

2 Die Responsibility to Protect: Entwicklungen eines Konzepts

„We want no more Rwandas“ (ICISS 2001: VIII). In diesem knappen Satz lässt sich die Motivation der International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) zusammenfassen, deren Bericht aus dem Jahr 2001 den Auftakt dessen bildet, was in der vorliegenden Arbeit als Schutzagenda bezeichnet wird. Mehr als zehn Jahre nach diesem Meilenstein kann auf vielfältige Entwicklungen im UN-Kontext geschaut werden, die sich den Gedanken zu eigen gemacht haben, dass Individuen Schutz zusteht und dass, so der betreffende Staat nicht willens oder in der Lage ist, diesen Schutz bereitzustellen, auch die internationale Gemeinschaft eine Verantwortung gegenüber den Schutzsuchenden habe. Deutlich spitzt sich hier ein Kernstreitpunkt der Debatte um humanitäre Interventionen zu, nämlich ob auch Gewalt ein legitimes Mittel zur Umsetzung menschenrechtlicher oder humanitärer Ziele sei. Denn bei der Frage nach den Instrumenten eines effektiven Schutzes kann letztlich auch eine militärische Option nicht ausgeschlossen werden. Damit bewegt sich die ICISS in einem Themenfeld, das gerade während der Entstehungsphase des Berichts in der Politik wie auch in der Wissenschaft hochgradig kontrovers diskutiert wurde. Aus Sicht der Kommission lässt sich diese Debatte als Paradoxon zusammenfassen, wie sie gleich zu Beginn ihres Berichts formuliert: „‘Humanitarian intervention’ has been controversial both when it happens, and when it has failed to happen“ (ICISS 2001: 1). Aufgrund der vielfältigen Debattenliteratur soll auch im Weiteren nicht die gesamte Auseinandersetzung referiert werden, sondern ausgehend vom Bericht der ICISS umfassend entfaltet werden, wo und wie die Kommission ihren Beitrag zur Debatte um humanitäre Interventionen selbst verortet. Dabei sind es rechtliche, moralische, operative und politische Probleme, denen sich die Kommission stellen wollte. Deshalb musste sie insbesondere Fragen nach der Legitimität, der zuständigen Instanz, der operativen Effektivität wie dem (mangelnden) politischen Willen zum tatsächlichen Einsatz von Schutzinstrumenten beantworten (ICISS 2001: VII). Dabei gibt das folgende Zitat die argumentative Stoßrichtung der ICISS vor und macht zugleich deutlich, dass das Ergebnis der Kommissionsarbeit eine Akzentverschiebung in der Debatte mit sich bringen wird, indem die Staaten aus dem Zentrum heraus und die Schutzsuchenden in

den Fokus hinein rücken: "What is at stake here is not making the world safe for big powers, or trampling over the sovereign rights of small ones, but delivering practical protection for ordinary people, at risk of their lives, because their states are unwilling or unable to protect them" (ICISS 2001: 11).

Im Folgenden wird nun ausgehend von einer umfassenden Darstellung des Kommissionsberichts „The Responsibility to Protect“ (R2P)¹ der Normierungsprozess über drei chronologisch definierte Phasen aufbereitet. Im Mittelpunkt dieses Prozesses steht die Entwicklung einer neuen Schutznorm. Wie zu zeigen sein wird, hat sich nicht nur der Gehalt der Norm über den Zeitraum hinweg verändert, sondern auch die Akteure, die sich mit ihr auseinandersetzen, haben sich in Anzahl und Form ausdifferenziert. Zudem kann abgebildet werden, wie auch politische Umstrittenheit und tagesaktuelle Geschehnisse auf den Normierungsprozess einwirkten. Zunächst wird in der ersten Phase abgehandelt, wie die ICISS die kollektiven Schutzerfolge wie -versäumnisse der 1990er Jahre aufarbeitet und zur Verbesserung von internationalen Schutzmaßnahmen eine Vielzahl von Vorschlägen bereitstellt. In der zweiten Phase steht vor allem der Anerkennungsprozess des Konzepts R2P durch die Generalversammlung und den Generalsekretär der Vereinten Nationen im Mittelpunkt. Insbesondere der sog. Weltgipfel von 2005, die Jubiläumssitzung der UN-Generalversammlung zum 60jährigen Bestehen der Weltorganisation, erwies sich als Kristallisationspunkt der Bemühungen zur Etablierung einer neuen Schutznorm. Schließlich folgt die dritte Phase, in der sich auch der Sicherheitsrat eingehender mit dem Ergebnis des Weltgipfels beschäftigt und die neue Schutznorm in der Formulierung durch die Generalversammlung anerkennt und mit einer Resolution unterstützt, während die Generalversammlung gleichzeitig in mehreren Treffen die neue Norm weiter diskutiert. Schließlich fällt in diese Phase mit der internationalen Intervention in Libyen ein möglicher Testfall für die neue Norm der Schutzverantwortung.

