionen des Kulturbegriffs: Neben den hier verwendeten normativen und der bedeutungs- und wissensorientierten Dimension die Dimensionen der totalitätsorientierten Kultur (als Lebensform einzelner Kollektive) und der differenzierungstheoretischen Kultur (als Teilsystem, also Kunst, Bildung, etc.).

Weltgipfel im Jahr 2005 vorgelegten VN-Reformbericht „*In Larger Freedom*“ und – erneut verändert – in die dort schließlich einstimmig³ verabschiedete Resolution 60/1 der Generalversammlung Eingang. Eine Resolution der Generalversammlung entfaltet jedoch nicht automatisch eine völkerrechtliche Bindungswirkung. Völkergewohnheitsrecht wird sie erst dann, wenn sie durch das subjektive Element der Rechtsüberzeugung (*opinio iuris*) und das objektive Element der Staatenpraxis (*consuetudo*) auf Dauer gestützt wird. Gleichwohl bietet der feierliche Rahmen ihrer Verabschiedung einen Anhaltspunkt für eine dementsprechende Rechtsüberzeugung der VN-Mitgliedstaaten; in jedem Fall hat das Ergebnisdokument des Millenniumsgipfels hinsichtlich der R2P juristisch die höchste Relevanz (von Arnould 2009: 25).⁴ Die Bekräftigung der Resolution der Generalversammlung durch die Sicherheitsratsresolution 1674 zum Schutz der zivilen Bevölkerung im April 2006, an die wiederum in der Resolution 1706 erinnert wurde, war ein weiterer Meilenstein.

Der grundlegende Anspruch bei der Entwicklung der R2P war alles andere als bescheiden: Wie Gareth Evans, der sowohl der ICISS als auch dem *High-Level Panel* vorsah, ausführt (Evans 2007), bezieht sich dieser große Anspruch auf vier von Anfang an verfolgte Hauptziele: 1.) nicht von einem Interventionsrecht, sondern von einer Interventionsverantwortung zu sprechen (allerdings nur im Sinne einer Residualverantwortung: zuerst der Staat, dann die internationale Gemeinschaft); 2.) staatliche Souveränität nicht als Kontrollrecht, sondern ebenso als Pflicht und Verantwortung anzusehen; 3.) den Interventionsbegriff dahingehend zu erweitern, dass mehrere Verantwortungsbereiche zusammengeführt werden, die zuvor nur fragmentiert verregelt waren: die Verantwortung zur Prävention (*prevent*), die zum Wiederaufbau (*rebuild*) und die zur internationalen Reaktion – also nicht nur die oftmals einzig erwähnte *responsibility to react*⁵ und 4.) einen Kriterienkatalog herauszuarbeiten, der relativ klare Anhaltspunkte für die Legalität und Legitimität militärischer Interventionen bietet.⁶ Diese vier Ansprüche hält Evans auf der konzeptionellen Ebene, selbst in der im Vergleich zum ICISS-Bericht deutlich abgeschwächten Resolution der Generalversammlung, für weitestgehend erfüllt. Er sieht damit die Basis für eine neue und umfassende globale Sicherheitsnorm gelegt (Evans 2007) – obwohl man schlussendlich die R2P den Partikularinteressen einzelner Staaten unterordnete, indem

man den Sicherheitsrat als das zentrale Entscheidungsorgan zur Anwendung der R2P in der Verantwortung beließ.

Völkergewohnheitsrechtlich ist also die R2P durchaus im Sinne einer geteilten Rechtsüberzeugung und in der Weiterentwicklung und Zusammenführung bereits bestehender Normen als eine Innovation mit globalem Anspruch zu bewerten.⁷ So scheint sie der Ausdruck einer veränderten globalen Sicherheitskultur zu sein. Wie ausgeführt, ist jedoch die Dimension der Staatenpraxis nicht nur völkergewohnheitsrechtlich, sondern gerade unter sicherheitskulturellen Aspekten ebenso entscheidend: Im Folgenden werden deshalb sowohl eine Fallgruppe der Nicht-Intervention trotz zahlreicher Appelle an die R2P (Myanmar, Georgien, Zimbabwe, Kenia und Somalia) als auch ein Fall der tatsächlich erfolgten Intervention (Darfur) illustrativ dargestellt – der Beitrag folgt damit der Logik einer Vollerhebung (Interventionsdiskurse mit Rückgriff auf die R2P). Es wird untersucht, inwieweit die R2P den handelnden Akteuren (mit einem Schwerpunkt auf dem VN-Sicherheitsrat als zentralem Organ für die R2P, aber auch unter Einbezug einzelner außenpolitischer und zivilgesellschaftlicher Praktiken) einen Orientierungsrahmen für die Einordnung internationaler Ereignisse bietet oder argumentativ aufgegriffen wird. Die Einbeziehung der Nicht-Interventionsfälle soll dem im konzeptionellen Teil erarbeiteten Umstand Rechnung tragen, dass auch diskursive Praktiken selbst bei einer nicht erfolgten völkerrechtlich bindenden Sicherheitsratsentscheidung Indizien für die Konstituierung einer globalen Sicherheitskultur sein können.

