

Die überwinden geglaubte Legitimationsfigur des »gerechten Krieges« (iustum bellum) erfreut sich in Form der »Internationalen Schutzverantwortung« einer Renaissance. Sollte sie den Status einer Rechtsnorm erlangen, würde die Schutzverantwortung das bislang geltende Völkerrecht substantiell verändern. Befürworter sehen in ihr eine zivilisatorische Weiterentwicklung des Völkerrechts. Skeptiker wenden ein, die Schutzverantwortung öffne militärischen Interventionen des Westens völkerrechtlich die Tür. Ist nun das Konstrukt der »Schutzverantwortung« tatsächlich etwas Neues, das die internationale Rechtsstaatlichkeit fortentwickelt, oder ist es lediglich alter Wein in neuen Schläuchen, der die Interessen- und Machtpolitik der Großmächte ethisch kaschiert?

Der UN-Sicherheitsrat ermächtigte am 17. März 2011 hinsichtlich des nicht-internationalen bewaffneten Konflikts in Libyen „die Mitgliedstaaten, [...] alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, [...] um von Angriffen bedrohte Zivilpersonen und von der Zivilbevölkerung bewohnte Gebiete [...] zu schützen“.¹ Westliche Politiker behaupteten und westliche Medien »berichteten«, Gaddafi bombardiere sein Volk, und schufen so ein Meinungsklima für einen »Regime Change«.

Ähnlich funktionieren die gegenwärtigen Stellungnahmen westlicher Politiker und Medien im Falle des nicht-internationalen bewaffneten Konflikts in Syrien.² So erklärte am 7. Juni 2012 die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton: „Ich verurteile die brutale Gewalt und Tötung Dutzender Zivilisten vom gestrigen Tage auf's Schärfste [...]. Die syrische Regierung hat die Verantwortung, ihre Bevölkerung zu schützen.“³

Die UN-Sicherheitsratsresolution zu Libyen wird wohl als die erste in die Geschichte eingehen, die die nach dem NATO-Angriffskrieg gegen Jugoslawien vom Westen federführend konzipierte

»Internationale Schutzverantwortung« (Responsibility to Protect, RtP) in die Praxis umsetzte.

»Internationale Schutzverantwortung«

Angesichts des rechtswidrigen Angriffskrieges der NATO gegenüber Jugoslawien 1999 zum Schutz der angeblich dem Völkermord ausgesetzten Kosovo-Albaner (Scharping/Fischer)⁴ wurde auf

ein Abwehr- und Selbstbestimmungsrecht gegen Einmischung in die inneren Angelegenheiten, was insbesondere für kleine und ehemalige Kolonialstaaten von zentraler Bedeutung ist. Unter innerer Souveränität ist die Staatsgewalt, also das Rechtsetzungs-, Rechtumsetzungs- und Gewaltmonopol des Staates zu verstehen.

»Internationale Schutzverantwortung«

Zivilisatorischer Fortschritt oder gefährliche Chimäre?

von Alexander S. Neu

Betreiben des damaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan im Jahre 2000 eine internationale Kommission (ICISS⁵) zu Fragen von Intervention und staatlicher Souveränität einberufen. Ihre Aufgabe war, die Grundlagen und Voraussetzungen für »Humanitäre Interventionen« konzeptionell so zu entwickeln, dass der Eindruck machtpolitischer Willkür vermieden wird. Folglich wird seitens ihrer Befürworter zwischen der missbrauchssensiblen »klassischen« Humanitären Intervention und der »Responsibility to Protect« unterschieden. Wäre das Vorhaben erfolgreich, die RtP zur Rechtsnorm aufzuwerten, so würde das umfassende Gewaltverbot (Art. 2 Abs. 4 UN-Charta) neben den beiden bisher kodifizierten Ausnahmen (Art. 42 und 51 UN-Charta)⁶ durch eine weitere Ausnahme eingengt.

RtP: Wandel des Souveränitätsbegriffs

Die Souveränität ist zu unterscheiden in eine äußere und innere. Unter äußerer Souveränität wird die Unabhängigkeit eines Staates gegenüber Drittstaaten verstanden. Die äußere Souveränität ist also

Kernelement der von der ICISS konzipierten RtP ist, die beiden Ebenen in ein konditioniertes Verhältnis zueinander zu setzen und daraus resultierend einen Verständniswandel des Begriffs »Souveränität« zu begründen. Die RtP bindet die äußere Souveränität an die Art und Weise, wie die innere Souveränität umgesetzt wird. Äußere Souveränität soll demgemäß nicht mehr klar als Abwehrrecht gegen äußere Einmischung verstanden, sondern massiv eingeschränkt werden, indem eine spezifische Verantwortung des Staates, seine Bevölkerung vor gravierenden Menschenrechtsverletzungen zu schützen, postuliert wird.⁷ Unter gravierenden Menschenrechtsverletzungen werden Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit verstanden.⁸