2.1 Erste Phase des Normierungsprozesses: Das Konzept der International Commission on Intervention and State Sovereignty

Bereits auf dem Millenniumstreffen der Generalversammlung im September 2000 kündigte der kanadische Premierminister Jean Chrétien die Etablierung

¹ In der Literatur war lange Zeit allein das Akronym „R2P“ gängig, um die „Responsibility to Protect“ abzukürzen. Mittlerweile ist auch – vor allem im UN-Kontext – vielfach von der RtoP zu lesen. Hier werden mögliche Implikationen der verschiedenen Schreibweisen nicht weiter aufgegriffen, sondern mit R2P gearbeitet, um ganz generell auf die Kernidee der subsidiären Schutzverantwortung zu verweisen.

einer Kommission an, die letztlich Kofi Annans Frage beantworten sollte, was die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft angesichts massiver Menschenrechtsverletzungen wie in Srebrenica oder Ruanda sei. Seit Monaten hatte sich der kanadische Außenminister Lloyd Axworthy schon bemüht, für eine stärkere Verankerung des Human Security-Konzepts auch im sicherheitspolitischen Arm der UN zu werben. Bereits dieses Konzept wollte die Sicherheit des Individuums zum Fokus internationaler Politik machen, war aber seit seiner ersten Formulierung durch den Jahresbericht des UN-Entwicklungsprogramms von 1994 (UNDP 1994) eher in der entwicklungspolitischen Debatte als Schutz vor Armut zu finden. Unter Axworthy wurde das Konzept hingegen der Fixpunkt sämtlicher außenpolitischer Entscheidungen Kanadas und bezog sich auf so unterschiedliche Themen wie das Verbot von Landminen, die Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofes, Kindersoldaten, Menschenrechte und eben auf den Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten. Damit war letztlich auch die kontroverse Ausgangslage humanitärer Interventionen angesprochen (vgl. Evans 2008: 35). Deswegen hatte es innerhalb der kanadischen Administration zunächst Überlegungen geben, der Kommission einen Namen zu geben, der auch den Begriff der humanitären Intervention im Titel gehabt hätte. Nicht zuletzt durch Kofi Annans Hinweis auf die politische Umstrittenheit des Terminus wurde dies aber letztlich aufgegeben und stattdessen beide Begriffe genannt, um deren Neujustierung zueinander es gehen sollte: Intervention und Souveränität. Die Hoffnung, die Axworthy und Annan damit verbanden, war es, einen tragfähigen Konsens in der internationalen Gemeinschaft zu finden, wie Souveränität und Intervention in der politischen Praxis ausgesöhnt werden könnten. Als Vorbild galt dabei die Arbeit der Brundtland-Kommission, der es in den späten 1980er Jahren gelungen war, einen Ausgleich zwischen Umwelt und Entwicklung zu finden, indem die Begrifflichkeit der „nachhaltigen Entwicklung“ konzeptionell stark gemacht wurde (vgl. Bellamy 2009: 36; ICISS 2001: 81).