4. Die R2P in der Staatenpraxis

4.1. Darfur als Interventionsfall

Darfur wird oft als der erste Testfall für die R2P bezeichnet (Beardsley 2009): Zumeist wird dabei auf die Menschenrechtsverletzungen an einigen Stämmen in Darfur durch die sudanische Armee oder die Janjaweed-Milizen als deren Stellvertreter Bezug genommen. Es gibt sehr unterschiedliche Auffassungen darüber, ob es sich hierbei tatsächlich um einen Genozid handelt (Markusen 2009, de Waal 2007b, Prunier 2005). Für die Bewertung als Fall für die R2P dürfte dies aber unerheblich sein, da das Ausmaß der humanitären Tragödie unter dem Kriterienkatalog des Ergebnisdokuments zu subsumieren ist (Sidahmed/Soderlund/Briggs 2010: 104, Evans 2009: 11). Dies ist auch daran abzulesen, dass in allen wesentlichen, auf diese Konfliktregion bezugnehmenden Resolutionen des VN-Sicherheitsrats (namentlich 1706, 1755, 1769 und 1778) auf die R2P mit einem doppelten Verweis Bezug genommen wird: einerseits auf die schon erwähnte Resolution 60/1, andererseits auf die Schutzverantwortung Sudans gegenüber der eigenen Bevölkerung – die Residualverantwortung der internationalen Gemeinschaft wird hingegen nicht erwähnt, spielte aber im öffentlichen Diskurs (siehe unten) durchaus eine Rolle. Damit ist

⁷ Dieser Interpretation einer zumindest konzeptionell neuen Qualität stimmen die meisten differenzierten Studien zu, auch wenn in fast allen Teilbereichen eine Konkretisierung eingefordert wird und inzwischen innerhalb der Vereinten Nationen aber auch innerhalb der Zivilgesellschaft (siehe Global Centre for the Responsibility to Protect) Anstrengungen in diese Richtung unternommen werden (von Arnould 2009, Stahn 2004).

³ Diese Einstimmigkeit soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass beispielsweise China, Russland sowie die G77 große Bedenken hatten sowie auch die „westliche Welt“ lange Zeit nicht einig über die Reichweite der R2P war – insbesondere die USA waren zunächst skeptischer als die meisten europäischen Staaten (Fröhlich 2006: 177-182, Schaller 2008: 11-12). Verlage beobachtet allerdings Konvergenzbewegungen (Verlage 2009: 56-101).

⁴ Verweist der Beitrag im Folgenden auf die R2P, so ist zuvorderst dieses Dokument der Generalversammlung gemeint. Die Berichte des ICISS, des *High-Level Panels* und des Generalsekretärs werden nur zur Interpretation herangezogen. Zu den Unterschieden der einzelnen Dokumente siehe Welsh (2007: 377-380).

⁵ Die Unterscheidung findet sich in allen Kerndokumenten wieder, allerdings buchstabiert sie der ICISS-Bericht am Deutlichsten aus. Ban Ki-moon spricht neuerdings in seinem Versuch der Operationalisierung des Konzepts von „drei Säulen“, die nicht an Phasen der Krisenbewältigung, sondern am Grad der internationalen Einmischung ausgerichtet sind (von Arnould 2009: 20/21, siehe auch: Bellamy 2008, 2011).

⁶ Im Wesentlichen sind dies a) ein gerechter Grund, b) die richtige Intention, c) Intervention als letztes Mittel, d) ein notwendiges Minimum der eingesetzten Mittel und e) die Anwendung geeigneter und angemessener Mittel (Brunnée/Toope 2009, von Arnould 2009).

die R2P zumindest in Teilen auch in der Praxis der internationalen Gemeinschaft angekommen, auch deshalb, weil mit diesen Resolutionen tatsächlich Interventionen in Form von Friedensmissionen von VN/AU mandatiert wurden.⁸ Dass diese daran scheiterten, die Bevölkerung in Darfur nachhaltig zu schützen, steht auf einem anderen Blatt (de Waal 2007a, Bellamy 2005). Wie Evans hervorhebt, lag dies zuvorderst daran, dass keine ausreichenden militärischen Kapazitäten zur Verfügung standen, nicht am fehlenden politischen Willen zur Intervention oder an der Konzeption der R2P selbst (Evans 2007, siehe auch die Beiträge in: Black/Williams 2010).

Betrachtet man die Annahme der Resolution 1706 näher, so wird man feststellen, dass, obwohl speziell die argentinischen und ghanaischen Vertreter in ihren Reden explizit auf die R2P verwiesen, sich China, Russland und Katar trotzdem mit dem Verweis auf die fehlende Zustimmung Sudans zur Stationierung von Blauhelmen enthielten (Gholiagha 2010: 6). Die westlichen Staaten ignorierten die humanitäre Katastrophe in Darfur lange Zeit, da sie – und dies gilt insbesondere für die USA – den wichtigen Verhandlungen um einen umfassenden Friedensvertrags zwischen dem Nord- und Südsudan den Vorrang gaben. Jedoch waren sie sich später in der Autorisierung der Darfur-Friedensmissionen einig, auch weil gerade in den USA eine breite Welle der öffentlichen Solidarisierung mit den Opfern in Darfur entstand und die Regierung zum Handeln aufgefordert wurde (Sidahmed/Soderlund/Briggs 2010: 102).