Sei ein Staat nicht fähig oder nicht willens, diese Schutzverantwortung wahrzunehmen, müsse die so genannte internationale Gemeinschaft die Verantwortung übernehmen. Hierbei werden drei Interventionsstufen benannt:⁹

- Responsibility to prevent, d.h. die Verpflichtung, die Bedrohung einer großen Zahl von Menschenleben



durch gravierende Menschenrechtsverletzungen im Vorfeld zu verhindern. Genannt werden politische, rechtliche, diplomatische, ökonomische, aber auch bereits militärische Mittel.

- Responsibility to react, d.h. die Verpflichtung, gravierende Menschenrechtsverletzungen durch Intervention zu beenden. Genannt werden auch hier vorgelagerte Mittel wie Sanktionen, ggf. aber auch eine direkte militärische Intervention.

- Responsibility to rebuild, d.h. Wiederaufbau nach einem militärischen Eingreifen. Hierzu zählen »state building«, Entwaffnung, Versöhnungsmaßnahmen.

Die Dreigliedrigkeit des Konstrukts RtP suggeriert, eine militärische Intervention sei nur eine von drei Optionen und nicht die bedeutsamste, was sich bei genauerer Betrachtung als Trugbild entpuppt. Ebenso täuscht der Eindruck, es

gehe bei dem Wiederaufbau um klassische infrastrukturelle Aufbauhilfe.

Fehlt bei den Präventions- und Reaktionsstufen die klare Trennschärfe bezüglich der genannten (einschließlich militärischen) Maßnahmen, so wird mit Blick auf die Wiederaufbaustufe u.a. eine Revitalisierung des UN-Treuhandsystems gefordert. Das Treuhandsystem der Vereinten Nationen diene ursprünglich der Entkolonialisierung. Hingegen liefe die Zielsetzung, Staaten, die als »failing states« kategorisiert werden, nun diesem Treuhandsystem zu unterstellen, auf eine Entmündigung der entsprechenden Gesellschaften und auf die zumindest temporäre Souveränitätszerschlagung – kurzum: auf ein Re-Kolonisierungsprojekt – hinaus. Hinsichtlich der militärischen Intervention wird auf Kriterien rekurriert, die einen objektiven Entscheidungsprozess suggerieren sollen:¹⁰

- *iusta causa*: massenhafter Verlust von Menschenleben oder ethnische Säuberungen seien ein gerechter Grund;
- *recta intentio*: die militärische Intervention müsse getragen werden von einer redlichen Absicht, d.h. einer interessenfreien Politik;
- *ultima ratio*: die Gewaltanwendung könne nur das letzte Mittel in einer Reihe von Maßnahmen sein;
- *iustus finis*: die Gewaltanwendung müsse verhältnismäßig (*proportionalitas*) und Erfolg versprechend sein;
- *legitima auctoritas*: die Genehmigung einer militärischen Intervention müsse (zunächst) dem UN-Sicherheitsrat vorbehalten sein.

Die genannten Entscheidungskriterien sind nicht neu. Sie entstammen der seit der Antike immer wieder aufkeimenden Diskussion um die Legitimationsfigur des »gerechten Krieges« (*bellum iustum*). Sie erwiesen sich in der Praxis als wenig tauglich, da eine Gewichtung der Kriterien ebensowenig geklärt ist wie die Frage, ob sämtliche Kriterien erfüllt sein müssen. Auch ist es nicht möglich, die tatsächliche Absicht jenseits von Lippenbekenntnissen zweifelsfrei zu prüfen oder den Erfolg eines Einsatzes zu prognostizieren.

Es verdichtet sich der Eindruck, dass das RtP-Konstrukt der ICISS im Wesentlichen dazu dient, die tatsächlich intendierten militärischen Interventionen als *Ultima-ratio*-Handlungen mit einem zivilen Deckmäntelchen zu verkaufen.

Resolutionen der UN-Generalversammlung

Einen ersten relevanten Niederschlag fand die RtP im September 2005 in der Resolution der UN-Generalversammlung über das Ergebnis des Weltgipfels, in der die Generalversammlung das RtP-Konstrukt, wonach die Staaten die Verantwortung für den Schutz ihrer Bürger hätten, in seiner Grundsubstanz beschloss.¹¹ Ebenso wurde eine (nicht weiter detaillierte) substituierende internationale Verantwortung festgestellt. Darüber hinausgehende Ausführungen oder ein Verweis auf Übernahme des ICISS-Berichts seitens der Generalversammlung unterblieben. Mit dem Hinweis, die Generalversammlung unterstreiche die Notwendigkeit zur weiteren Debatte, wurde dem Interesse an der Fortsetzung des Klärungsprozesses Ausdruck verliehen.