Den Vorsitz der „International Commission on Intervention and State Sovereignty“ (ICISS) benannten Kommission² übernahmen der langjährige UN-Diplomat Mohamed Sahnoun aus Algerien und der frühere australische Außenminister Gareth Evans. Insgesamt bestand die Kommission aus 12 Mitgliedern, die neben ihrer Expertise auch im Hinblick auf regionale, kulturelle und religiöse Balance ausgewählt wurden.³ Die Kommission traf sich insgesamt fünf Mal

² Die Arbeit der Kommission wurde durch Kanada, die Carnegie Corporation, die William and Flora Hewlett Foundation, die John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, die Rockefeller Foundation und die Simons Foundation finanziert und zusätzlich durch die Schweiz und das UK unterstützt.

³ Mitglieder der Kommission waren neben Gareth Evans und Mohamed Sahnoun auch Gisèle Coté-Harper (Kanada), Lee Hamilton (USA), Michael Ignatieff (Kanada), Vladimir Lukin (Russland), Klaus Naumann (Deutschland), Cyril Ramaphosa (Südafrika), Fidel Ramos

zwischen November 2000 und September 2001; des Weiteren gab es informelle Treffen sowie Treffen des Advisory Boards. Neben der Arbeit der Kommission im engeren Sinne waren auch einige transnationale Think Tanks an den Diskussionen indirekt beteiligt. So müssen etwa die Treffen der Pugwash Study Group on Intervention, Sovereignty and International Security⁴ oder der Rio-Gruppe⁵ genannt werden, deren Diskussionen erheblichen Einfluss auf die Kommissionsarbeit hatten. Aber neben diesen aus Experten rekrutierten Plattformen suchte die ICISS auch einen breiteren Zugang zur Zivilgesellschaft und berief zu diesem Zweck regionale Runde Tische ein. So traf sich die Kommission insgesamt mit über 200 Menschen. Zudem wurde die Arbeit der Kommission kontinuierlich durch ein Team unter der Leitung von Thomas G. Weiss wissenschaftlich begleitet. In der Auseinandersetzung mit diesen verschiedenen Einflüssen verfasste die ICISS schließlich ihren „The Responsibility to Protect“ betitelten Bericht, der im September 2001 der UN-Generalversammlung vorgestellt wurde (ICISS 2001: 81-85).

2.1.1 Der Ausgangspunkt der ICISS: Schutz als Problem der internationalen Politik

Eine erste Herausforderung, der sich die internationale Politik wie die Expertenkommission selbst gleichermaßen stellen müsse, wird in der Frage nach der notwendigen politischen Strategie im Umfeld von Interventionen und Schutzpolitik gesehen. Deshalb beginnt der Bericht mit einer Darstellung jener Dilemmata, die Interventionsentscheidungen mit sich bringen, indem vier Fälle aus den 1990er Jahren näher beleuchtet werden. Wie bereits in der Einleitung angemerkt, ist es vor allem der Genozid in Ruanda⁶, den die Kommission als Kristallisationspunkt für den Bericht sieht. Mit deutlichen Worten wird im Bericht das Versagen der internationalen Gemeinschaft in Ruanda durch den fehlenden Willen des UN-Sicherheitsrates kritisiert. Ebenso klar wird auf die Informationslage der

(Philippinen), Cornelio Sommaruga (Schweiz), Eduardo Stein (Guatemala) und Ramesh Thakur (Indien).

⁴ Die sog. „Pugwash Conferences on Science and World Affairs“ versuchen seit 1957, die internationalen Beziehungen durch Austausch von Positionen und Informationen zu zivilisieren. Auf den dazu etablierten Konferenzen treffen sich politische Akteure mit Wissenschaftlern und zivilgesellschaftlichen Kräften. Für diese Aktivitäten, vor allem im Bereich der Abrüstung hat Pugwash 1995 den Friedensnobelpreis verliehen bekommen.

⁵ Die Rio-Gruppe dient mittlerweile 22 lateinamerikanischen Staaten als Koordinationsplattform in außenpolitischen Fragen. Die entsprechenden Außenminister treffen sich seit 1986 jährlich zur Konsultation.