Analysiert man die öffentliche und mediale Aufmerksamkeit, die das Thema Darfur in den wichtigsten westlichen Staaten erhalten hat, so wird man eine Übereinstimmung der Muster der Darfur-Berichterstattung zwischen den USA, Großbritannien, Frankreich und Deutschland feststellen⁹ (siehe Abbildung). Standardisiert kodiert wurden zu diesem Zweck mithilfe der Inhaltsanalyse-Software Atlas.ti alle Zeitungsartikel, die einen direkten Bezug zum Konfliktgeschehen in Darfur aufwiesen und den Begriff „Darfur...“ (oder „Darfour...“) mindestens als Wortanteil erwähnten (n=9169). Ausgewertet wurde Artikel für den Zeitraum zwischen Januar 2002 und Juni 2008 aus der Frankfurter Allgemeine Zeitung (n=1537), der Süddeutsche Zeitung (n=1306), dem Guardian (n=1178), der Times London (n=712), der New York Times (n=1642), der Washington Post (n=1062), Le Monde (n=959) und Le Figaro (n=773).¹⁰ Eingang in die Abbildung zu den geopolitischen sowie moralischen

Konfliktfolgen, die gängigerweise als entscheidend für das Interventionsverhalten von Staaten angesehen werden (vgl. Jakobsen 1996, Bahador 2007), fanden a) Konfliktfolgen für das intervenierende zivile oder militärische internationale Personal, sofern die Mitarbeiter umkamen oder schwer verwundet wurden („bodybag“); b) Konfliktfolgen für die regionale oder internationale Wirtschaftsentwicklung, die bspw. durch den erschwerten Zugang zu Rohstoffen, das Wegbrechen von Absatzmärkten oder konfliktbedingte Währungsschwankungen erschwert wird („economic“); c) die grenzüberschreitende Destabilisierung der Sicherheitslage z.B. durch Flüchtlingsströme oder terroristische Aktivitäten („security“) sowie d) – und für die Bewertung der R2P-Anrufung wichtig – die Darstellung von Gräueltaten oder Gewaltakten („actrocities“).

(siehe Abb. auf nachfolgender Seite)

Es lässt sich zuvorderst feststellen, dass die Berichterstattung in den einzelnen Ländern recht ähnliche Verteilungsmuster aufweist und den Gräueltaten und Gewaltakten des Konflikts einen hohen Stellenwert einräumt. Dies spricht dafür, dass der öffentliche Druck tatsächlich humanitär begründet war, die R2P mithin auch gesellschaftlich einen sicherheitskulturell relevanten, globalen Bedeutungs- und Wissensrahmen geliefert haben könnte. Leichte Unterschiede gibt es lediglich im Umfang der gesamten Berichterstattung, was aber auch in der Größe der jeweiligen Ausgaben begründet liegt – und in der New York Times unter anderem auch dem besonderen journalistischen Einsatz von Nicolas Kristof (Sidahmed/Soderlund/Briggs 2010).

Es bleibt festzuhalten, dass die Staatenpraxis zumindest des Westens auf die R2P rekurrierte und auch der gesellschaftliche Druck in weiten Teilen von einem humanitären Impuls geprägt war. Die Muster der westlichen Staaten sind hier recht ähnlich. Dennoch schlug sich der hohe öffentliche Druck nicht in einem deutlichen und umfassenden R2P-Bezug in den Sicherheitsrats-Resolutionen nieder. Die Enthaltungen bei der Verabschiedung dieser Resolutionen durch Russland, China und Katar lassen sich zumindest nicht als völlige Negierung der R2P als globale Norm deuten. Der Fall Darfur sticht aber vor allem deshalb heraus, weil er ein Novum hinsichtlich der Bezugnahme des Sicherheitsrats auf die R2P in einem konkreten Fall darstellt. Im Folgenden schließt sich eine kurze Analyse der verschiedenen Fälle an, in denen nicht interveniert wurde, in deren Zusammenhang sich aber wesentliche Akteure auf die R2P berufen haben.

4.2 Fallgruppe Nicht-Intervention

Bei den Nicht-Interventionsfällen sollen nun diskursive Praktiken in den Blick genommen werden, um Indizien für die Konstituierung einer globalen Sicherheitskultur nachzuspüren, obwohl in diesen Fällen der Sicherheitsrat keine völkerrechtlich bindenden Beschlüsse gefasst hat.