Diese Diskussion nutzte der UN-Generalsekretär, erarbeitete seinen eigenen »Bericht des Generalsekretärs«¹² und stellte diesen im Juli 2009 in einer eigens zu diesem Thema einberufenen außerordentlichen UN-Generalversammlung vor. Aus den unterschiedlichen Positionen in der Debatte wurde deutlich, dass es weder zum ICISS-Bericht noch zum Bericht des Generalsekretärs eine einheitliche Position gab – und damit auch nicht zum RtP-Konstrukt als eine neu zu schaffende Norm. Auch wenn pro RtP-Lobbyisten ein eindeutiges Ergebnis herbeiinterpretierten,¹³ ist eine Mehrheitsmeinung aus zwei Gründen nicht eindeutig erkennbar: Erstens wurde nicht abgestimmt und zweitens nahmen weniger als die Hälfte der 192 Mitgliedsstaaten an der Versammlung teil. Der damalige amtierende Präsident der UN-Generalversammlung, Miguel d'Escoto Brockmann, bilanzierte die Debatte wie folgt: *„Nach der Diskussion heute Morgen bleibt die Frage offen, ob die Zeit für eine eigenständige RtP-Norm schon gekommen ist oder ob wir, wie die meisten der Diskussionssteilnehmer heute Morgen empfanden, zuerst eine gerechtere und gleichberechtigte Weltordnung brauchen, auch in ökonomischer und sozialer Hinsicht, und einen Sicherheitsrat, der nicht ein unterschiedliches Völkerrechtssystem schafft, in dem sie nach Gusto entscheiden, wer starken Schutz erhält und wer nicht.“*¹⁴

Auf der ordentlichen Generalversammlung im September 2009 wurde eine Resolution zu dem »Bericht des Generalsekretärs« diskutiert. Hier setzten sich die Kritiker der RtP durch. Es wurde zunächst die Unantastbarkeit der Prinzipien der UN-Charta unterstrichen, um anschließend lediglich zu erklären, man nehme den Bericht sowie die vorangegangene Debatte zur Kenntnis und beschließe, das Thema RtP weiter zu diskutieren.¹⁵

Die Idee der Schutzverantwortung selbst stieß nicht auf Ablehnung. Es wurde jedoch kritisiert, es gebe zahlreiche offene Fragen zu den Kompetenzen und zur Umsetzung, insbesondere, wenn es um militärische Zwangsmaßnahmen gehe, bei denen ein erhebliches Missbrauchspotential – auch durch den UN-Sicherheitsrat – bestünde. Aufgrund von Missbrauchsfällen in der Vergangenheit müsse zunächst das UNO-System reformiert und demokratisiert werden, bevor den Vereinten Nationen eine so weitrei-

chende Befugnis zugewiesen werden könne.¹⁶

Der Rückschlag für die RtP-Befürworter ist mit den begründeten Ängsten vor allem der nicht-westlichen Länder verbunden, das Konstrukt könnte in seiner unausgereiften Form die Qualität einer Völkerrechtsnorm erhalten und so dann von den Großmächten als Interventionslegitimation missbraucht werden.

Die Formulierungen in den Resolutionen der UN-Generalversammlung sowohl 2005 als auch 2009, wonach die Generalversammlung mit dem Thema befasst bleibe, bergen zwei relevante Entscheidungen: erstens, dass die Diskussion zur RtP noch nicht abgeschlossen ist und somit weder eine generelle noch eine inhaltlich-konzeptionelle Entscheidung gefallen ist, und zweitens, dass die Generalversammlung sich das Thema weiterhin vorbehält, was als Warnung an andere Gremien – auch an den UN-Sicherheitsrat – zu verstehen ist, sich des Themas eigenmächtig anzunehmen. Ort der Diskussion soll die Generalversammlung bleiben, um eine höchstmögliche Transparenz der Diskussion zu sichern und eine breite Entscheidungsbasis zu garantieren, was angesichts der weitreichenden Bedeutung der RtP-Idee nachvollziehbar ist.

Der UN-Sicherheitsrat allerdings sah dies anders und schaffte Fakten, als er in mehreren Resolutionen die Feststellungen zur RtP in der Resolution der UN-Generalversammlung aus dem Jahre 2005 *„bekräftigte“*, um so die RtP »aufzuwerten«.¹⁷ Auf diese Weise wurde der UN-Generalversammlung faktisch die Federführung für das Thema entzogen und ihr letztlich die Position des UN-Sicherheitsrates diktiert.