⁶ Vgl. zum Völkermord in Ruanda 1994 und der ausgebliebenen Reaktion seitens des Westens: Dallaire 2007; Des Forges 2008; Melvern 2009; Prunier 2009; Straus 2008.

damaligen Ratsmitglieder sowie der Organisation als Ganzes verwiesen, die ein Eingreifen notwendig gemacht hätte. Zumal bereits UN-Blauhelme im Rahmen von UNAMIR (United Nations Assistance Mission in Rwanda) vor Ort waren, wäre nach Ansicht der ICISS eine Verhinderung des Völkermords potentiell möglich gewesen. Durch die Inaktivität des Rates aber seien Hunderttausende umgebracht und die gesamte Region der Großen Seen über Jahre hinweg destabilisiert worden. Dabei sei das Versagen der Staatengemeinschaft nicht allein politisch, sondern auch moralisch. Gerade aus den Ländern des Südens wurde nach dem Völkermord in Ruanda oft die Frage gestellt, ob die Rechte von Menschen aus dem Westen international mehr wert seien als die aus nicht-westlichen Regionen, im konkreten Fall also die Rechte von Tutsi und moderaten Hutu, die vergeblich auf Hilfe hofften. Hier verbirgt sich relativ wenig maskiert der Vorwurf der Doppelmoral des Nordens gegenüber dem globalen Süden (vgl. ICISS 2001: 1).

Unterstützt wird dieser Vorwurf scheinbar auch durch das Vorgehen der westlichen Staaten im zweiten von der Kommission angesprochene Fall: Anders als in Ruanda fand im Kosovo⁷ 1999 eine Intervention durch das westliche Militärbündnis der NATO statt, deren Legitimität mit schweren Menschenrechtsverletzungen zu rechtfertigen versucht wurde. Allerdings kann sich die Kommission dieser Argumentation nicht vollständig anschließen, wovon auch die vielen Fragen zeugen, die die Kommission anstelle eines geschlossenen Textes anbietet. So sei bis dato unklar, ob das Szenario eines drohenden Völkermords an der kosovarischen Zivilbevölkerung der Realität oder allein politischem Reframing entspreche. Die Frage nach dem Ausschöpfen sämtlicher nicht-militärischer Mittel bleibe ebenso unbeantwortet wie die Beurteilung, ob mit der NATO-Intervention mehr Leid in der Zivilbevölkerung verhindert oder verursacht wurde. Allein bei der rechtlichen Bewertung des Falles scheint es einen allgemeinen Konsens in Wissenschaft und Politik zu geben, entlang dessen eindeutig auch die ICISS argumentiert: Die Interventionsentscheidung sei außerhalb des UN-Sicherheitsrats gefällt worden, weil China und Russland mit dem Veto drohten. Somit müsse das Vorgehen der NATO als illegal, also als Krieg, gelten, da legale Gewalt im internationalen System stets einen Beschluss des Rates benötige. Dass aber in diesem Zusammenhang auch von „möglichen Rechtfertigungen“ für die Zukunft der Interventionspraxis gesprochen wird, zeigt dennoch an, dass die Kommission durchaus Reformbedarf bei den Entscheidungsprozeduren und -orten für Interventionen sieht (vgl. ICISS 2001: 1). Im Folgenden verweist die

⁷ Zur Legalität und Legitimität der Kosovo-Intervention bzw. des Kosovo-Kriegs: Bellamy 2002; Hehir 2010; Lutz 2000; Merkel 2000; Schnabel/Thakur 2000.

ICISS mit den UN-Friedensmissionen in Bosnien⁸ und Somalia⁹ auf eine weitere Facette der Problematik. In beiden Fällen hatte die internationale Gemeinschaft reagiert und versucht, über das Instrument des Peacekeepings¹⁰ der jeweiligen Zivilbevölkerung Schutz zukommen zu lassen und somit anders als in Ruanda und Kosovo erstens überhaupt eine Entscheidung angesichts von massivem Leid getroffen, die zweitens auch vom zuständigen UN-Sicherheitsrat bestätigt wurde. Allerdings seien in beiden Fällen sowohl Planung als auch Durchführung mangelhaft gewesen, was sowohl die zugrunde liegenden Strategien seitens der Akteure wie auch die Ausstattung mit Ressourcen betraf.