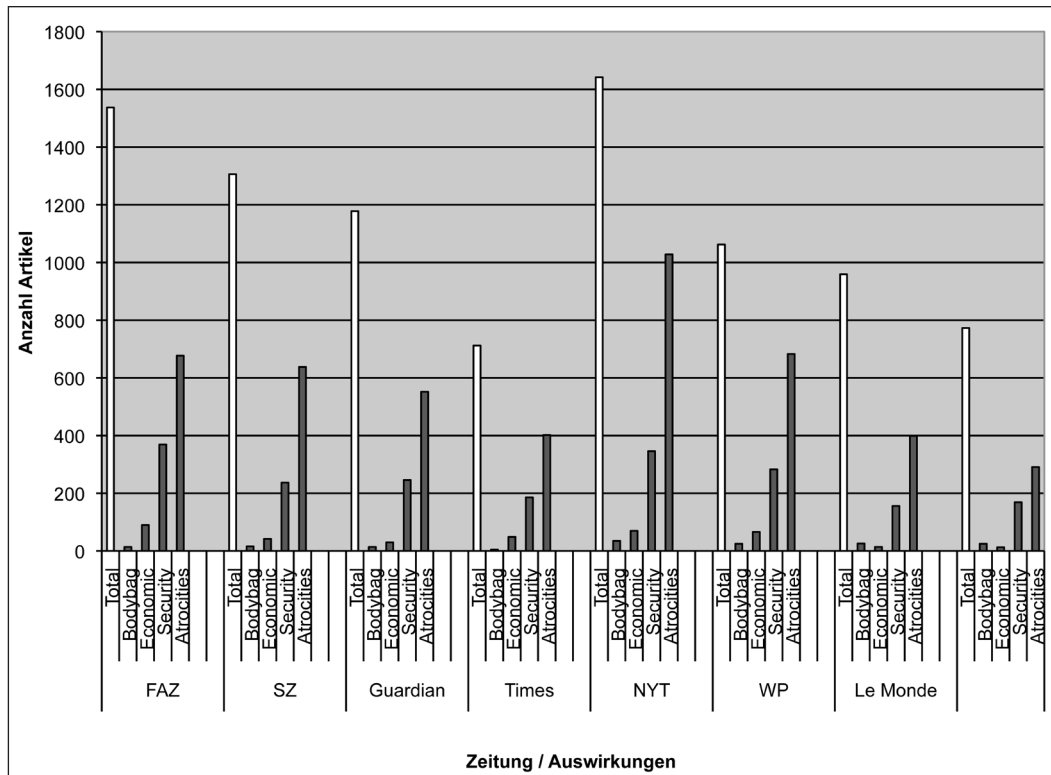
Georgien und Myanmar stellen zwei Fälle dar, in denen einerseits von Russland und andererseits von Frankreich eine deutliche Erweiterung des Anwendungsbereichs der R2P angestoßen wurde. Im Falle *Myanmars* wurde diese vor allem von französischer Seite in einer bewussten Überdehnung des von

⁸ Zwar ist zur Mandatierung einer Friedensmission die R2P nicht notwendig. Durch den öffentliche Diskurs im Vorfeld der Mandatierung und durch den expliziten Verweis auf die Schutzverantwortung des Sudan (siehe Resolution 1706) lässt sich die Intervention in Darfur jedoch durchaus in den R2P-Kontext einbetten.

⁹ Leider konnten keine Daten über die mediale Aufmerksamkeit in nicht-westlichen Staaten Verwendung finden. Für den tatsächlichen Nachweis globaler Muster wäre dies notwendig, wiewohl mediale Aufmerksamkeit auch nur in Staaten mit pluralen Öffentlichkeiten und offenen Medienlandschaften Aussagekraft für sicherheitskulturelle Untersuchungen hat. Deshalb können die hier vorgestellten Ergebnisse auch nur eine Annäherung sein. Zumindest werden die Positionen nicht-westlicher Staaten in allen hier vorgestellten Fallstudien wenn möglich berücksichtigt. Die Grundprinzipien der R2P reflektieren hingegen keinesfalls nur westliche Vorstellungen – man beachte nur die Zusammensetzung des *High-Level Panels* oder der ICISS.

¹⁰ Diese Inhaltsanalyse bildet einen Ausschnitt aus einem größeren Datensatz zur medialen Aufmerksamkeit von Interventionsentscheidungen, der die Fälle Kosovo und Südsudan einbezieht, eine Zeitreihenanalyse ermöglicht und damit auch das Argument der globalen Interdependenz/Synchronität der Medienberichterstattung nachprüft – der Datensatz ist aber derzeit noch in der Auswertung. Diese Inhaltsanalyse war Teil des Forschungsprojekts „Opfer der neuen Weltordnung“ im SFB 485 an der Universität Konstanz.

Abb. 1: Darstellung der Konfliktauswirkungen in der Berichterstattung über Darfur



der Generalversammlung verabschiedeten Kriterienkatalogs der R2P eingefordert, um internationale Hilfe angesichts größerer humanitärer Katastrophen auch dann zu ermöglichen, wenn das betroffene Land diese Hilfe ablehnt: Myanmar wurde im Mai 2008 von einem schweren tropischen Sturm, „Nargis“, heimgesucht. Trotz der Unzugänglichkeit vieler Landesteile für die internationalen Beobachter wurde sehr schnell das große Ausmaß der humanitären Tragödie sichtbar. Bernard Kouchner, der damalige französische Außenminister, erklärte angesichts der Weigerung der Machthaber in Rangun, internationale Hilfe ins Land zu lassen, dass dies ein Fall für die R2P sei (Strauss 2009: 121, siehe auch Haacke 2009); die deutsche Entwicklungshilfeministerin Heidemarie Wiecek-Zeul unterstützte diesen Standpunkt (Bünthe 2009: 134). Die französische Regierung drängte auf die Einschaltung des VN-Sicherheitsrats, war sich dabei aber durchaus bewusst, dass sich die Gegebenheiten in Myanmar nicht strikt in den Wortlaut der R2P (die Verhütung schwerster völkerrechtlicher Verbrechen) einpassen lassen würden (Schaller 2008: 12). Sie verwies stattdessen auf den Geist der R2P, der gerade auch mit dem Wirken Kouchners auf dem Feld der humanitären Hilfe in den 1980er Jahren begründet wurde (Gholiağa 2010). Trotzdem lehnten Russland und China diese Ausdehnung des Wirkungsbereichs der R2P mit Verweis auf das Prinzip staatlicher Souveränität ab (Bünthe 2009). Auch wenn es viele prominente kritische Stimmen gab, die davor warnten, sich bei den Folgen dieser Naturkatastrophe auf die R2P zu berufen (Strauss 2009: 121), zeigt die hitzige Debatte darüber durchaus den Stellenwert, den die R2P als normativer Referenzrahmen inzwischen gewonnen hatte.

