

# 1 Einleitung

Wenn Staaten ihre Bürger angesichts von Völkermord, ethnischen Säuberungen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit nicht mehr schützen können oder wollen, fällt diese Verantwortung an die internationale Gemeinschaft, so der Grundgedanke der „Responsibility to Protect“ (R2P), die sich anschickt, von einem Konzept einer international besetzten Kommission zu einer international gültigen Norm zu werden. Letzteres ist zumindest die grundlegende These des vorliegenden Papiers, das sich damit jenseits der derzeit vorherrschenden IB-Lesart der R2P bewegt. Die dortige Skepsis gegenüber der R2P als neuer Norm in den internationalen Beziehungen überrascht dabei nicht, schließlich hat die Debatte über die Schutzverantwortung die äußerst hart geführte Kontroverse über die Rechtmäßigkeit und/oder Angemessenheit von humanitären Interventionen abgelöst. Eigentlicher Anstoß der Ausarbeitung des R2P-Konzepts war die Frage Kofi Annans vor der UN-Generalversammlung im Jahr 2000, was die Organisation angesichts eines möglichen neuen Ruandas oder Srebrenicas zu tun gedenke. Thematisiert wurde also der Fall eines recht passiv hingenommenen Völkermords sowie eines gescheiterten Versuchs der internationalen Gemeinschaft, Zivilisten in Konflikten effektiv zu schützen. Eine erste Antwort auf die Frage gab Annan in seiner Rede selbst: „Im Grunde genommen geht es bei diesem Problem um Verantwortung: Wenn Umstände eintreten, in denen allgemein akzeptierte Menschenrechte in massivem Umfang verletzt werden, dann haben wir die Verantwortung zu handeln“ (Annan 2000: 6).

Ausgehend von diesem Passus jener Rede schlug der kanadische Außenminister Lloyd Axworthy eine international besetzte Kommission vor, die zu den vom Generalsekretär problematisierten Themen konzeptionelle Lösungen finden sollte. 2001 nahm die „International Commission on Intervention and State Sovereignty“ (ICISS) unter dem Vorsitz von Gareth Evans und Mohammed Sahnoun ihre Arbeit auf. Instrumente der Kommissionsarbeit wurden neben den regelmäßigen Treffen der zwölf Kommissionsmitglieder vor allem insgesamt elf Regionalkonferenzen, auf denen mit Politikern und Vertretern der Zivilgesellschaft der Stand bzw. die Ergebnisse der Bearbeitung diskutiert wurden. Zudem erfuhr die Kommissionsarbeit auch wissenschaftliche Begleitung von einem Team unter der Leitung von Thomas G. Weiss. Im Dezember 2001 schließlich legte die ICISS einen Bericht mit dem Titel „The Responsibility to Protect“ vor,

dessen bereits genanntes Kernargument der R2P in der Zusammenfassung folgendermaßen lautet:

„State sovereignty implies responsibility, and the primary responsibility for the protection of its people lies with the state itself. Where a population is suffering serious harm [...] and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, the principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect“ (ICISS 2001, S. XI).

Dabei unterscheidet die ICISS zwischen drei Dimensionen oder Phasen der neuen Schutzverantwortung. Zunächst habe die internationale Gemeinschaft eine Verpflichtung, vorbeugend tätig zu werden, wenn ein Staat nicht fähig oder willens erscheint, seine Bürger zu schützen („The Responsibility to Prevent“). In akuten Notfällen wie „large scale loss of life“ oder „large scale ethnic cleansing“ müsse entschieden reagiert werden, letztendlich auch mit Gewalt. Hier bestehe eine „Responsibility to React“, wobei die Kommission eindeutig versuchte, Willkür vorzubeugen und durch einen an der *bellum iustum*-Tradition orientierten Kriterienkatalog die Anwendung von Gewalt zu minimieren. Darüber hinaus bleibt der Sicherheitsrat die zentrale Entscheidungsinstanz für humanitäre Interventionen, nur in Ausnahmen kann die Generalversammlung im Rahmen von „Uniting for Peace“ einspringen. Schließlich sei eine anschließende effektive Konfliktnachsorge zum Schutz von Menschen unerlässlich („The Responsibility to Rebuild“). Insgesamt rückte der Bericht somit die Rechte und den Schutz des Individuums in den Mittelpunkt: „It refocuses the international searchlight back on the duty to protect the villager from murder, the woman from rape, and the child from starvation and being orphaned“ (Thakur 2006: 251). Aus der Debatte der 1990er Jahre um ein mögliches Interventionsrecht angesichts von Menschenrechtsverletzungen wurde nun eine Diskussion über die Schutzverantwortung von Staaten sowie der internationalen Gemeinschaft.

Obwohl das Konzept im Schock von 9/11 zunächst unterging, konnte sich dennoch in den letzten Jahren zumindest eine R2P-Rhetorik im UN-System etablieren. Sowohl der World Summit der Generalversammlung 2005 als auch der Sicherheitsrat bestätigten das neue Konzept grundsätzlich.<sup>1</sup> Allerdings ging mit diesem Einzug der R2P in die UN zugleich eine Engführung des Konzeptes einher, wie manche Kritiker bemängelten. Mit der so genannten „R2P lite“ der UN (Weiss 2007: 117) wurden vor allem Verfahrensfragen abgemildert: Ein gewünschter Vetoverzicht angesichts humanitärer Notlagen konnte sich diplomatisch nicht durchsetzen, die Gleichberechtigung von UN-Generalversammlung, Regionalorganisationen und UN-Sicherheitsrat bei der Ausführung der R2P wurde zugunsten des Letzteren verändert und der Verpflichtungsradius der R2P stark eingeschränkt (vgl. etwa Bellamy 2009; Saxer 2008). Dagegen blieb der

normative Kern erhalten, nämlich dass es in bestimmten Situationen die moralische Verpflichtung gebe, Menschen zu helfen. Jener Verpflichtungsgrad blieb ein prominentes Thema innerhalb der UN: Im Januar 2009 legte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon mit seinem Bericht „Implementing the Responsibility to Protect“ eine Bestandsaufnahme zur R2P im UN-Kontext vor und rief gleichzeitig zu einer effektiveren Implementation des Prinzips auf. Schließlich folgte eine hitzige Debatte über die R2P in der UN-Generalversammlung, die aufzeigt, dass sich die Norm noch nicht uneingeschränkt durchsetzen konnte. Auch jenseits der UN erhielt das Konzept aktive Unterstützung auf seinem Weg zur internationalen Norm, etwa durch zivilgesellschaftliche Akteure. So gründeten International Crisis Group, Human Rights Watch, Institute for Global Policy, Oxfam International und Refugees International im Jahr 2007 das „Global Centre for the Responsibility to Protect“, dessen Aufgabe vor allem in politischer Mobilisierung für die Umsetzung des Konzeptes zu sehen ist.

Begleitet wurde dieser Normierungsprozess von politikwissenschaftlicher Seite vorwiegend in affirmativer Absicht, in die sich aber in den letzten Jahren zusehends auch Skepsis und bisweilen Ernüchterung mischten. Vor allem das jahrelange Ausbleiben einer adäquaten Beschäftigung des UN-Sicherheitsrates mit der Situation in Darfur wurde als Symptom für die mangelnde Gültigkeit und das geringe Potential der Norm interpretiert. Neuerdings scheint hingegen angesichts der Libyen-Intervention gar Euphorie bezüglich der Umsetzbarkeit zu herrschen. Problematisch an dieser Literatur zur R2P erscheint dabei vor allem die geringe Bezugnahme auf die Ergebnisse der Normenforschung, denn implizit gehen solche Aufarbeitungen von einer Ad-hoc-Gültigkeit von Normen aus, die gerade komplexere Normen im Menschenrechtsbereich nicht per se aufweisen (können). So verweist eine strukturationstheoretisch argumentierende Normenforschung darauf, dass handlungsanleitende Normen nicht spontan entstehen, sondern eine Geschichte haben und ihre Gültigkeit in diskursiven Auseinandersetzungen aktiv hergestellt werden muss. In einem mehrstufigen, ergebnisoffenen Normierungsprozess stellt sich innerhalb der Interaktion von Akteurshandeln und (normativen) Strukturen heraus, ob ein Legitimitätsraum des Normativen entsteht und der Normgenese auch die Phasen der Normanerkennung bzw. -diffusion sowie der Normeinhaltung folgen. Aus dieser Perspektive heraus stellt sich die Frage nach dem Status wie dem Potential der R2P vor dem Hintergrund von kommunikativen Praktiken erneut. Konkret formuliert: *„Entwickelt sich die R2P zu einer legitimen und darüber zu einer handlungsanleitenden Norm in der internationalen Politik“?*

Diese Frage zu beantworten, ist das Ziel der vorliegenden Untersuchung, die sich daher wie folgt gliedert: Zunächst wird in einem einführenden Kapitel die Entwicklung der R2P detailliert nachgezeichnet, bevor im dritten Kapitel die

Grundlagen der institutionalistischen Normenforschung dargelegt werden. Darauf aufbauend werden sowohl rationalistische als auch konstruktivistische Ansätze zur Normenforschung aufbereitet, um die R2P im Spektrum der vorgestellten Konzepte sowie der bislang vorliegenden Literatur normentheoretisch zu spiegeln. Das vierte Kapitel stellt das Ergebnis dieser Spiegelung dar, indem ausgehend von den zentralen ontologischen, epistemologischen und methodischen Annahmen das weitere Vorgehen der Arbeit verdeutlicht wird. Aus strukturationstheoretischer Perspektive ergibt sich für die Beschäftigung mit Normen ein Fokus auf Prozesse normativer Umstrittenheit und kommunikativer Interaktionen, die sich auf die Legitimität einer Norm beziehen. Anhand der Dimensionen „Legitimitätsbreite“ und „Legitimitätstiefe“ wird analysiert, wo und wie sich Akteure mit welchen Argumenten im Raum des Normativen verorten und somit einen Legitimitätsraum aktualisieren, erschaffen oder verändern, in dem die verschiedenen Phasen der Normanerkennung, Normdiffusion und Normeinhaltung ineinander fallen. Angeleitet wird dieses Design von der Überlegung, dass Normeneinhaltung nur möglich wird, wenn die Legitimität der entsprechenden Norm intersubjektiv wie identitär verankert ist. Um diesen Prozess rekonstruieren zu können, bedarf es eines interpretierenden Zugangs zur Welt, der ebenso dargelegt wird wie das zentrale methodische Instrument der Arbeit. Durch eine rekonstruktive Inhaltsanalyse kann in zwei Arbeitsschritten der Legitimitätsraum der R2P erschlossen werden, deren Durchführung das fünfte Kapitel ausmacht. Nach einem Überblick über den Sicherheitsrat als geöffneten Kommunikationsort, über das untersuchte Material und dessen Aufbereitung kann sowohl quantitativ als auch qualitativ nachgezeichnet werden, wie sich Legitimitätsbreite und Legitimitätstiefe der R2P im Untersuchungszeitraum vergrößert haben. Den Kern der Untersuchung bildet dabei eine Analyse der Debattenbeiträge von Staatenvertretern, die sich im Rahmen der sog. UN-Themensitzungen zu „Protection of Civilians in Armed Conflicts“ (POC) bezüglich der Legitimität der R2P geäußert haben und diese in ihren eigenen Worten rahmen konnten. Die Ergebnisse der Analyse werden schließlich in einer zusammenfassenden Ergebnisdiskussion explizit dargestellt. Im Vorgriff auf das Ergebnis der Untersuchung kann an dieser Stelle bereits festgehalten werden, dass sich der Legitimitätsraum der R2P sowohl bezüglich Breite als auch Tiefe eindeutig vergrößert hat.

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