Im Ergebnis könne mit Blick auf eine Bestandsaufnahme der 1990er Jahre zusammenfassend festgehalten werden: „All four of them – Rwanda, Kosovo, Bosnia and Somalia – have had a profound effect on how the problem of intervention is viewed, analyzed and characterized“ (ICISS 2001: 1). Doch worin liegt nun das von der Kommission ausgemachte Interventionsdilemma? Letztlich lässt sich dies nur bedingt aus den genannten Beispielen herauslesen. So scheint die Kommission das von ihr konstatierte Dilemma in der komplexen Interdependenz der Fragen nach der Entscheidung an sich, dem Entscheidungsort und den notwendigen Ressourcen für eine effektive Umsetzung, vor allem aber in der politischen Umstrittenheit von Interventionen zum Schutz von Menschenrechten generell zu sehen. In der prinzipiell schwer aufzulösenden Kontroverse der Interventionsdebatte stehen sich zwei grundsätzliche Argumentationen gegenüber: Die eine Position sieht in dem neuen Interventionismus der 1990er Jahre eine Aufwertung (der Durchsetzung) von Menschenrechten und ist demnach für mehr internationale Eingriffe in Krisenregionen, während die andere Position diesen Interventionismus ablehnt, weil sie hier nur alte Machtpolitik vermutet, die sich humanitär gibt. Als Zuspitzung dieses von der Kommission als Dilemma bezeichneten Debattenzustands wird Kofi Annans bereits bekannte Frage zitiert, was denn im Falle eines neuen Ruandas oder Srebrenicas zutun sei, wenn Interventionen eine unzumutbare Verletzung staatlicher Souveränität sei. Denn egal, wie man sich hier entscheide, ob für oder gegen eine Intervention, auch die nicht gewählte Alternative hätte moralische Güte, was die Frage nach der Entscheidung umso komplexer mache. Auf diese Frage eine Antwort, ja gar einen internationalen Konsens zu finden, ist das selbstformulierte Ziel der ICISS (vgl. ICISS 2001: 2).

⁸ Zu den Interventionen der internationalen Gemeinschaft in Bosnien siehe Chandler 2006; Hasenclever 2001.

⁹ Zur Intervention der UN und der USA in Somalia: Hasenclever 2001; Bartl 1999; Clark/Herbst 1997; Hirsch/Oakley 1995.

¹⁰ Zum UN-Peacekeeping allgemein: Bellamy/Williams 2010; Berdal/Economides 2008; Diehl 2008; Doyle/Sambanis 2006; MacQueen 2006.

Mögliche Antworten, so die Kommission im nächsten Abschnitt ihres Berichts, müssten vor dem Hintergrund eines veränderten internationalen Umfelds diskutiert werden, zu dem neben (a) neuen Akteuren und (b) neuen Sicherheitsinteressen auch (c) neue Erwartungen der internationalen Gemeinschaft sowie (d) neue Bearbeitungsmöglichkeiten durch internationale Organisationen gehörten. Somit sei die Debatte um humanitäre Interventionen gleichermaßen Ergebnis wie Reflexion der fundamentalen Veränderungen im internationalen System seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes.