In Fall von *Georgien* bzw. im russisch-georgischen Konflikt um die Grenzregion Südossetien verwies zunächst Russland auf die Notwendigkeit, einen Völkermord Georgiens an den Südosseten zu verhindern. Als die argumentative Linie des Völkermords nicht zu halten war, wurde mit einer interessanten Wendung auf die R2P Bezug genommen: Russland sei verpflichtet, die eigenen Staatsbürger (in diesem Fall die russischstämmigen Südosseten) zu schützen (Luchterhandt 2008: 470f.). Evans wendete sich damals öffentlich gegen diese Deutung der R2P und betonte, dass es im Rahmen der R2P nicht um den Schutz der eigenen Staatsbürger in fremden Grenzen, sondern um den Schutz von Staatsbürgern in den eigenen Grenzen gehe (siehe auch Evans 2009: 11/12, zitiert in Gholiağa 2010).

Obwohl die Anrufung der R2P in den Fällen Georgiens und Myanmars nicht erfolgreich war, hatte sie trotzdem eine stabilisierende Wirkung für diese neue Norm, da nun Staaten, die zuvor der R2P eher ablehnend gegenüberstanden, die Erweiterung der R2P mit Verweis auf ihre ursprünglich relativ scharf gezogenen Grenzen ablehnten und letztere damit öffentlich akzeptierten (Badescu/Weiss 2010). Für den sicherheitskulturellen Aspekt ist interessant, dass die R2P schon recht tief in den internationalen Diskursen verwurzelt ist, ja sogar von Russland als argumentativ wirkmächtig gesehen wird. Die R2P hat für einige Öffentlichkeiten also schon den Status eines effektiven *frames*.

Die Wahlen in Kenia Ende 2007 führten zu Beginn des Folgejahres zu großen und gewaltsamen Unruhen. Der ehemalige VN-Generalsekretär Kofi Annan erklärte öffentlich, dass dieser Fall klar in den Wirkungsbereich der R2P falle (Annan 2008).

Wie Strauss (1998: 117-120) ausführt, zwar wird in der Tat wiederholt öffentlich argumentativ auf die R2P in diesem Zusammenhang zurückgegriffen, jedoch verweigerten sich die VN und vor allem der Sicherheitsrat beharrlich, sich dieser Rhetorik offiziell anzuschließen. Interessant ist der Fall Kenias trotzdem, und zwar nicht weil die VN politisch intervenierten, sondern weil auf der Basis der R2P eine ad-hoc gegründete Nicht-Regierungsorganisation, *The Elders*, unter dem Vorsitz von Annan und unter Billigung der VN und der AU (Strauss 1998: 118/120) einsprang. Eine militärische Option wurde nicht erwogen. Im Fall *Somalias* und der Zuspitzung des Konflikts im Jahr 2008 wurde die R2P hingegen viel offensiver im New Yorker Hauptsitz der VN als eine ernsthafte Option diskutiert. Insbesondere der Gesandte des Generalsekretärs für Somalia (SRSG Ahmedou Ould-Abdallah) forderte öffentlich immer wieder eine Intervention unter Bezugnahme auf die R2P, auch vor dem Sicherheitsrat. Die endgültige Resolution 1814 verweist zwar ähnlich wie im Fall Darfur auf die Resolution 1674 (Verantwortung zum Schutz der Zivilbevölkerung), was allerdings im Fall von Darfur weitergehend und hinsichtlich der Debatte um die R2P eine völkerrechtliche Sensation war, verkommt aber spätestens mit der Erwähnung in der Somalia-Resolution immer mehr zu einer Gewohnheitsübung, zu einem symbolischen Akt (vgl. auch Strauss 1998: 58) – zumal in Somalia nicht militärisch interveniert wurde.

