

Marc Saxer

Die Schutzverantwortung und die Weltordnung des 21. Jahrhunderts

I. Einleitung

Die Diskussion um die »Schutzverantwortung« für die Zivilbevölkerung souveräner Staaten wird in Deutschland weitgehend als Friedens- und Konfliktbearbeitungsthema geführt. Die Debatte ist jedoch auch ein Ausgangspunkt für die Auseinandersetzung um die Ausgestaltung der Weltordnung des 21. Jahrhunderts. Die Frage, wie die internationale Gemeinschaft mit wachsenden Zonen systemischer Instabilität und dem Auftreten von Massengräueln¹ umgehen soll, ist zwischen Nord und Süd, zwischen etablierten und aufstrebenden Mächten nicht beantwortet. Jenseits geopolitischer oder ökonomischer Interessen blockieren daher Debatten um »Souveränität« und »Nichtintervention« die internationalen Entscheidungsfindungsprozesse ausgerechnet in den Fällen, in denen eine schnelle Reaktion der internationalen Gemeinschaft am nötigsten wäre.

Das Konzept der Schutzverantwortung hat zu einer Annäherung der Positionen geführt, gerät jedoch in jüngster Zeit zunehmend in schwieriges Fahrwasser. Die Instrumentalisierung des Konzeptes zur Rechtfertigung des Einsatzes militärischer Gewalt durch den Westen und Russland verstärkt das Misstrauen der Skeptiker.

Es wird zunehmend deutlich, dass eine Modifizierung des Souveränitätsbegriffes als Gründungsprinzip der Staatengemeinschaft nur durch eine politische Übereinkunft der zentralen globalen Akteure gelingen kann. Die derzeitigen Verschiebungen der globalen Kräfteverhältnisse erschweren allerdings eine solche Übereinkunft über einen zentralen Eckpunkt der Weltordnung des 21. Jahrhunderts.

Dieser Artikel beleuchtet vor dem Hintergrund einer Renaissance von Großmachtpolitiken die Risiken, die durch die Verwendung »humanitärer Rechtfertigungsgründe« für die Anwendung von Gewaltmitteln entstehen können. Er zeigt weiterhin die Chancen der Schutzverantwortung auf, die globale Polarisierung zu überwinden und die Handlungsfähigkeit der internationalen Gemeinschaft im Angesicht von Massengräueln wiederherzustellen.

1 Unter dem Begriff »Massengräuel« versteht man die Tatbestände des Völkermordes, sowie der im Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs aufgeführten Kriegsverbrechen, ethnische Vertreibungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, wenn eine bestimmte quantitative Schwelle überschritten wurde. Wie und von wem diese Schwelle bestimmt werden kann, ist umstritten; vgl. Global Center for R2P, »Frequently Asked Questions about R2P«, <http://globalr2p.org/pdf/FAQ.pdf> (Juli 2008)

II. Systemische Instabilität erfordert Handlungsfähigkeit

Die internationale Ordnung basiert seit dem Westfälischen Frieden auf einem System souveräner Staaten, die nach außen gleichberechtigt sind und nach innen das Gewaltmonopol garantieren. Die Charta der Vereinten Nationen hat sich bewusst dafür entschieden, das konflikthemmende Moment der Souveränität im Sinne einer Nichteinmischung in innere Angelegenheiten als zentralen Baustein der Staatenordnung zu bestätigen und diese Ordnung durch das zwischenstaatliche Gewaltverbot noch verstärkt. Tatsächlich ist die zwischenstaatliche Gewalt seit 1945 stark zurückgegangen, zwischenstaatliche Kriege sind selten geworden. Seit der Gründung der VN hat sich die Zahl der souveränen Staaten von 51 auf 192 beinahe vervierfacht. Formell sind alle diese Staaten gleichberechtigte Mitglieder der internationalen Gemeinschaft und genießen rechtlichen Schutz vor externer Gewaltanwendung.

Innerhalb vieler Staaten ist jedoch das staatliche Gewaltmonopol erodiert. Der Bertelsmann Transformationsindex für das Jahr 2008 zählt 27 schwache Staaten, darunter sieben *failed states*, in denen so gut wie keine funktionierende staatliche Ordnung mehr existiert. Interne Gewaltkonflikte schwächen fragile Staaten weiter, können auf Nachbarländer überspringen und destabilisieren durch Flüchtlingsströme und wirtschaftliche Verwerfungen ganze Regionen. Als potentielle Rückzugsräume für private Gewaltakteure der Organisierten Kriminalität und des Terrorismus stellen sie zudem ein globales Sicherheitsrisiko dar. Diese Zonen der Instabilität dürften sich durch die Auswirkungen des Klimawandels weiter ausweiten. Der Kampf um natürliche Ressourcen wie Wasser und Nahrung einerseits, die zunehmende Konkurrenz um Energieressourcen andererseits birgt beträchtliches Konfliktpotential. Einige Staaten könnten unter dem »Ressourcenfluch« zusammenbrechen.²

Die internationale Gemeinschaft hat ein Interesse daran, diese »Zonen der Instabilität« zu stabilisieren. Gefordert sind hier zunächst die Vereinten Nationen, die zu diesem Zweck ein stetig wachsendes System der Friedenssicherung und Friedensförderung aufbauen.

Betrachtet man die politischen Auseinandersetzungen im Vorfeld internationaler Interventionen seit dem Ende des Kalten Krieges, so wird deutlich, dass in der überwiegenden Mehrheit der Fälle westliche Staaten die Befürworter einer Intervention waren, während sich insbesondere Russland und China wiederholt gegen den Einsatz von Gewalt wandten.³

- 2 Mit dem Ressourcenfluch wird der scheinbar paradoxe Zusammenhang zwischen dem Reichtum eines Landes an natürlichen Ressourcen und schlechter wirtschaftlichen Entwicklung und schlechter Regierungsführung bezeichnet. Richard M. Auty, *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. London, 1993.
- 3 Bates Gill zeigt dies für China an den Fällen Kambodscha, Somalia (1993), Bosnien-Herzegowina, Sudan und Afghanistan (1998), Kosovo/ Serbien (1999) und Irak (2003); Bates Gill, *Rising Star. China's New Security Diplomacy*, Washington D.C. 2007, S. 112. Bellamy zitiert den Widerstand gegen den französischen Vorstoß bezüglich Zyklon Nargis in Burma. Alex J Bellamy, »The Responsibility to Protect and the problem of military intervention«, in: *International Affairs*, 84:4 (2008), S. 617.

Jenseits moralischer Motive und geopolitischer Interessen spielten bei den Befürwortern auch Erwägungen der Systemstabilität eine Rolle. Friedenssichernde Interventionen und friedensfördernde Wiederaufbauarbeit werden im Westen auch als Reaktion auf die zunehmende Instabilität des Staatensystems begriffen. Die westlichen Staaten als Gründer des Systems multilateraler Institutionen sehen sich dabei in der Rolle der Stabilitätsgaranten.

Gleichzeitig wird immer deutlicher, dass demokratische Länder nur schwer in der Lage sind, asymmetrische Konflikte mit nichtstaatlichen Akteuren für sich zu entscheiden. Für den Erfolg von friedenssichernden Missionen ist es daher entscheidend, gewaltsamen Widerstand in der lokalen Bevölkerung zu vermeiden. Eine wichtige Voraussetzung für die Akzeptanz der Mission ist die internationale und lokale Wahrnehmung ihrer Legitimität. Internationale Legitimität erlangt eine Mission durch eine möglichst konsensuale Mandatierung durch den UN-Sicherheitsrat. Diese konsensuale Mandatierung ist jedoch in den letzten Jahren entweder erst nach langwierigen und polarisierenden Auseinandersetzungen erreichbar gewesen oder nicht selten gar nicht erreicht worden.