(a) *Neue Akteure*: Die Staatenwelt habe sich tiefgreifend verändert, so der generelle Befund. Nicht nur habe sich vor allem durch die Dekolonisation die Zahl der Staaten vergrößert, auch die Anzahl der Internationalen Organisationen sei in den letzten Jahren angestiegen. Gerade im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes seien mit dem UN-Menschenrechtskommissar, den Straftribunalen für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda sowie dem Internationalen Strafgerichtshof wichtige neue Instrumente etabliert worden, deren Bemühungen überdies noch durch eine sich mehr und mehr vernetzende und aktivere Zivilgesellschaft ergänzt wurden.¹¹ Alle drei Akteursgruppen (Staaten, IOs, NGOs) wären in den letzten Jahren nicht nur Teil grundlegender Veränderungen im globalen Kontext gewesen, sondern hätten sich zudem auch mit unterschiedlichen Perspektiven am Diskurs um Interventionen zum Schutz von Menschen beteiligt (vgl. ICISS 2001: 3f., 14). Allen Veränderungen zum Trotz bleiben in der Lesart der Kommission dennoch die UN aufgrund ihrer Zuständigkeit für die Wahrung des Weltfriedens die zentrale Bearbeitungsinstanz in der Friedens- und Sicherheitspolitik, womit aber auch eine ganz praktische Herausforderung für die Weltorganisation verbunden sei: Anders nämlich als in der UN-Charta verankert, müsse die Organisation nicht mehr allein zwischenstaatliche Konflikte bearbeiten, sondern heute auch zunehmend für innerstaatlichen Frieden sorgen, wenn sie angesichts der Entwicklungen des weltweiten Konfliktgeschehens dennoch an ihrem Ziel festhalten wolle. Gedeckt sei dies nicht zuletzt durch den Wortlaut der Präambel, in der von den Menschen oder Völkern („peoples“) der Welt und ihrem Wunsch nach Frieden ausgegangen werde und somit auch der Friedensbegriff der Charta eine individuelle Komponente aufweise (vgl. ICISS 2001: 13).

(b) *Neue Sicherheitsinteressen*: Im aktuellen Konfliktgeschehen habe sich darüber hinaus allgemein ein Problemzusammenhang etabliert, den die Friedens- und Konfliktforschung oft als die „Neuen Kriege“¹² beschreibt und den auch die ICISS in den Blick nimmt. So sei nach 1990 zwar stets von einem Mehr an De-

¹¹ Zu Nichtregierungsorganisationen (NGOs): Brunnengräber/Klein/Walk 2005; Frantz/Martens 2006; Keck/Sikkink 1998; Martens 2007; Willetts 2011.

¹² Zentrale Texte zur Debatte um Neue Kriege: Kaldor 1999; Münkler 2002. Für Kritik und Debatte der Befunde von Münkler und Kaldor siehe etwa Geis 2006; Heupel/Zangl 2004.

mokratie, Menschenrechten und „good governance“ die Rede gewesen, doch müsse mittlerweile anerkannt werden, dass vielmehr eine Bedeutungszunahme innerstaatlicher Konflikte und Bürgerkriege zu konstatieren sei. Schwache staatliche Strukturen hätten in vielen Regionen nicht verhindern können, dass reguläre Ökonomien zu Kriegsökonomien wurden, in denen vom Verkauf von Rohstoffen zumeist nur jene profitieren konnten, die das entsprechende Gebiet militärisch kontrollierten. Teil dieser veränderten Gewaltformen seien zudem auch Gräueltaten gegenüber zivilen Einrichtungen und Zivilisten selbst, was in vielen Konflikten bereits zu einer bewussten Strategie der Gewaltakteure geworden sei (vgl. ICISS 2001: 4). Umso notwendiger erscheint es der Kommission deshalb, an das Konzept der menschlichen Sicherheit¹³ zu erinnern, das der staatlichen Sicherheitspolitik als neue Dimension das Individuum und dessen Sicherheit hinzufügt. Gerade wenn Menschen zu Opfern der eigenen, nationalen Sicherheitskräfte werden oder Vergewaltigungen gezielt als Instrument des Krieges und der ethnischen Säuberung eingesetzt werden, reiche das Denken in nationalen oder territorialen Kategorien nicht mehr aus. Deshalb habe sich, durch Kofi Annan systematisch vorangetrieben, in den letzten Jahren innerhalb der UN das Konzept der menschlichen Sicherheit verankern können, das auf den Schutz von Menschen fokussiert (vgl. ICISS 2001: 15). Allerdings seien die dazu notwendigen Schutzinstrumente bislang noch unklar. Denn bei der Umsetzung des Konzeptes zeigten sich etwa die Grenzen des traditionellen Peacekeepings, das auf dem Konsens der beteiligten Streitparteien basierte und dabei vor allem auf zwischenstaatliche Konflikte abzielte. Demgegenüber zeige es sich beim Schutz von Zivilisten in innerstaatlichen Gewaltkonflikten angesichts der Logik der „neuen Kriege“ schnell überfordert. Auch wenn etwa die UN-Interventionen auf dem Balkan die Zahl der möglichen Toten eindeutig reduzieren konnten, stehe die internationale Gemeinschaft aber insgesamt noch vor der Herausforderung, Selektivität in ihren Antworten auf Krisenphänomene zu vermeiden und ähnliche Situationen auch ähnlich zu behandeln (vgl. ICISS 2001: 4). Diese Herausforderung leitet denn auch zu Forderungen und Erwartungen allgemeiner Natur über, denen sich die internationale Staatengemeinschaft als Ganzes, aber insbesondere der UN-Sicherheitsrat stellen müsse.