Blickt man auf die Diskussion um die R2P im Falle von *Simbabwe*, so wird die Verschränkung der regionalen und kontinentalen Ebene mit der internationalen Politik als ein Grund für die Nicht-Anwendung der R2P deutlich. Spätestens im Jahr 2008, mit den umstrittenen und wahrscheinlich manipulierten Wahlen im März und Juni, rückten die politischen Spannungen und die andauernde humanitäre Katastrophe wieder in den Blick der internationalen Öffentlichkeit (Welz/Junk 2009: 191-193). Insbesondere die britische Regierung, die seit Amtsantritt der Regierung Blair eine zunehmend idealistische Außenpolitik durchsetzte (Hill 2005), musste schon zu Beginn der Spannungen in Simbabwe Anfang der 2000er Jahre feststellen, dass sie selbst als frühere Kolonialmacht (oder gerade wegen dieses Status) recht wenig bilateralen oder multilateralen (über den Commonwealth) Einfluss auf Simbabwe nehmen konnte (Taylor/William 2002). Trotzdem waren es primär die britische Regierung und die britische Öffentlichkeit, die eine militärische Intervention im impliziten Verweis auf die R2P ins Auge fassten; und auch Evans betonte, dass die Umstände eine über die R2P begründete Intervention rechtfertigen würden (Evans 2009: 12). Umgesetzt wurde diese aber nicht, unter anderem weil schon eine viel schwächere, gemeinsam mit Frankreich und den USA in den Sicherheitsrat eingebrachte Option, die lediglich Sanktionen vorschlug, am Veto Chinas und Russlands, die auf die inneren Angelegenheiten Simbabwes verwiesen, scheiterte. Schwerer wog jedoch legitimatorisch die Ablehnung durch das nicht-ständige Ratsmitglied Südafrika, das die regionale Zuständigkeit der südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft (SADC) und die andauernden Mediationsbemühungen betonte und eine internationale Einmischung ablehnte (Welz/Junk 2009: 192). Dies ist umso bemerkenswerter, da sowohl die SADC als auch die AU die R2P zu einem Eckpfeiler ihrer Politik erklärt hatten und sich die SADC schon lange als eine mit

militärischen Instrumenten ausgestattete Sicherheitsgemeinschaft verstand (Ngoma 2003, Cilliers/Gumedze/Mbadlanyana 2009).

Die Fälle der Nicht-Intervention zeigen deutlich, dass die R2P ein wichtiger Referenzpunkt sowohl für Gegner als auch für Befürworter weitergehender Maßnahmen im Einklang mit der R2P war. Von einem global anleitenden Handlungsrahmen kann aber nicht die Rede sein.

5. Schlussfolgerungen

Dieser Beitrag widmete sich dem Begriff der „globalen Sicherheitskultur“ und entwickelte erste konzeptionelle Kriterien. Zusammenfassend sei hier darauf verwiesen, dass im globalen Kontext dem Prozesscharakter und mithin Abstufungen des Kulturbegriffs stärker Rechnung getragen werden sollte. Global geteilte Moralvorstellungen und die Bereitstellung eines Handlungsrahmens für die Umsetzungspraxis sind zwei zentrale Analysedimensionen einer globalen Sicherheitskultur. Diese Konzeption korrespondiert zwar mit der völkergewohnheitsrechtlichen Einordnung von Rechtsüberzeugung und Staatenpraxis, ist jedoch offener und legt ein stärkeres Gewicht auf die diskursiven Praktiken verschiedener Akteure.

Beleuchtet wurden illustrativ die Entstehung und die Umsetzungspraxis der R2P. Die R2P scheint sich danach zumindest schrittweise zu einem konstitutiven Element einer globalen Sicherheitskultur zu entwickeln. Zwar kann man im heterogenen Umfeld der internationalen Staaten- und Organisationswelt schwerlich von geteilten Moralvorstellungen sprechen, aber der Kreis derjenigen, die sich auf die R2P berufen, scheint sich stetig zu vergrößern. Dieser Beitrag ist daher optimistischer hinsichtlich der Qualität R2P-bezogener Praktiken als andere Arbeiten (Stahn 2004: 101, von Arnauld 2009: 39). Die R2P bietet demnach nicht nur einen prozeduralen Handlungsrahmen, wie mit schweren Menschenrechtsverletzungen umzugehen ist (auch wenn im Falle Myanmars diese Beschränkung auf schwere Menschenrechtsverletzungen nicht unumstritten ist). In einigen Fällen wird sie zudem als wirksame Rahmung für außenpolitisches Handeln angesehen (siehe Georgien und Russland), in anderen hingegen erscheint der R2P-Bezug als bloße rhetorische Gewohnheitsübung (siehe Somalia). Diese Aspekte, die durch die bislang dominierende völkergewohnheitsrechtliche Bewertung der Staatenpraxis als eher weniger relevant eingeordnet werden, sind aus sicherheitskultureller Sicht beachtenswert und zeigen eine zunehmende qualitative Aufwertung der R2P.

Durch die zentrale Rolle des UN-Sicherheitsrats bei der Durchsetzung der R2P kann jedoch schwerlich von einer globalen Qualität gesprochen werden. Ein Meilenstein auf dem Weg zu einem neuen Verständnis globaler Sicherheitskultur ist die R2P aber in jedem Fall. Dies scheint sich nun auch im Falle der internationalen Intervention in Libyen zur Durchsetzung einer Flugverbotszone zum Schutz der Zivilbevölkerung zu bestätigen. Auch wenn sich die aktuelle Lage in Libyen bei Manuskriptabschluss noch nicht abschließend beurteilen lässt, so ist der Verweis auf die R2P in den beiden entscheidenden Sicherheits-

ratsresolutionen 1970 und 1973 eindeutig: Ausdrücklich wird auf die Verantwortung der libyschen Autoritäten für den Schutz der libyschen Bevölkerung Bezug genommen und schlussendlich darüber auch das internationale Eingreifen legitimiert. Wie Hinsch (2011) betont, gewährleistet der Sicherheitsrat damit nicht mehr allein, wie ursprünglich in der Charta festgelegt, den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit, sondern setzt sich davon losgelöst für den innerstaatlichen Menschenrechtsschutz ein. Wiewohl die R2P die Spannung zwischen staatlicher Souveränität (Nicht-Einmischung) und humanitär begründeter Intervention nicht aufzulösen vermag, erfährt das Bild einer Welt souveräner Staaten doch weitere Kratzer, die Rolle des Staates eine Veränderung und die Idee einer globalen Sicherheitskultur eine neue Relevanz.