Eine Reihe von Staaten des Südens, unterstützt von Russland und China, vertreten eine strikte Auslegung des Prinzips staatlicher Souveränität, welche die in der UN Charta festgeschriebenen Eingriffsmöglichkeiten möglichst restriktiv interpretieren möchte. In vielen Staaten mit kolonialer Vergangenheit werden die eigene Souveränität als eigentlicher Ausweis der Staatlichkeit betrachtet und Versuche internationaler Einflussnahme als (neo-) koloniale Interessenpolitik gesehen. Auch China leitet aus seiner eigenen historischen Verwundbarkeit kombiniert mit der traditionellen konfuzianischen Herrschaftsethik eine strikte Interpretation der Souveränität und der Nichtintervention ab, die als Doktrin der »Fünf Prinzipien der friedlichen Koexistenz« bis heute einflussreich ist.⁴

Jenseits geopolitischer Interessen besteht also in der Frage, wie die internationale Gemeinschaft auf das Auftreten von Massengräueln reagieren sollte, keine Einigkeit. Trotz zunehmender Instabilität des Staatensystems ist die internationale Gemeinschaft selbst in Extremfällen zu oft handlungsunfähig.

III. Vom »Recht auf Intervention« zur »Schutzverantwortung«

Insbesondere nach dem Versagen der Weltgemeinschaft im Angesicht der Völkermorde in Ruanda und Bosnien wurde daher nach neuen Wegen gesucht, Massengräuel zu vermeiden. In der Charta der Vereinten Nationen finden jedoch die Menschenrechte und das Selbstbestimmungsrecht der Völker ihre Grenze im Gewaltverbot und der staatlichen Souveränität. Den Einsatz von Gewaltmitteln unter Kapitel 7 kann nur der Sicherheitsrat mandatieren⁵.

4 Bates Gill, *Rising Star*. aaO., S. 105 ff.

5 Das *Uniting for Peace*-Verfahren sieht vor, dass die Generalversammlung in Fällen, in denen der Sicherheitsrat wegen der Uneinigkeit der fünf permanenten Mitglieder nicht handlungsfähig ist, mit Zweidrittelmehrheit eigene Maßnahmen zur Wiederstellung von Frieden und Sicherheit beschließen kann. Durch die hohe Schwelle scheidet das Verfahren als Alternative zu einem blockierten Sicherheitsrat in den meisten Fällen aus. Vgl. *United Nations General Assembly Resolution A-RES-377(V)*, 3. November 1950.

Es wurde daher nach Wegen gesucht, die Blockaden des Sicherheitsrates aufzulösen oder den Sicherheitsrat gänzlich zum umgehen, um die Handlungsfähigkeit im Angesicht von Massengräueln wiederherzustellen. So wurde unter dem Etikett »Recht auf humanitäre Intervention« eine Art Nothilferecht konstruiert, das einen gewaltsamen Eingriff in die Souveränität eines Staates rechtfertigen sollte. Als sich 1998 im VN-Sicherheitsrat kein Mandat für ein Eingreifen im Kosovo erreichen ließ, berief sich die NATO auf dieses Nothilferecht (»Nie wieder Auschwitz«), um ihre Luftangriffe auf Serbien zu legitimieren.

Diese Selbstermächtigung drohte die Vereinten Nationen, den zentralen Akteur in Fragen von Krieg und Frieden, zu marginalisieren. VN-Generalsekretär Kofi Annan erkannte den Legitimitätsverlust einer handlungsunfähigen Weltorganisation und warb in seiner Ansprache vor der Generalversammlung 1999 für das »Recht auf Intervention« im Angesicht von Massengräueln. In der polarisierten Atmosphäre nach dem Kosovo Krieg traf dieser Vorschlag jedoch auf deutliche Ablehnung vieler Staaten des Südens. Hinter dem »Recht auf humanitäre Intervention« wurde ein Freibrief für Interventionen im Interesse des Westens vermutet.

Das ICISS Konzept

Die von Kanada initiierte *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) zog daraus Konsequenzen und legte im September 2001 ein weniger eingriffsintensives Konzept vor, das auch für die Anhänger einer traditionellen Interpretation von Souveränität konsensfähig sein sollte. Aufbauend auf die Definition Francis Dengs⁶ wurde Souveränität nicht mehr als »Recht auf Kontrolle« sondern als staatliche »Verantwortung zum Schutz« interpretiert. Die primäre Verantwortung zum Schutz der Bevölkerung liegt weiterhin bei den Staaten selbst. Ist ein Staat dazu nicht in der Lage, hat die internationale Gemeinschaft die Pflicht, ihn bei der Ausbildung der erforderlichen Fähigkeiten zu unterstützen. Erst wenn ein Staat im Angesicht von Massengräueln nicht willens oder nicht in der Lage ist, der Schutzverantwortung für seine Bevölkerung nachzukommen, geht diese Verantwortung auf die internationale Gemeinschaft über.

Die Schutzverantwortung versteht sich dabei als ganzheitlicher Ansatz, der die Bereiche »Prävention«, »Reaktion« und »Wiederaufbau« verbindet⁷. Zur Ausübung der Schutzverantwortung steht somit das gesamte Instrumentarium des VN-Systems der Kapitel VI, VII und VIII der Charta zur Verfügung. Erst wenn die nicht-militärischen Druckmittel erfolglos ausgeschöpft wurden, kommt als letztes Mittel eine militärische Intervention in Frage.

6 Roberta Cohen und Francis Deng, *Masses in Flight: the global crisis of internal displacement*, Washington D.C. 1998; Francis M. Deng (Hg), *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Washington D.C. 1996.

7 *The Responsibility To Protect*, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, December 2001

Das Mandat soll weiterhin der Sicherheitsrat erteilen. Ist der Sicherheitsrat blockiert, sieht das Konzept der ICISS die Möglichkeiten einer »Uniting for Peace«-Resolution der Generalversammlung und ein Handeln der Regionalinstitutionen vor, die jedoch nachträglich vom Sicherheitsrat mandatiert werden müssen.

Abgesehen von der Neuinterpretation des Souveränitätsprinzips ist die Schutzverantwortung weder als Konzept der Friedensförderung noch völkerrechtlich betrachtet Neuland. Die Schwelle für nichtmilitärische und militärische Interventionen der internationalen Gemeinschaft wird hoch angesetzt und beschränkt sich auf einige weltweit anerkannte Tatbestände von besonderer Schwere. Vor allem aber definiert das Konzept entsprechend gültigem Völkerrecht die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft als subsidiär zur Verantwortung des betroffenen Staates. Damit wurden Bedenken der Kritiker der »humanitären Intervention« aufgegriffen und der Weg zu einem breiten internationalen Konsens eröffnet.

Dennoch ist das Konzept mehr als eine semantische Verschiebung. Mit der Definition der Souveränität als Verantwortung wird ein Anspruch an die Staaten formuliert, an dem sie sich messen lassen müssen – und dessen Einhaltung beispielsweise zivilgesellschaftliche Gruppen einfordern können. Die Schutzverantwortung etabliert, weitere Kodifizierungen dahingestellt, eine moralische und politische Norm, die auf die Mobilisierung politischen Willens sowohl in den Staaten, in denen Massengräuel stattfinden, als auch der internationalen Gemeinschaft abzielen.⁸ Die politischen Kosten des Nichthandelns beim Auftreten von Massengräueln werden vermutlich steigen.⁹ Die Verfasser wählen damit einen konstruktivistischen Ansatz, der politische Entscheidungen durch die Etablierung von Werten und Normen beeinflussen will.

Eine ähnliche Formulierung verabschiedeten 2002 die afrikanischen Staaten in der Charta der neugegründeten Afrikanischen Union (AU). Mit der Möglichkeit einer vom Sicherheitsrat der AU mandatierten Intervention in Fällen von Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit veränderte sich das Paradigma der afrikanischen Regionalorganisation von »non-interference« zu »non-indifference«.¹⁰

Der Weltgipfel

Auf globaler Ebene übernahm das *High Level Panel on Threats, Challenges and Change* mit einigen Änderungen die Vorschläge der ICISS und VN-Generalsekretre-

- 8 Zum Nutzen der Schutzverantwortung im Präventionsbereich siehe Alex J. Bellamy: »Conflict Prevention and the Responsibility to Protect«, in: *Global Governance* 14(2008), 135-156.
- 9 Edward C. Luck, »Der verantwortliche Souverän und die Schutzverantwortung«, in: *Vereinte Nationen* 02/08, S. 58.
- 10 Keith Gottschalk/ Siegmund Schmidt, »The African Union and the New Partnership for Africa's Development: Strong Institutions for Weak States?«, in: *IPG* 4/2004, S. 144.

tär Kofi Annan empfahl in seinem Bericht *In Larger Freedom* dem VN-Millenniumsgipfel die Annahme des Konzeptes der Schutzverantwortung.¹¹

Zwischenzeitlich zogen die Vereinigten Staaten von Amerika den Schutz der schiitischen und kurdischen Bevölkerung als Rechtfertigung für eine Invasion des Irak heran. Obwohl diese Begründung im Jahr 2003 offensichtlich haltlos war, verstärkte sie das Misstrauen derjenigen Staaten, die in der Schutzverantwortung nur eine raffiniertere Version der »humanitären Intervention« sehen.

Vor diesem Hintergrund wurde das von der ICISS erarbeitete Konzept auf dem VN-Weltgipfel 2005 nach langen Verhandlungen an einigen Stellen beschnitten. Von den ursprünglich vorgeschlagenen Eingriffstatbeständen waren nur die Fälle des Völkermordes, der Kriegsverbrechen, der ethnischen Säuberungen und der Verbrechen gegen die Menschlichkeit konsensfähig. Die Tatbestände des Völkermordes, der Kriegsverbrechen und der Verbrechen gegen die Menschlichkeit sind bereits in den existierenden Normen des Menschenrechtsschutzes, des Genfer Rechts, des Römischen Statuts des IStGH, der Völkermordkonvention und des Völkerstrafrechts verankert. Ethnische Säuberungen stellen zwar keinen eigenständigen völkerrechtlichen Verbrechenstatbestand dar, können aber je nach den Umständen der Tat ggf. unter den Tatbestand des Verbrechens gegen die Menschlichkeit subsumiert werden oder stellen sonstige schwere Menschenrechtsverletzungen dar. Die Schwelle, bei deren Überschreitung die Schutzverantwortung von den betroffenen Staaten auf die internationale Gemeinschaft übergeht wurde angehoben. Der Staat muss nicht nur »nicht willens oder nicht fähig« sein, sondern in der Erfüllung seiner Schutzverantwortung »offenkundig versagen«.

Die von der ICISS vorgeschlagenen Kriterien für den Einsatz militärischer Gewalt – die richtige Autorität, Ernst der Bedrohung, Redlichkeit der Motive, Gewalt als letztes Mittel, Verhältnismäßigkeit der Mittel und Angemessenheit der Folgen – wurden nicht in das Abschlussdokument aufgenommen. Hiergegen standen Bedenken der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, die sich in ihrer Freiheit, im Einzelfall zu entscheiden, nicht einschränken lassen wollen.¹² Aus diesem Grund wurde auch die Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft zum Handeln auf Druck insbesondere der USA in eine Absichtserklärung abgeschwächt. Der Vorschlag, die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates sollten in Fällen von Massengräueln auf das Ausüben ihres Vetorechtes verzichten, wurde ebenfalls nicht aufgegriffen. Weiterhin wird zwar auf die Möglichkeit der Kooperation mit Regionalorganisationen unter Kapitel 8 verwiesen, die expliziten Verweise auf die *Uniting for Peace*-Prozedur oder den Vorschlag einer vorläufigen Mandatierung durch eine Regionalorganisation im Falle einer Blockade des Sicherheitsrates wurden aber nicht aufgenom-

11 »*The Responsibility To Protect*«, *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, December 2001; Bericht des High-Level Panel: *A more secure world: Our shared responsibility*, <http://www.un.org/secureworld/>; Bericht des UN-Generalsekretärs: *In Larger Freedom*, <http://www.un.org/largerfreedom/contents.htm>; *World Summit Outcome* 2005, http://www.un.org/summit2005/presskit/fact_sheet.pdf

12 Edward C. Luck, *Der verantwortliche Souverän*, aaO. (FN 9), S. 57.

men. Das Abschlussdokument bestätigt vielmehr die alleinige Zuständigkeit des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zur Legitimierung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel 7 der VN Charta.

Im Abschlussdokument werden also weder über das bestehende Völkerrecht hinausgehende Tatbestände noch die Frage der Rechtmäßigkeit eines Gewalteinsatzes angesprochen.¹³ Die Handlungsunfähigkeit der Vereinten Nationen im Falle einer Blockade des Sicherheitsrates wird durch die im Abschlussdokument verabschiedeten Art. 138 und 139 nicht adressiert. Einige Befürworter der Schutzverantwortung sprechen deshalb von einer »Schutzverantwortung light«.¹⁴ Andererseits trägt insbesondere die Reduzierung der Tatbestände auf die völkerrechtlich definierten Tatbestände Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Vertreibungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit ein Mehr an Klarheit.¹⁵ Die Aufrechterhaltung der Alleinzuständigkeit des Sicherheitsrates kann auch als adäquates Mittel gegen den Missbrauch des Konzeptes zur Legitimierung unilateraler Interventionen gelesen werden.

Resolutionen der Generalversammlung sind rechtlich nicht bindend. Entsprechend geht auch vom Abschlussdokument des Weltgipfels keine rechtliche Bindungswirkung aus. Die bewusste Aufnahme wichtiger Elemente des Konzeptes der Schutzverantwortung in die Abschlusserklärung durch 150 Staaten ist aber eine deutliche politische Willenserklärung¹⁶ und könnte ein erster Schritt bei der Herausbildung von Völkergewohnheitsrecht sein.¹⁷ In einem weiteren Schritt zitierte der Sicherheitsrat die Schutzverantwortung mit einem expliziten Verweis auf die Artikel 138 und 139 des Abschlussdokuments in den Resolutionen 1674 und 1706 (beide 2006).

Entwicklungen seit 2005

Trotz des Wortlautes der Abschlusserklärung erkennen einige Staaten, unter ihnen Algerien, Ägypten¹⁸, Kuba, Iran und Pakistan nicht an, dass der Weltgipfel das Konzept der Schutzverantwortung angenommen hat. Demzufolge hätte der Gipfel lediglich eine Art Absichtserklärung verabschiedet und somit das ICISS-Konzept der Schutzverantwortung verworfen. Hinter dieser Haltung wird das grundsätzli-

- 13 Christian Schaller, »Die völkerrechtliche Dimension der »Responsibility to Protect««, in: *SWP Aktuell* 46, Juni 2008.
- 14 Thomas G. Weiss, *Humanitarian Intervention: ideas in action*, Cambridge, 2007, S. 116f.
- 15 Alex J Bellamy, »The Responsibility to Protect and the problem of military intervention«, aaO., S. 624.
- 16 Edward C. Luck, Der verantwortliche Souverän und die Schutzverantwortung, Vereinte Nationen 02/08, S. 52.
- 17 Christian Schaller, Die völkerrechtliche Dimension der »Responsibility to Protect«, aaO. (FN 13).
- 18 Vgl. Positionen Algeriens und Ägyptens, S/PV .5319 (Wiederaufnahme 1), 9.12.2005. S. 3 und 6.

che Misstrauen einiger Staates des Südens gegenüber jedwedem Versuch einer Aufweichung des Souveränitätsprinzips deutlich, die in der Etablierung von Legitimationsstatbeständen für externe Interventionen nur eine normativ verbrämte Tarnung für den Einsatz militärischer Gewalt zur Durchsetzung nationaler bzw. oder (neo-)kolonialer Interessen sieht.

Auch Südafrikas Haltung gegenüber der Schutzverantwortung wurde im Nachgang des Weltgipfels zunehmend kritischer. Trotz einer insgesamt flexibleren Haltung gegenüber den Prinzipien der Souveränität und der Nichtintervention hat vertritt China in jüngster Zeit eine skeptische Haltung gegenüber der Schutzverantwortung. Als ständiges Mitglied des Sicherheitsrates dringt es darauf, Referenzen auf die Schutzverantwortung aus den Resolutionen zu streichen. In der Resolution 1814 zu Somalia (2008) wird die Schutzverantwortung auf Drängen Chinas nur noch in einer abgeschwächten Form zitiert, der Verweis auf das Abschlussdokument des Weltgipfels fehlt.¹⁹

Eine Gruppe von global agierenden Nichtregierungsorganisationen²⁰ hat auf diese rückläufige Entwicklung reagiert und ein Globales Zentrum für die Schutzverantwortung in New York gegründet. Neben der konzeptionellen Weiterentwicklung finden derzeit weltweit regionale Konsultationen zur Schutzverantwortung statt. In der Generalversammlung hat sich zudem eine *Group of Friends* gebildet. Dennoch ist offenbar derzeit kein Staat bereit, eine Initiative für die Schutzverantwortung, z.B. durch Anregung einer Debatte in der Generalversammlung, anzuführen. Offenbar überwiegt die Sorge, eine solche Debatte könnte dem Konzept eher schaden als nutzen.²¹

In dieser Situation obliegt es dem Generalsekretär der Vereinten Nationen eine Führungsrolle übernehmen. VN-Generalsekretär Ban Ki-Moon hat die Implementierung der Schutzverantwortung zu einer seiner Prioritäten erklärt²² und einen Sonderberater berufen. Allerdings zeigen die monatelange Bestätigungsprozedur durch den Sicherheitsrat und die kontroverse Debatte über das Budget des Sonderberaters in der Generalversammlung (als deren Ergebnis dem Sonderberater das Führen des Titels »on the responsibility to protect« verwehrt wurde) die nach wie vor große Skepsis vieler Staaten gegen das Konzept.²³

Die Strategie der Befürworter der Schutzverantwortung ist es, einerseits die Sprache des Konzeptes in möglichst vielen Resolutionen, Dokumenten und Verlautbarungen zu verankern und somit zur Herausbildung einer Staatenpraxis beizutragen. Auf dem Weg einer Harmonisierung der Positionen der verschiedenen UN Unterorganisationen sind dabei seit der Berufung des Sonderberaters deutliche Fort-

19 S/RES/1814 (2008) zu Somalia vom 15.Mai 2008.

20 International Crisis Group, Human Rights Watch, Institute for Global Policy, Oxfam International, and Refugees International.

21 Alex J Bellamy, »The Responsibility to Protect and the problem of military intervention«, aaO. (FN 3), S. 616.

22 Vgl. Etwa. Ban Ki Moon, *Annual Address to the General Assembly*, 25.9.2007, SG/SM/11182; ders. *Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World*, UN DPI, 16.7.2008.

23 Fünftes Komitee der VN Generalversammlung, GA/AB/3837, 4.3.2008.

schritte erzielt worden. Weiterhin soll durch die Anwendung der Sprache moralischer Druck zum präventiven Handeln²⁴ aufgebaut werden und so in bestimmten Fällen der Nutzen des Konzeptes für die internationale Gemeinschaft aber auch für die Zivilgesellschaften deutlich gemacht werden. Im Falle der Gewaltausbrüche bei den Wahlen in Kenia 2007 und der nachfolgenden Vermittlung einer Regierung der nationalen Einheit durch Kofi Annan hat dies bereits eindrucksvoll funktioniert.

Dennoch herrscht auch unter den Befürwortern noch keine Einigkeit über das weitere taktische Vorgehen. Während Sonderberater Edward C. Luck vor einer Ausweitung des Konzeptes und vor einer Fokussierung auf die militärische Interventionsoption warnt²⁵, werden immer wieder Rufe nach einer Anwendung der Schutzverantwortung in Fällen von HIV/ AIDS, Naturkatastrophen und in Fällen politischer Gewalt unterhalb der Schwelle der vier Tatbestände laut.²⁶ Die dissonante Diskussion um die Nothilfe für die Zyklonopfer in Myanmar/ Burma²⁷ und die Rufe nach einer Intervention in Simbabwe²⁸ verdeutlichen dieses Bild. Die Debatte über ein mögliches Eingreifen der internationalen Gemeinschaft in Myanmar/ Burma hat das Konzept in einer breiteren Öffentlichkeit bekannt gemacht, allerdings auch den Blickwinkel vieler Beobachter auf die Legitimation des Einsatzes nicht-konsensualer Gewalt verengt.

IV. Die Gefahr des Missbrauchs

Die völkerrechtswidrige Invasion des Irak, unter anderem auch mit fadenscheinigen »humanitären« Motiven begründet, führte der Weltgemeinschaft bereits die Gefahren des Missbrauchs des Interventionsinstrumentariums vor Augen. Seit der Annahme des Konzeptes auf dem Weltgipfel nimmt der Bezug auf die Schutzverantwortung weiter zu. So wurde die Schutzverantwortung zur Begründung von Interventionen unterschiedlicher Art in den Fällen Darfur/ Sudan, Demokratische Republik Kongo, Kenia, Burma/ Myanmar, Simbabwe und Südossetien/ Georgien ins Spiel gebracht.

- 24 Alex J. Bellamy in »Conflict Prevention and the Responsibility to Protect«, *Global Governance* 14(2008), S. 149ff.
- 25 Edward C. Luck, »Sollen wir einen Krieg in das Zyklongebiet tragen?«, in: *FAZ*, 14.5.2008.
- 26 Lloyd Axworthy and Allan Rock, »Breathe New Life into R2P; Canada Has Abandoned the Very Principle It Once Championed at the United Nations«, in: *The Globe and Mail*, 29.1.2008.
- 27 World Federalist Movement – Institute for Global Policy, »Crisis in Burma«, in: *Responsibility to Protect Engaging Civil Society*, <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/pages/1182> (zuletzt aufgerufen am 09.10.2008).
- 28 Rev. Dr Samuel Kobia, General Secretary, for the World Council of Churches, *Letter to the United Nations Secretary General Ban Ki-moon on the situation in Zimbabwe*; <http://www.oikoumene.org/en/resources/documents/general-secretary/messages-and-letters/18-06-08-call-on-the-un-to-end-violence-in-zimbabwe.html> (zuletzt aufgerufen am 09.10.2008); Peter Osborne, »We Have a Duty to Protect Zimbabwe«, in: *The Spectator*, 19.6.2008.

Wie schnell eine moralische Norm zum Spielball realpolitischer Interessen werden kann zeigte sich im Kaukasuskonflikt überdeutlich. Russland rechtfertigte die Invasion Georgiens mit dem Schutz der Zivilbevölkerung vor Massengräueln und berief sich explizit die Schutzverantwortung.²⁹ Insbesondere der russische Vorwurf, die Georgier begingen »Völkermord« und »ethnische Vertreibungen« diente zur Legitimierung der eigenen Intervention ohne vorherige Befassung des VN Sicherheitsrates.³⁰ Bis in die Formulierungen hinein bediente sich Russland der »humanitären Rhetorik« aus dem Vorfeld der Interventionen im Kosovo und im Irak. Auch Georgien wirft den russischen Truppen »Völkermord« und »ethnische Vertreibungen« vor.³¹ Westliche Beobachter reagierten empört auf die Einlassungen Russlands und machen den Unterschied zwischen der russischen Intervention und dem ebenfalls ohne UN Mandat durchgeführten militärischen Eingreifen der NATO im Kosovo wiederum an den an der albanischen Zivilbevölkerung »ethnischen Vertreibungen« an der »Grenze zum Völkermord« fest.³²

Die russische Differenzierung, mit der eigenen Intervention einen »versuchten Völkermord« verhindert zu haben, weist zudem auf eine zentrale Schwäche der Schutzverantwortung hin: um noch präventiv wirken zu können, muss zu einem Zeitpunkt eingegriffen werden, in dem sich die vier Tatbestände des Konzeptes noch nicht verwirklicht haben. In der Praxis wird es aber objektiv schwierig sein, beispielsweise einen »drohenden Völkermord« zu prognostizieren. Somit wird einer Großmacht die Möglichkeit eröffnet, das Konzept für die eigenen Zwecke zu instrumentalisieren.³³

Die Einlassung Russlands, die russische Verfassung lege dem Staat eine Schutzverantwortung für seine Staatsbürger auf³⁴, verwischt zudem die Grenze zwischen der in Art. 138,139 des Weltgipfel Abschlussdokuments zitierten Pflicht zum Schutz der eigenen Bevölkerung im Inland und dem davon nicht berührten Schutz im Ausland.³⁵ Vor dem Hintergrund der Ausgabe russischer Pässe an Südossetier

29 Sergej Lavrov zitiert in Global Center for the Responsibility to Protect, »The Georgia-Russia Crisis and the Responsibility to Protect: Background Note«, 19.8.2008.

30 Vgl. »Georgien wollte den Völkermord. Medwedjews Fernsehansprache im Wortlaut«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 27.8.2008.

31 Michail Saakaschwili, »Die Maske ist gefallen«, in: *Financial Times Deutschland*, 28.08.2008.

32 Wolfgang Petritsch »Es ist letzten Endes Machtpolitik«, in: *Deutschlandradio*, 19.9.2008; »Moskau riskiert Verstoß gegen das Völkerrecht«, Interview mit Thomas Bruha, in *Spiegel Online* vom 25.8.2008 (<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,574273,00.html>).

33 Befürworter schlagen vor, die Generalversammlung solle auf Empfehlung des Hochkommissariats für Menschenrechte eine Konkretisierung der Beweiserhebung klären; vgl. Sabine von Schorlemmer, *Die Schutzverantwortung als Element des Friedens, SEF Policy Paper 28*, Dezember 2007.

34 Sergej Lavrov zitiert in Global Center for the Responsibility to Protect, »The Georgia-Russia Crisis«, aaO. (FN 29)

35 Das Völkerrecht erlaubt zwar den Schutz von Staatsbürgern im Ausland als Akt der Selbstverteidigung unter Art. 51 der VN-Charta, eine großangelegte militärische Intervention ist aber auch damit nicht zu rechtfertigen; Vgl. Global Center for the Responsibility to Protect, »The Georgia-Russia Crisis«, aaO. (FN 29); Interview mit Otto Luchterhandt, in *Tagesspiegel*, 14.8.2008.

nutzte Russland jedoch die Unsicherheit vieler Akteure über die Grenzen der Schutzverantwortung, um aus der »Verantwortung zum Schutz der eigenen Bevölkerung« eine Legitimation für eine Intervention in einem Nachbarland zu konstruieren.

Die russische Instrumentalisierung der Schutzverantwortung zur Legitimierung einer gewaltsamen Intervention dürfte den auch im Westen vorhandenen Vorbehalten gegen das Konzept neuen Auftrieb verschaffen. Es wurde einmal mehr deutlich, welche Risiken die im Abschlussdokument des Weltgipfel verabschiedete »Schutzverantwortung light« birgt: ohne eine rechtlich bindende Kodifizierung und qualifizierende Kriterien³⁶ für den Einsatz von Gewalt kann das Konzept als humanitärer Deckmantel für die gewaltsame Durchsetzung nationaler oder imperialer Interessen missbraucht werden.

Jenseits der Frage, ob und inwieweit eine Großmacht auch rechtlich verbindliche Kriterien im eigenen Interesse beugen kann ist es auf mittlere Sicht unwahrscheinlich, dass es zu einer Qualifizierung und Kodifizierung der Schutzverantwortung kommen könnte. Schon im Vorfeld des Weltgipfels standen die permanenten Mitglieder des Sicherheitsrates und andere wichtige Staaten wie Indien und Südafrika den Kriterien der ICISS ablehnend gegenüber.³⁷ Trotz der Argumentation der Befürworter der Schutzverantwortung, Kriterien würden den Missbrauch humanitärer Argumente für geopolitische oder unilateral Interventionen schwieriger machen³⁸, bestärkte die auch humanitär begründete Invasion des Irak die ablehnende Haltung vieler Staaten gegen Kriterien noch weiter.³⁹ Der relative Aufstieg von Staaten mit traditionellem Souveränitätsverständnis und die wachsenden Bedenken in einigen etablierten Mächten des Westens sprechen gegen eine solche Entwicklung. Trotz der erkennbar größeren Flexibilität Chinas im Bereich des Peacekeeping und der Terrorismusbekämpfung⁴⁰ zeigt es als permanentes Sicherheitsratsmitglied deutlich, dass es einer weiteren Kodifizierung der Schutzverantwortung ablehnend gegenübersteht.⁴¹

Es ist daher unwahrscheinlich, dass in naher Zukunft der Gefahr des Missbrauchs der Schutzverantwortung durch die Einführung von Kriterien zur Bestimmung der Rechtmäßigkeit der Anwendung von Gewaltmitteln begegnet werde kann. Die bestehende Tendenz zur Rückkehr klassischer Großmachtspolitik macht daher eine gesteigerte Vorsicht bei der Aushöhlung des Monopols des VN Sicherheitsrates zur

36 Bellamy hält die ICISS Kriterien für überflüssig, da sie keine der ihnen zugeschriebenen Funktionen erfüllen könnten, vgl. Alex J Bellamy, *The Responsibility to Protect and the problem of military intervention*, aaO., S. 625ff.

37 Alex J Bellamy, *The Responsibility to Protect and the problem of military intervention*, aaO., S. 625f.

38 Ramesh Thakur »A shared responsibility for a more secure world«, in: *Global Governance* 11:3, 2005, S. 284; ders. »Iraq and the responsibility to protect«, in: *Behind the headlines* 62:1, 2004, S. 1-16, Sabine von Schorlemmer, *Die Schutzverantwortung* aaO., Dezember 2007.

39 Alex J Bellamy, *The Responsibility to Protect and the problem of military intervention*, aaO., S. 626.

40 Bates Gill, *Rising Star*, aaO. (FN 3), S. 104 ff.

41 Security Council Meeting Record S / pv.5781, 5781st meeting, November 20, 2007.

Legitimierung des Einsatzes von Gewalt notwendig. In diese Richtung zielt bereits das Ergebnis des Weltgipfels, dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen weiterhin die zentrale Stellung bei der Entscheidung über eine Intervention zum Schutz von Zivilbevölkerungen zu belassen.

V. Die Schutzverantwortung und die Entstehung der neuen Weltordnung

Bleibt es bei der zentralen Stellung des VN-Sicherheitsrates, wird eine effektive Reaktion der Vereinten Nationen auf das Auftreten von Massengräueln weiter nur schwer zu erreichen sein. Die Entscheidungsfindung, ob in interne Gewaltkonflikte eingegriffen werden soll, polarisiert noch immer die internationale Gemeinschaft. Entscheidungen kommen daher, wenn überhaupt, nur ad hoc zustande. Die Blockade des Sicherheitsrates kann nur durch eine Übereinkunft der großen Mächte erreicht werden, wie die Weltgemeinschaft mit den systemischen Herausforderungen der Instabilität der Staaten und gewaltsamen internen Konflikten umgehen kann.

Die Auseinandersetzung um die Schutzverantwortung wird von Befürwortern und Gegnern mit so großem Nachdruck geführt, weil sich damit grundsätzliche Fragen nach der Ausgestaltung der zukünftigen Weltordnung verbinden. Eine Weltordnung, die auf souveränen Staaten basiert, muss eine Antwort auf die systemische Instabilität finden, die aus dem fortschreitenden Zerfall einer wachsenden Zahl von Staaten resultiert.

Der Ansatz, diesen Zerfallsprozessen durch Stabilisierung von außen zu begegnen, trifft dabei auf inhaltenden Widerstand von Staaten, die darin eine Verletzung des Souveränitätsprinzips sehen. Insbesondere die – auch mit »humanitären« Argumenten begründete – völkerrechtswidrige Invasion des Irak hat in vielen Ländern des Südens Befürchtungen verstärkt, die humanitär verbrämte Rhetorik diene lediglich zur Rechtfertigung von Gewalt im Interesse der »Starken«. Traditionelle Interpretationen von Souveränität im Sinne eines unverletzlichen, übergeordneten Prinzips der Staatenordnung haben Auftrieb⁴² und erschweren die Entscheidungsfindung auch in Fällen, in denen Tatbestände der Schutzverantwortung gegeben sind.

Dennoch wurde das Instrumentarium der globalen und regionalen Institutionen zur Friedenserhaltung und Friedensförderung in den letzten Jahren stark ausgebaut. In den 20 Krisenherden, in denen die Vereinten Nationen 2007 mit Friedensmissionen präsent war, sind knapp 110.000 Personen im Einsatz, ein Anstieg um das Siebenfache seit 1999.⁴³ An diesen Missionen beteiligen sich derzeit 78 Nationen mit Soldaten, 81% dieser Truppen kommt jedoch aus nur 20 Ländern.⁴⁴ Während das

42 Madeleine Albright, »The End of Intervention«, in: *The New York Times*, 11 June 2008 (http://www.nytimes.com/2008/06/11/opinion/11albright.html?_r=1&scp=1&sq=+Albright%20+22The%20End%20of%20Intervention%22&st=cse&oref=slogin)

43 Department for Peacekeeping Operations, Bericht 2007.

44 Pakistan, Indien und Bangladesh stellen mit Abstand die meisten Soldaten in Friedensmissionen. Quelle in Center on International Cooperation, *Review of Global Peace Operations*, 2008.

Personal der Missionen zum Großteil von den Staaten des Südens gestellt wird, kommt der Großteil der Finanzierung und logistischen Unterstützung aus den Staaten des Westens⁴⁵. In Bosnien, Kosovo, Haiti und Timor-Leste lagen zeitweise der Aufbau staatlicher Institutionen und die Bereitstellung öffentlicher Güter komplett in Händen der Vereinten Nationen.

Gleichzeitig hat die Bereitschaft zu einem Eingreifen in interne Gewaltkonflikte in den diplomatisch, wirtschaftlich und militärisch potenten Staaten stark nachgelassen. Die Anschläge des 11. Septembers haben die Aufmerksamkeit in den Ländern des Westens auf Bedrohungen durch Massenvernichtungswaffen und Terrorismus gelenkt. Die State Building Missionen insbesondere in Bosnien, Kosovo, Irak und Afghanistan wiederum haben verdeutlicht, dass Erfolge, wenn überhaupt, nur mit langem Atem und dem Einsatz beträchtlicher Ressourcen erreichbar sein würden. Zudem werden Stimmen lauter, die an der grundsätzlichen Eignung externer Stabilisierung unter dem Etikett des State Building zweifeln.⁴⁶ Unter dem Eindruck der Überdehnung der eigenen Möglichkeiten ist die Bereitschaft zumindest auf staatlicher Seite, zugunsten von Menschenrechten in Gewaltkonflikten zu intervenieren, stark zurückgegangen.

Dennoch wird langfristig die Frage zu klären sein, wie die internationale Gemeinschaft mit Staatszerfall, internen Gewaltkonflikten und Fällen von Massengräueln umgehen sollte. Um ideologische Blockaden aufzulösen und die politische Handlungsfähigkeit der internationalen Gemeinschaft im Angesicht von Massengräueln wiederherzustellen ist es notwendig, einen möglichst breiten internationalen Konsens zu dieser Fragestellung zu finden. Nur ein breiter Konsens bei der Mandatierung kann die internationale Legitimierung von Friedensmissionen herstellen, die für den Erfolg in asymmetrischen Konfliktsituationen – neben der Wahrnehmung der lokalen Bevölkerung – dringend notwendig ist.

Entscheidend für einen breiten Konsens zum Umgang mit Massengräueln wird es sein, ob der Westen eine gemeinsame Haltung mit den aufstrebenden Mächten Brasilien, Indien und Südafrika, vor allem jedoch mit den Vetomächten China und Russland finden kann. Die Verschiebung der globalen Kräfteverhältnisse führt zu einer Stärkung dieser Mächte, die zu einer traditionellen Interpretation staatlicher Souveränität neigen. Das Abrücken Chinas von der Schutzverantwortung weist in diese Richtung.

Die Diskussion um die Schutzverantwortung ist also auch ein Teilaspekt der Debatte um die künftige Rollenverteilung unter den Großmächten und die Ausgestal-

45 Die G7-Staaten stellen 68,2% des Peacekeeping Budgets von 6,8 Milliarden Dollar im Jahr 2007/2008, Quelle: *Review of Global Peace Operations 2008 und UN DPKO Fact Sheet 2007*. Das Bild verändert sich, wenn man die Nicht-UN-Missionen näher betrachtet. Die Missionen auf dem Westbalkan, in Afghanistan und Afrika werden hauptsächlich von den Staaten des Westens gestellt. Die sechs größten Truppensteller sind hier die USA, UK, Deutschland, Italien, Frankreich und Kanada. Aus diesen Zahlen sprechen unterschiedliche strategische Prioritäten des Westens. Quelle: SIPRI in *Review of Global Peace Operations 2008*.

46 Etwa David Chandler, *Empire in Denial. The politics of state building*, London, 2006.

tung der Weltordnung des 21. Jahrhunderts. Die aufstrebenden Mächte fordern zu Recht eine stärkere Repräsentation in den größtenteils vom Westen gegründeten multilateralen Institutionen. Die derzeitige Krise der multilateralen Institutionen deutet darauf hin, dass der Westen die globalen Probleme nicht mehr alleine lösen kann, eine angemessene Einbindung der neuen Mächte in die Weltordnung aber noch nicht vollzogen ist.

Angesichts der Vielzahl globaler Herausforderungen und den eigenen begrenzten Ressourcen wächst im Westen die Bereitschaft, die aufstrebenden Mächte ihrem neuen Status angemessen in die Weltordnung einzubinden. Im Westen, vor allem in den USA, wird jedoch zunehmend gefordert, die aufstrebenden Mächte müssten mit den Rechten einer Großmacht auch die Pflichten als Systemgaranten übernehmen.⁴⁷

Die aufstrebenden Mächte haben ein Interesse an der Stabilität des internationalen Systems. Ist die Stabilität der Weltordnung durch den Zerfall einer wachsenden Zahl ihrer Bausteine gefährdet, ist es die Rolle der Systemgaranten, stabilisierend einzuwirken. Auch die Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen als zentrale globale Organisation in Fragen von Krieg und Frieden liegt im Interesse aller großen Mächte. Langfristig können diese gemeinsamen Interessen zu einer gemeinsamen Grundlage im Umgang mit Staatszerfall und internen Gewaltkonflikten führen.

Insbesondere China hat in jüngster Zeit eine flexiblere und pragmatischere Haltung zu Souveränität und Interventionen eingenommen. Entgegen seiner früheren Skepsis gegenüber der VN Friedensförderung hat Peking seine Blauhelmtuppen deutlich aufgestockt und stellt damit mehr Truppen als die übrigen permanenten Mitglieder des Sicherheitsrates.⁴⁸ Wie stark die politischen Kosten des Nichthandelns im Angesicht von Massengräueln steigen können, dürfte China im Fall von Darfur bewusst geworden sein. In der Auseinandersetzung über die Darfur Krise im Sudan und den Aufstand buddhistischer Mönche in Myanmar hat China entgegen seiner Nichtinterventionsdoktrin Druck auf beide Länder ausgeübt. China beteiligt sich am Wiederaufbau des Irak und Afghanistans. Peking scheint also bereit zu sein, sein Engagement in der Friedensförderung auszuweiten.⁴⁹

Es hat allerdings den Anschein, dass eine Qualifikation der Schutzverantwortung über den Text der Art. 138 und 139 nicht im Interesse Pekings liegt. Für diese These spricht das Bemühen Pekings, keine weiteren Referenzen auf die Schutzverantwortung in die Resolutionen des Sicherheitsrates aufzunehmen.⁵⁰ Aus der Duschanbe

47 David C. Gombert etwa fordert: »It is time for China to accept the code of conduct that befits a great power...« in »China's Responsibility to Protect«, in: *Washington Post*, 17.6.2008; ähnlich James Holmes »U.S. should carefully weigh costs of forcible intervention«, in *The Online Athens*, 6.7.2008 (http://onlineathens.com/stories/070608/opinion_20080706030.shtml)

48 Pang Zhongying, »China's changing attitude to UN peacekeeping«, in *International Peacekeeping*, Vol.12, No.1, Spring 2005; ders., »Some Approaches to Boosting China's Pivotal Role in Tackling Global Challenges«, *FES Dialogue on Globalization Briefing Paper* 6, May 2007; Bates Gill, *Rising Star*, aaO. (FN 3), S. 117.

49 vgl. Bates Gill, »Rising Star«, aaO. (FN 3), S. 104 ff.

50 vgl. S/RES/1814 (2008) zu Somalia vom 15.Mai 2008.

Erklärung⁵¹ der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) kann man die Weigerung Chinas herauslesen, die russische Rechtfertigung, im Kaukasus zum Schutz der Zivilbevölkerung interveniert zu haben, zu unterstützen.⁵² Peking unterstreicht damit wohl auch sein Bemühen, den Sicherheitsrat weiterhin als die entscheidende Instanz bei Fragen zur Rechtmäßigkeit von Gewaltmitteln zu erhalten.⁵³

Auch mit den übrigen aufstrebenden Mächten scheint der oben beschriebene »grand deal« zum Umgang mit Staatszerfall und Massengräueln kurzfristig nicht erreichbar.

VI. Schlussfolgerungen für die Schutzverantwortung

Auf mittlere Sicht scheint der wachsende Einfluss der aufstrebenden Mächte in Kombination mit der zunehmenden »Interventionsmüdigkeit« westlicher Staaten die Aussichten der Schutzverantwortung zu verdüstern. Zunehmender Widerstand und erlahmende Unterstützung machen eine qualifizierte Kodifizierung der Schutzverantwortung im Völkerrecht in der nahen Zukunft unwahrscheinlich.

Auf mittlere Sicht kann sich die Schutzverantwortung wohl eher als moralische und politische Norm etablieren. Der Wert einer solchen Norm liegt vor allem in der Möglichkeit, politischen Willen zum Handeln zu mobilisieren. Die Schutzverantwortung als moralische und politische Norm bietet insbesondere der Zivilgesellschaft die Möglichkeit, die Unterzeichner an ihren eigenen Maßstäben zu messen und so politischen Druck zum Handeln aufzubauen. Dies wird umso wichtiger in der Präventionsphase, in der sich Massengräuel abzeichnen, aber noch nicht stattgefunden haben, und Regierungen oftmals mit dem Einsatz von Ressourcen zögern. Allerdings wird in der Darfur Krise deutlich, dass auch politischem und moralischem Druck Grenzen gesetzt sind, insbesondere wenn Interessen der Großmächte involviert sind.

Kritiker der Schutzverantwortung, insbesondere in China, werden wohl weiter darauf dringen, die militärische Option aus dem Konzept zu streichen. Die Kritiker der Schutzverantwortung schließen sich zwar multilateralen Missionen zum Schutz der Zivilbevölkerung in Einzelfällen an, die Entstehung einer Norm bzw. die Kodifizierung eines qualifizierten Konzeptes lehnen sie aber ab. Die Vereinigten Staaten wiederum führen eine Gruppe von Staaten an, die einer echten Verpflichtung zum Handeln tendenziell ablehnend gegenüberstehen.

- 51 Shanghai Organisation für Zusammenarbeit, *Dushanbe Declaration of Heads of SCO Member States*.
- 52 Eva Weikert / Wolfgang Proissl, »China versagt Russland Rückendeckung«, in: *Financial Times Deutschland*, 29.08.2008, David L. Stern, »Security Group Refuses to Back Russia's Actions«, in: *New York Times*, 28.8.2008 (<http://www.nytimes.com/2008/08/29/world/europe/29russia.html?scp=1&sq=%22Security%20Group%20Refuses%20to%20Back%20Russia%20Actions%22&st=cse>)
- 53 Zur Rolle des Sicherheitsrates, vgl. Bates Gill, »Rising Star«, aaO. (FN 3), S. 135.

Ein möglicher Konsens dürfte aus heutiger Sicht wohl in Richtung des kleinsten gemeinsamen Nenners zwischen diesen Positionen gehen. Eine solche »Schutzverantwortung ultralight« – also eine Zusammenfassung des völkerrechtlichen *status quo* ohne eine Übereinkunft über die Voraussetzungen des Einsatz von Gewaltmitteln in Fällen von Massengräueln – brächte zwar eine verbesserte Ausgangslage für die Entscheidungsfindung des Sicherheitsrates. Die Fähigkeit der internationalen Gemeinschaft, die Zivilgesellschaften betroffener Länder effektiv vor Massengräueln zu beschützen würde aber empfindlich beschnitten.

Langfristig bietet die Schutzverantwortung eine mögliche Ausgangsbasis für einen Dialog über die Rolle der aufstrebenden Mächte in der Weltordnung der Zukunft. Bereits auf dem Weltgipfel 2005 hat das Konzept bewiesen, die Gräben der Debatte um »humanitäre Interventionen« überbrücken zu können. Eine Weiterentwicklung des Konzeptes muss die Vorbehalte der an Einfluss gewinnenden »Interventionsskeptiker« stärker berücksichtigen. Auch die neuen Mächte müssen jedoch die Frage beantworten, wie sie die Weltordnung im Angesicht von Staatszerfall und internen Gewaltkonflikten stabilisieren wollen und wie die Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen und damit ihre Rolle als zentraler Akteur in Fragen von Krieg und Frieden wiederhergestellt werden kann. Auf dem Weg zu einem neuen Rollenverständnis der aufstrebenden Mächte als Systemgaranten kann die Debatte über die Schutzverantwortung ein erster konsensfähiger Schritt sein.

Echte Fortschritte sind jedoch nur von einem »grand deal« zu erwarten, der den aufstrebenden Mächte ein angemessenere Rolle in der Weltordnung gibt, im Gegenzug aber auch verstärkt in die Verantwortung als Systemgaranten einbezieht. Trotz einer flexibleren Haltung Chinas⁵⁴ ist eine solche Übereinkunft kurzfristig wohl nicht zu erreichen. Kombiniert mit der »Interventionsmüdigkeit« des Westens und der zunehmenden Wahrnehmung der Risiken humanitärer Rechtfertigungen von Gewaltmaßnahmen erklärt dies das zunehmend schwierige Fahrwasser, in dem sich die Schutzverantwortung befindet.

Zusammenfassung

Die Diskussion um die Schutzverantwortung berührt den Kern der Debatte um die Ausgestaltung der Weltordnung des 21. Jahrhunderts. Die Staatengemeinschaft muss eine Antwort auf den Zerfall ihrer Bausteine, den souveränen Staaten, finden. Eine der zentralen Herausforderungen wird daher sein, interne Gewaltkonflikte zu beenden und das Auftreten von Massengräueln an Zivilbevölkerungen zu verhindern. Gerade in diesen Situationen zeigte sich die internationale Gemeinschaft in der Vergangenheit zu oft handlungsunfähig. Der VN-Sicherheitsrat jenseits von Interessensgegensätzen auch gespalten über die Interpretation des Souveränitätsprinzips und die Zulässigkeit non-konsensualer Interventionen. Die Diskussionen über »humanitäre Interventionen«, »menschliche Sicherheit« und die »Schutzverantwortung

54 Bates Gill, »Rising Star«, aaO. (FN 3), S. 113, 134.

tung« hatten daher auch das Ziel, das Souveränitätsprinzip neu zu interpretieren um die Handlungsfähigkeit der internationalen Gemeinschaft im Angesicht von Massengräueln wiederherzustellen. Gleichzeitig machten die u. a. mit dem Schutz der Zivilbevölkerungen begründeten, völkerrechtswidrigen Interventionen im Kosovo, im Irak und im Kaukasus die Gefahren der Schaffung eines Rechtfertigungsgrundes für den Einsatz von Gewalt ohne VN-Mandat deutlich. Jenseits der Frage, ob die Einführung verbindlicher Kriterien zur Feststellung der Rechtmäßigkeit gewaltsamer Interventionen einen Missbrauch der Schutzverantwortung verhindern könnte, zeichnet sich ab, dass für eine qualifizierte Kodifizierung des Konzeptes keine Mehrheit in der Staatengemeinschaft zu erreichen ist. Die Entscheidung des Weltgipfels 2005, dem VN-Sicherheitsrat die zentrale Stellung bei der Legitimierung von Gewaltmaßnahmen zu belassen weist daher in die richtige Richtung. Das Problem der Handlungsunfähigkeit der internationalen Gemeinschaft im Umgang mit dem systemischen Problem des Staatszerfalls bleibt somit bestehen. Fortschritte können hier nur durch eine Übereinkunft zwischen den großen Mächten erzielt werden. In der gegenwärtigen Veränderung der globalen Kräfteverhältnisse gewinnen die Vertreter einer traditionellen Auslegung des Souveränitätsprinzips an Einfluss. Gleichzeitig haben die etablierten und aufstrebenden Mächte ein gemeinsames Interesse der an einer Funktionsfähigkeit der multilateralen Institutionen und der Stabilität des Staatensystems. In einem »grand deal« könnten die aufstrebenden Mächte eine ihnen angemessene Rolle in der Weltordnung einnehmen, aber auch in die Verantwortung als Systemgaranten einbezogen werden. Trotz einer flexibleren Haltung Chinas ist eine solche Übereinkunft kurzfristig wohl nicht zu erreichen. Kombiniert mit der »Interventionsmüdigkeit« des Westens und der zunehmenden Wahrnehmung der Risiken humanitärer Rechtfertigungen von Gewaltmaßnahmen erklärt dies das zunehmend schwierige Fahrwasser, in dem sich die Schutzverantwortung befindet.

Summary

The debate over the »Responsibility to Protect« (R2P) is a key element of the discussion over the shape of the emerging world order. The international system needs to find answers to the disintegration of its building blocks: sovereign states. Thus, a key challenge will be to end violent internal conflicts and prevent the occurrence of mass atrocities. In these situations, the international community proved too often to be paralyzed. The discussions over »humanitarian interventions«, »human security« and the »responsibility to protect« aimed amongst other things at restoring the ability of the international community to react to these phenomena. At the same time, the illegal interventions of Kosovo, Iraq and the Caucasus pointed to the dangers of establishing a »humanitarian« justification for the use of armed force without a UN mandate. Beyond the question if binding criteria could prevent the misuse of R2P, there seems to be no majority for a qualified codification of the concept. Therefore, the decision of the World Summit 2005 to leave the UN Security Council at the center of decision making over the use of force points to the right direction. However,

this leaves the problem of the inability of the international community to react to mass atrocities unaddressed. As a consequence, progress can only be made by a »grand deal« between great powers. However, in the ongoing global power shift, proponents of a traditional reading of sovereignty are gaining more influence. On the other hand, established and emerging powers alike have an interest in functioning multilateral institutions and a stable international system. Thus, a »grand deal« could involve emerging powers deeper in the responsibility to guarantee the stability of the international order, but also assume a role in the world order more adequate to their growing influence. A more flexible Chinese approach notwithstanding, such a deal seems unlikely in the near future. Combined with a certain »intervention fatigue« in the West and growing concerns over the risks of »humanitarian justifications« for the unilateral use of force, this suggests a bumpy road ahead for R2P.

Marc Saxer, The Responsibility to Protect and the emerging world order



Der Staat der Bürgerlichen Gesellschaft

Zum Staatsverständnis von Karl Marx

Herausgegeben von Prof. em. Dr. Joachim Hirsch,
Dr. John Kannankulam und Jens Wissel

2008, 223 S., brosch., 29,- €,

ISBN 978-3-8329-3226-8

(Staatsverständnisse, Bd. 18)

Der Band untersucht neben einer systematisierenden Darstellung der Marxschen Äußerungen über den Staat die Entwicklung der materialistischen Staatstheorie nach Marx. Es werden zentrale Beiträge einer auf Marx bezogenen materialistischen Staatstheorie im Kontext des „westlichen Marxismus“ dargestellt und ihre Beziehung zu anderen gesellschaftstheoretischen Ansätzen diskutiert.

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



Nomos