(c) *Neue Erwartungen*: Großen Anteil an den veränderten Erwartungen im Bereich der internationalen Politik hat nach Ansicht der Kommission vor allem der Siegeszug der Menschenrechtsidee. Diese sei ausgehend von den ersten Verregelungsetappen am Ende des zweiten Weltkriegs (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Völkermordkonvention, die beiden Menschenrechtspakte

¹³ Zum internationalen Konzept „Human Security“, das 1994 vom UN-Entwicklungsprogramm initiiert wurde: Martin/Owen 2010; Ulbert/Werthes 2008; MacFarlane/Khong 2006; Paris 2001.

sowie die Genfer Abkommen), aber spätestens seit Ende der Blockkonfrontation zu einem Referenzpunkt der Bewertung politischer Angemessenheit von staatlichem Handeln geworden, dem sich zumindest argumentativ nicht mehr entzogen werden kann (vgl. ICISS 2001: 6). Allerdings stehe einer immer universeller werdenden Jurisdiktion und generellen Erfolgen in friedlichen Zeiten eine gewisse Erosion des Menschenrechtsgedanken in Konfliktsituationen entgegen, die vor allem das Humanitäre Völkerrecht¹⁴ betreffen, die sich durch etwaige Schwächen nationaler Rechtsapparate nur verstärke. Sei dies der Fall und der betreffende Staat nicht willens oder fähig, dies zu ändern, dann müsse, so das subsidiäre Argument der Kommission, die internationale Gemeinschaft einspringen und die Ahndung schlimmster Menschenrechtsverbrechen wie Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit übernehmen (vgl. ICISS 2001: 14). Insgesamt würden diese neuen Erwartungen vor allem im Konzept der menschlichen Sicherheit gebündelt.

(d) *Neue Bearbeitungsmöglichkeiten:* Möglichkeiten zur Umsetzung des Konzepts der menschlichen Sicherheit und zum verbesserten Schutz von Zivilisten sieht die ICISS in drei Entwicklungen, deren Potentiale bislang nur teilweise ausgeschöpft seien. Erstens hätten neue Kommunikationstechnologien zu einer Informationsqualität über gegenwärtige Konflikte geführt, die ein schnelles und entschiedenes Handeln möglich mache. Zum Zweiten zeige die neue Entsendepaxis von Friedensmissionen durch den UN-Sicherheitsrat, dass dieser erstmals seit der Gründung der Weltorganisation in der Lage sei, die ihm zugedachte Rolle auch tatsächlich zu erfüllen. Schließlich führe drittens die wirtschaftliche Verflechtung durch die extensivere Globalisierung dazu, dass Konflikte nicht nur regionale Auswirkungen zeitigten, sondern auch an weit entfernten Orten spürbar würden und damit eine Bearbeitung von lokalen Konflikten auf globaler Ebene grundsätzlich wahrscheinlicher werde (vgl. ICISS 2001: 6f.). Konkret wird dabei auf die neue Praxis des UN-Sicherheitsrates eingegangen. Dieser habe (oft in Kooperation mit regionalen Organisationen) in den letzten Jahren seine völkerrechtlichen Kompetenzen nach Kapitel VII¹⁵ der UN-Charta vollends ausgeschöpft und mit seinen Entsendungen nach und nach das Völkergewohnheitsrecht zugunsten der Möglichkeit weiterentwickelt. Internationale Schutzmaßnahmen könnten demnach auch gegen den Willen der Konfliktparteien als Kollektivmaßnahmen durchgeführt werden. Dabei könne sich die Legalität wie Legi-

¹⁴ Humanitäres Völkerrecht umfasst das moderne Kriegsvölkerrecht, also die Haager Abkommen (Haager Landkriegsordnung) sowie die Genfer Konventionen. Vgl. Hasse/Müller/Schneider 2001.