Literatur

- Annan, Kofi* 2008: Address on Receiving the MacArthur Award for International Justice, 20 March 2008 (URL: http://wn.com/kofi_annan_receives_the_macarthur_international_justice_award), New York.
- Badescu, Cristina G./Weiss, Thomas G.* 2010: Misrepresenting R2P and Advancing Norms: An Alternative Spiral?, in: *International Studies Perspectives*.
- Bahador, Babak* 2007: The CNN Effect in Action – How News Media Pushed the West Toward War in Kosovo, Basingstoke.
- Beardsley, Brent* 2009: Lessons Learned or not Learned from the Rwandan Genocide, in: Grzyb, Amanda F. (Hrsg.): *The World and Darfur – International Response to Crimes Against Humanity in Western Sudan*, Montreal & Kingston, 41-60.
- Bellamy, Alex J.* 2005: Responsibility to Protect or Trojan Horse, in: *Ethics and International Affairs* 19, 1, 31-53.
- Bellamy, Alex J.* 2008: Conflict Prevention and the Responsibility to Protect, in: *Global Governance* 14, 2, 135-156.
- Bellamy, Alex J.* 2011: *Global Politics and the Responsibility to Protect*, London.
- Black, David R./Williams, Paul D.* (Hrsg.) 2010: *The International Politics of Mass Atrocities – the Case of Darfur*, London.
- Brunnée, Jutta/Tooze, Stephen J.* 2009: The Responsibility to Protect and the Use of Force – Building Legality?, in: *Global Responsibility to Protect* 2, 3, 191-212.
- Bünte, Marco* 2009: Myanmar und die Frage der externen Intervention: Von der „Responsibility to Protect“ zum humanitären Dialog, in: *Die Friedens-Warte: Journal of International Peace and Organization* 84, 1, 125-141.
- Buzan, Barry* 1991: New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century, in: *International Affairs* 673, 431-451.
- Cilliers, Jakkie/Gumedze, Sabelo/Mbadlanyana, Thembani* 2009: Africa and the ‘Responsibility to Protect’: What Role for the ICC, in: *Irish Studies in International Affairs* 20, 55-67.
- Daase, Christopher* 2010: Der erweiterte Sicherheitsbegriff – Working Paper 1/2010 des Projekts „Sicherheitskultur im Wandel“ (URL: <http://www.sicherheitskultur.org/fileadmin/files/WorkingPapers/01-Daase.pdf>), Frankfurt a.M.
- de Waal, Alex* 2007a: Darfur and the Failure of the Responsibility to Protect, in: *International Affairs* 83, 6, 1039-1054.
- de Waal, Alex* 2007b: Reflections on the Difficulties of Defining Darfur’s Crisis as Genocide, in: *Harvard Human Rights Journal* 20, Spring, 25-33.
- Evans, Gareth* 2007: Making Idealism Realistic: The Responsibility to Protect as a New Global Security Norm – Address, 7 February 2007, Stanford.
- Evans, Gareth* 2009: The Responsibility to Protect – Ending Mass Atrocities Crimes Once and for All, in: *Irish Studies in International Affairs* 20, 7-13.
- Fröhlich, Manuel* 2006: “Responsibility to Protect” – Zur Herausbildung einer neuen Norm der Friedenssicherung, in: Varwick, Johannes/Zimmermann, Andreas (Hrsg.): *Die Reform der Vereinten Nationen – Bilanz und Perspektiven*, Berlin, 167-186.
- Gholiagha, Sassan* 2010: From “Saving Strangers” to “Saving Equals”? Dealing with Conflicting Fundamental Norms: the Responsibility to Protect as an Emerging Organising Principle – Paper prepared for the Young Researcher’s Conference “Norms in Conflict”, 3-5 December, Frankfurt a.M.
- Haacke, Jürgen* 2009: Myanmar, the Responsibility to Protect, and the Need for Practical Assistance, in: *Global Responsibility to Protect* 1, 2, 156-184.
- Hill, Christopher* 2005: Putting the World to Rights: Tony Blair’s Foreign Policy Mission, in: Seldon, Anthony/Kavanagh, Dennis (Hrsg.): *The Blair Effect 2001-5*, Cambridge, 384-409.
- Hinsch, Wilfried* 2011: Von Flugverbot bis Bodentruppen – über mögliche Interventionen in Libyen, in: *Cicero – Magazin für politische Kultur* http://www.cicero.de/97.php?ress_id=&item=5972.
- Hough, Peter* 2008: *Understanding Global Security – Second Edition*, London.
- Jakobsen, Peter V.* 1996: National Interest, Humanitarianism or CNN: What triggers UN Peace Enforcement after the Cold War, in: *Journal of Peace Research* 33, 2, 205-215.
- Luchterhandt, Otto* 2008: Völkerrechtliche Aspekte des Georgien-Krieges, in: *Archiv des Völkerrechts* 46, 4, 435-480.
- Markusen, Eric* 2009: Three Empirical Investigations of Alleged Genocide, in: Grzyb, Amanda F. (Hrsg.): *The World and Darfur – International Response to Crimes Against Humanity in Western Sudan*, Montreal & Kingston, 95-111.
- Ngoma, Naison* 2003: SADC: Towards a Security Community, in: *African Security Review* 12, 3, 17-28.
- Price, Richard M./Zacher, Mark W.* (Hrsg.) 2004: *The United Nations and Global Security*, Basingstoke.
- Prunier, Gérard* 2005: *Darfur – The Ambiguous Genocide*, London.
- Reckwitz, Andreas* 2004: Die Kontingenzzperspektive der “Kultur”. Kulturbegriffe, Kulturtheorien und das kulturwissen-