RtP – Praxistest

Was der UN-Sicherheitsrat unter RtP in der Praxis versteht, verdeutlichte sich im Jahre 2011: Der Sicherheitsrat verabschiedete unter Bezugnahme auf die RtP zwei Resolutionen,¹⁸ die eindeutig Parteiennahmen und die Komplexität des Konflikts im libyschen Bürgerkrieg auf Opfer und Täter reduzierte. Die Resolutionen richteten sich gegen die Regierung und präjudizierten den Regime Change. Die NATO-Staaten, die auf die Resolutionen gedrängt hatten, stellten sich bereitwillig zur Verfügung, um die Resolution und

den von ihnen intendierten Regime Change umzusetzen.

Ähnliches ist derzeit mit Blick auf Syrien zu beobachten. Der Westen spricht von dem Erfordernis eines Regime Change und unterstützt auf vielfältige Weise die bewaffneten Aufständischen, auch unter Verweis auf die RtP. Diese Praxis hat nichts mit der Verhinderung von massiven Menschenrechtsverletzungen zu tun, sondern ist eine Parteinahme in einem Bürgerkrieg mit dem Ziel, ein für den Westen angenehmes Regime zu etablieren.

Fazit

Ungeachtet gegenteiliger Behauptungen der RtP-Lobbyisten bleibt festzustellen, dass die RtP bis dato nicht zu einer Rechtsnorm entwickelt werden konnte oder auch nur eine sich entwickelnde Rechtsnorm ist.

Weder bieten die Diskussionen und Deklarationen der UN-Generalversammlung eine hinreichende Grundlage für diese Behauptungen, da das Ziel der Normwerdung des RtP-Konstruktes angesichts ungeklärter Fragen nicht auf der Tagesordnung der Generalversammlung steht. Noch begründet die Politik der vollendeten Tatsachen westlicher UN-Sicherheitsratsmitglieder eine tatsächliche Normwerdung der RtP. Die Politik der vollendeten Tatsachen und damit der Versuch, die RtP über die Rechtsquelle des Völkergewohnheitsrechtes zu etablieren, scheidet bereits an der mangelnden einheitlichen Rechtsüberzeugung. In den Augen vieler nicht-westlicher Staaten sind eine Reihe von Fragen ungelöst und gemeinsame abschließende Entscheidungen auf demokratischem Wege via UN-Generalversammlung bisher nicht getroffen.

Hinzu kommt: Der Praxistest Libyen oder auch der RtP-Versuch gegenüber Syrien offenbaren, dass einige Großmächte unter dem Deckmantel der RtP ihre eigenen Interessen und nicht eine interessenunabhängige Menschenrechtspolitik verfolgen. Auf diese Weise wird der rechtsethische und zivilisatorische Gedanke, der Schutz vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit müsse immer und überall gleichermaßen gültig sein und eine Verpflichtung für alle Staaten darstellen, von seinen westlichen Befürwortern massiv und nachhaltig desavuiert.



Man mag einwerfen, es sei zynisch, auf eine Reform und Demokratisierung der Vereinten Nationen zu warten, während Menschen massakriert werden. Oft wird mit dem Genozid in Ruanda 1994 argumentiert. Aber Ruanda wäre auch mit RtP geschehen. Ein Eingreifen ist nicht an der fehlenden »Rechtsnorm« RtP gescheitert, sondern am Unwillen der UN-Sicherheitsratsmitglieder, wirklich aktiv zu werden. Die Verfolgung französischer Interessen in Ruanda war wichtiger – das Resultat ist bekannt. Umgekehrt wird deutlich, dass trotz oder zutreffender gesagt aufgrund der westlichen RtP-Praxis nicht Menschenleben geschützt, sondern Einzelinteressen verfolgt werden und die dabei verursachten Opferzahlen von geringerem Interesse sind, was einen doppelten Zynismus darstellt.

Die Forderungen aus den Reihen der UN-Generalversammlung nach einer Reform und Demokratisierung des UN-Systems, einschließlich des Sicherheitsrates, als Voraussetzung eines zu verändernden Souveränitätsverständnisses im Sinne der RtP sind geradezu essentiell, um die Missbrauchsmöglichkeiten der RtP – oder wie immer man ähnlich gelagerte ethische Konzepte auch bezeichnen mag – einzudämmen. Bis dahin muss gelten: Es darf nicht eine zweifelhafte RtP befördert und praktiziert werden, sondern das Interventions- und Gewaltverbot ist von

allen Staaten zu respektieren. Der größte Schutz vor Menschenrechtsverletzungen ist die Achtung der zwischenstaatlichen Friedenspflicht.

Anmerkungen

- 1) UN-Sicherheitsrat: Die Situation in Libyen. Resolution 1973 (2011) vom 17. März 2011. Deutsche Übersetzungen zahlreicher UN-Dokumente finden sich unter un.org/depts/german.
- 2) Hier stellvertretend: Handelsblatt vom 07.02.2012: Russland lässt sich für Tyrannen-Hilfe bejubeln.
- 3) European Union: Statement by the EU High Representative Catherine Ashton on violence in Syria. Presseerklärung vom 7. Juni 2012, A 255/12.
- 4) Bundesministerium der Verteidigung: Weißbuch zur Sicherheit Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr. 2006, S. 57 f.
- 5) International Commission on Intervention and State Sovereignty. Der Bericht der ICISS, »The Responsibility to Protect« wurde im Dezember 2001 vom International Development Research Centre in Ottawa/Kanada veröffentlicht. Unter den zwölf Kommissionsmitgliedern kommen sechs aus dem Westen, davon vier aus NATO-Staaten, allen voran der ehemalige Generalinspekteur Klaus Naumann als Vorsitzender des NATO-Militärausschusses.
- 6) Artikel 41 besagt, dass der Sicherheitsrat bei einer Bedrohung oder einem Bruch des Friedens ein militärisches Eingreifen beschließen kann. Artikel 51 spricht einem Staat das Recht auf Selbstverteidigung im Falle eines bewaffneten Angriffes.
- 7) ICISS, op.cit., S. 12 ff.
- 8) UN-Generalversammlung: Ergebnisse des Weltgipfels. Resolution A/RES/60/1 (2005) vom 16. September 2005, Punkte 138/139.
- 9) ICISS, op.cit., S. 23 ff, 29, 39.
- 10) ICISS, op.cit., S. XII / 32 ff.
- 11) UN-Generalversammlung: Ergebnisse des Weltgipfels, op.cit.; Kapitel »Verantwortung für den Schutz der Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit«. Ziffer 138: »Jeder einzelne Staat hat die Verantwortung für den Schutz seiner Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. [...]«
Ziffer 193: »Die internationale Gemeinschaft hat durch die Vereinten Nationen auch die Pflicht, geeignete diplomatische, humanitäre und andere friedliche Mittel nach den Kapiteln VI und VIII der Charta einzusetzen, um beim Schutz der Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit behilflich zu sein. In diesem Zusammenhang sind wir bereit, im Einzelfall und in Zusammenarbeit mit den zuständigen Regionalorganisationen rechtzeitig und entschieden kollektive Maßnahmen über den Sicherheitsrat im Einklang mit der Charta, namentlich Kapitel VII, zu ergreifen, falls friedliche Mittel sich als unzureichend erweisen und die nationalen Behörden offenkundig dabei versagen, ihre Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. [...]«
- 12) UN-Generalversammlung: Umsetzung der Schutzverantwortung – Bericht des Generalsekretärs. Dokument A/63/677 vom 12. Januar 2009;
- 13) International Coalition for the Responsibility to Protect: General Assembly Debate on the Responsibility to Protect concludes with calls for implementation of the norm. Media Release, 29 July 2009.
- 14) Statement by H. E. Miguel d'Escoto Brockmann, President of the United Nations General Assembly, at the Opening of the 97th Session of the General Assembly on Agenda Items 44 and 107: Integrated and coordinated implementation of and follow up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields. New York, 23 July 2009.
- 15) UN-Generalvollversammlung: Die Schutzverantwortung. Resolution A/RES/63/308 vom 12. September 2009.
- 16) Redebeiträge der Mitgliedsstaaten auf der UN-Generalversammlung, 105th plenary meeting, 14. Sept. 2009, A/63/PV.105, sowie Resolution A/RES/63/308, op.cit.
- 17) UN-Sicherheitsrat: Resolutionen 1674 (2006) 28. April 2006, 1738 (2006) vom 23. Dezember 2006 und 1894 (2009) vom 11. November 2009, Titel jeweils »Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten«.
- 18) UN-Sicherheitsrat: Resolutionen 1970 (2011) vom 26. Februar 2011 und 1973 (2011) vom 17. März 2011, jeweils mit dem Titel »Die Situation in Libyen«.

Dr. Alexander S. Neu ist Politikwissenschaftler und Co-Sprecher der Bundesarbeitsgemeinschaft Frieden und Internationale Politik der Partei DIE LINKE.