¹⁵ Kapitel VII der UN-Charta trägt den Titel „Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen“ und beschäftigt sich mit den Kollektivmaßnahmen, die von Embargos und Sanktionen bis hin zum Einsatz militärischen Zwangs reichen. Entscheidend ist, dass sie vom Sicherheitsrat mandatiert werden müssen.

timität dieser Maßnahmen nicht nur auf die Charta, sondern auch auf die bereits angesprochenen Menschenrechtsverträge stützen. Zusammenfassend kann also bezüglich Erwartungen wie Möglichkeiten formuliert werden: „[...] the point is simply that there is a large and accumulating body of law and practice which supports the notion that, whatever form the exercise of that responsibility may properly take, members of the broad community of states do have a responsibility to protect both their citizens and those to other states as well“ (ICISS 2001: 16).

Was aber ergibt sich aus diesen aktuellen Herausforderungen, Erfordernissen und Möglichkeiten für eine neue Definition von staatlicher Souveränität und Intervention? Die Betonung der souveränen Gleichheit, wie sie die UN-Charta in Artikel 2.1. mit dem Ziel festhält, die Machtasymmetrien im internationalen Kontext einzuebnen, unterstreicht auch die ICISS in ihrem Bericht (vgl. ICISS 2001: 12). Allerdings, so ist bereits deutlich geworden, hätten sich die Erwartungen der internationalen Gemeinschaft an ihre Mitglieder in den letzten Jahrzehnten nachhaltig verändert. Nicht nur das Konzept von Human Security führe zu der veränderten Erwartungshaltung, auch die Forderung der nationalen Zivilgesellschaften nach legitimer und effektiver Staatlichkeit schaffe Implikationen für staatliches Handeln allgemein. Unterstrichen würde dies durch einen Blick auf den Output von effektiv regierten Staaten. Letztere würden nicht nur stärker von der wirtschaftlichen Globalisierung profitieren, sondern zeichneten sich zudem durch friedliche Politiken nach innen wie nach außen aus (vgl. ICISS 2001: 7f.). In einer eher konzeptionell orientierten Bestandsaufnahme zur internen und externen Souveränität hebt die Kommission das Zusammenspiel von Rechten und Pflichten hervor. So sei interne Souveränität eine Befugnis der Regierung, bindende Entscheidungen zu treffen, wobei sie aber in den meisten Fällen an ein konstitutionelles Arrangement zum Machtausgleich gebunden sei. Für die externe Souveränität gelte, dass sie in Form der souveränen Gleichheit und des Interventionsverbotes völkerrechtlich verankert (Artikel 2.1. und 2.7 der UN-Charta) ist und insbesondere von ehemaligen Kolonien als unverzichtbares konstitutives Element von Staatlichkeit betrachtet werde (vgl. ICISS 2001: 12). Allerdings stünden diesem Recht zur staatlichen Handlungsautonomie im internationalen Kontext ebenfalls internationale Verpflichtungen gegenüber, wie das Menschenrechtsregime oder das Konzept der Human Security. Deshalb könne zusammenfassend gesagt werden, dass Souveränität sich heute stärker national wie international verantworten oder rechtfertigen müsse und staatliches Handeln somit nicht mehr absolut in seiner Autonomie sei. Die ICISS führt in diesem Zusammenhang an, aus „sovereignty as control“ sei „sovereignty as responsibility“ geworden und greift damit eine Diskussion auf, die im Zusammenhang mit Binnenflücht-

Schutz als neue Norm in den internationalen
Beziehungen

Der UN-Sicherheitsrat und die Etablierung der
Responsibility to Protect

Loges, B.

2013, XIV, 350 S. 11 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-531-18609-2