schaftliche Forschungsprogramm, in: Jaeger, Friedrich/Rüsen, Jörn (Hrsg.): Handbuch der Kulturwissenschaften, Band III: Themen und Tendenzen, Stuttgart/Weimar, 1-20.

Robertson, Roland 1992: Globalization – Social Theory and Global Culture, London.

Schaller, Christian 2008: Die völkerrechtliche Dimension der „Responsibility to Protect“ – SWP Aktuell 46, Berlin.

Sidahmed, Abdel Salam/Soderlund, Walter C./Briggs, E. Donald 2010: The Responsibility to Protect in Darfur – The Role of Mass Media, Lanham.

Smith, Anthony D. 1990: Towards a Global Culture?, in: Theory, Culture & Society 7, 1, 171-191.

Stahn, Carsten (2004): Governance beyond the State, presented at: EIRC, The Hague, Netherlands, September 9-11.

Strauss, Anselm/Corbin, Juliet 1998: Basics of Qualitative Research. Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory, Thousand Oaks.

Strauss, Ekkehard 2009: The Emperor's New Clothes – The United Nations and the Implementation of the Responsibility to Protect, Baden-Baden.

Taylor, Ian/William, Paul 2002: The Limits of Engagement: British Foreign Policy and the Crisis in Zimbabwe, in: International Affairs 78, 3, 547-656.

Thakur, Ramesh Chandra 2011: The Responsibility to Protect – Norms, Laws, and the Use of Force in International Politics, London.

Tickner, Ann J. 1992: Gender in International Relations – Feminist Perspectives on Achieving Global Security, New York.

Verlage, Christopher 2009: Responsibility to Protect, Tübingen.

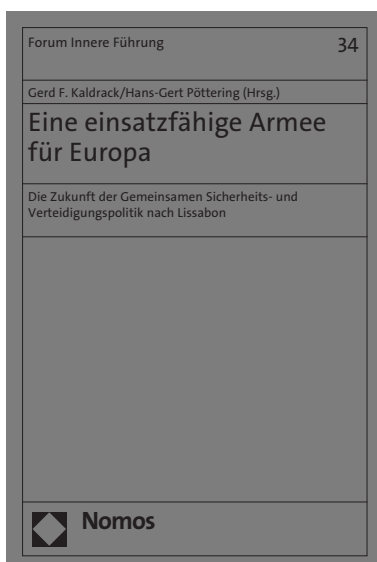
von Arnould, Andreas 2009: Souveränität und Responsibility to Protect, in: Die Friedens-Warte: Journal of International Peace and Organization 84, 1, 11-52.

Wedeen, Lisa 2002: Conceptualizing Culture: Possibilities for Political Science, in: American Political Science Review 96, 4, 713-728.

Welsh, Jennifer M. 2007: The Responsibility to Protect: Securing the Individual in International Society, in: Goold, Benjamin J./Lazarus, Liora (Hrsg.): Security and Human Rights, Oxford and Portland, Oregon, 363-383.

Welz, Martin/Junk, Julian 2009: Zimbabwe Still at the Crossroads: Domestic Stalemate, Regional Appeasement, and International Half-Heartedness, in: Sicherheit und Frieden / Security and Peace 27, 3, 185-194.

Forum Innere Führung



Eine einsatzfähige Armee für Europa

Die Zukunft der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Lissabon
Herausgegeben von Gerd F. Kaldrack und Hans-Gert Pöttering

2011, Band 34, 570 S., brosch., 49,- €, ISBN 978-3-8329-6909-7

Erscheint ca. September 2011

nomos-shop.de/14000

Ein außenpolitisch handlungsfähiges Europa, das seine Verantwortung für ein im Umbruch befindliches internationales System kraftvoll wahrnimmt, muss auch in Sicherheit und Verteidigung geeint sein. Dazu braucht es auch ein militärisches Instrument, das genuin europäischer Natur ist.

Der Band erörtert Schwierigkeiten, die auf dem Weg zu einer europäischen Armee noch zu bewältigen sind, und entwickelt vielfältige Ideen, wie dieser Weg gelingen kann.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos