

# Responsibility to Protect: Kernprobleme und Konsequenzen

Große Tragödien führen oft zu Versuchen, einer Wiederholung vorzubeugen. So stellen die Vereinten Nationen (VN) die Antwort auf die unvorstellbaren Gräueltaten dar, die das faschistische Deutschland verübte. Immerhin: Seither ist es weder zu einem weiteren Weltkrieg noch zu einer erneuten industriell betriebenen Menschenvernichtung wie im Holocaust gekommen. Unterhalb dieser Schwelle haben die VN ihre in der Charta definierten Ziele aber längst nicht erreicht: Noch immer leiden Menschen unter „der Geißel des Krieges“. Und dem „Glauben an die Grundrechte des Menschen“ fehlt es oft an einer entsprechenden Praxis. Der Völkermord in Ruanda (1994) steht dafür ebenso symptomatisch wie das Gemetzel in Srebrenica (1995). In beiden Fällen mangelte es der Staatengemeinschaft an allem: Personal, Mittel, Mandat und insbesondere am politischen Willen, die Massaker zu verhindern. Der Kosovokrieg der NATO (1999) erscheint hier als Zäsur. Das Bündnis begründete sein militärisches Eingreifen mit der Abwendung einer humanitären Katastrophe. Allerdings steht die völkerrechtliche Zulässigkeit des Waffengangs wegen der fehlenden Ermächtigung durch den Sicherheitsrat der VN bis heute in Zweifel. Die Einstufung der Situation im Kosovo als drohender Völkermord bleibt ebenso umstritten wie die Auswirkung der Luftschläge auf die Lage der Menschen vor Ort. Vor diesem Hintergrund stieß Kofi Annan, damals Generalsekretär der Weltorganisation, die Debatte um eine internationale Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*) an. Sie hat sich unter dem Kürzel R2P auch im deutschen Diskurs etabliert. Doch was genau ist damit gemeint? Der Bericht einer Expertenkommission von 2001, der als Originalfassung des Konzepts gilt, und die Positionierung der Staats- und Regierungschefs im Dokument des Weltgipfels von 2005 stimmen zwar in Grundzügen überein, es bestehen aber auch Unterschiede. Mittlerweile lässt sich die Literaturlage zur R2P kaum noch überblicken. S+F möchte das Dickicht lichten. Daher haben wir Autoren und Autorinnen unterschiedlicher Profession gefragt: „Wo sehen Sie das Kernproblem der Schutzverantwortung? Welche Konsequenzen ergeben sich daraus?“

Sabine Jaberg

## „Emerging legal norm“? Rhetorische Floskeln reichen nicht!

Andreas von Arnould

Der Versuch, die *Responsibility to Protect* (R2P) als Rechtsnorm in den internationalen Beziehungen zu verankern, wird von verschiedenen Seiten mit bemerkenswertem Nachdruck betrieben. Staatliche, institutionelle und zivilgesellschaftliche „Normunternehmer“ verfolgen eine veritable Verrechtlichungspolitik. Schon kurz nachdem das Konzept der *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) von 2001 in den UN-Reformprozess eingespeist worden war, wurde die Schutzverantwortung als „werdende Norm“ (*emerging norm*) bezeichnet. Erinnert sei hier an den Bericht der vom damaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan eingesetzten Hochrangigen Gruppe „A More Secure World“ von Dezember 2004. Bedenkt man, dass Normbildungsprozesse im Völker(gewohnheits)recht für gewöhnlich längere Zeit in Anspruch nehmen, ist dies eine Bezeichnung, die mehr über die Absicht aussagt als über den normativen Status der R2P. Ist alles also nur Rhetorik?

Die Bestimmung des völkerrechtlichen Gehalts der R2P stößt im Wesentlichen auf drei Probleme. Das Erste ist, dass oft unklar bleibt, von welcher R2P eigentlich die Rede ist. Das Konzept der Schutzverantwortung hat auf dem Weg von seiner Erfindung durch die ICISS über den UN-Weltgipfel von 2005 bis zu den jährlichen Berichten des Generalsekretärs bzw. seines Sonderberaters ab 2009 erhebliche Modifikationen erlebt. Worauf also soll man abstellen? Keines der für die Entwicklung der R2P relevanten Dokumente ist völkerrechtlich verbindlich. Die höchste Autorität für die Herausbildung neuen Völker-

rechts kommt sicherlich dem Abschlussdokument des UN-Weltgipfels von 2005 zu. Gerade hier aber gibt es beträchtliche Abweichungen gegenüber dem Bericht der ICISS. Dieser Bericht fasste die Schutzverantwortung tatbestandlich weit, unter Einschluss der Folgen von Naturkatastrophen; im Rahmen der Reaktionsverantwortung deutete er die Möglichkeit militärischer Interventionen am Sicherheitsrat vorbei an und wollte solche Interventionen in jedem Fall (also auch im Fall eines Sicherheitsratsmandats) an eine Reihe von Bedingungen knüpfen, die der Tradition des *bellum justum* entlehnt waren. Das Abschlussdokument von 2005 hingegen erstreckte die R2P auf die völkerrechtlichen Kernverbrechen (Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit) und betonte, dass militärische Interventionen nur über den UN-Sicherheitsrat und nur von Fall zu Fall („on a case-by-case-basis“) möglich sind. Diese Position – Einzelfallentscheidung und Gewaltlegitimierungsmonopol des Sicherheitsrates – ist durch dessen Libyen-Resolution 1973 (2011) nicht verändert, sondern im Gegenteil bekräftigt worden.

Das zweite Problem ist, welche Elemente der R2P gemeint sind. Es handelt sich um ein komplexes Konzept mit mehreren Bausteinen. Bestandteile des geltenden Völkerrechts stehen neben Vorschlägen für dessen Weiterentwicklung, überwölbt von einem Perspektivwechsel auf die Souveränität: Diese soll nunmehr vom Individuum her gedacht werden, um dessen Schutz willen allein der Staat Souveränität beanspruchen kann. Als Bestandteile des heutigen Völkerrechts können die Interventionsbefugnisse des Sicherheitsrates unter Kapitel VII der Charta gelten sowie vielfältige, je nach Vertragsregime differenzierte Möglichkeiten, sich zum Schutz der Menschenrechte gewaltlos einzumischen. Den meisten Reformvorschlägen der ICISS dagegen war auf dem Weg durch die Institutionen kein

Erfolg beschieden (dem Katalog der Interventionskriterien etwa oder der Legitimation von humanitären Interventionen ohne Mandat des Sicherheitsrates). Potenzial für völkerrechtliche Innovation hat dagegen immer noch die im Abschlussdokument von 2005 angesprochene Prävention und Frühwarnung; hier freilich bleiben die Inhalte noch diffus. Konzeptionelle Unschärfe weist schließlich auch die innovative Auffangverantwortung der internationalen Gemeinschaft auf. Der Begriff der „responsibility“ lässt offen, ob sich eine moralische Verantwortung zur Rechtspflicht verdichten soll. Nur mit einer Rechtspflicht zur Einmischung, wäre dem Selektivitätsproblem beizukommen – warum in einen Fall reagiert wird und in einem anderen, gleich gelagerten, nicht. Dem aber ist 2005 mit dem Bekenntnis, „on a case-by-case basis“ reagieren zu wollen, einstweilen eine Absage erteilt worden.

Drittens ist die R2P ihrem Charakter nach keine Rechtsnorm im engeren Sinne, sondern ein *Konzept mit normativen Implikationen*. Ein solches Konzept kann eine Hebammenfunktion für Rechtsnormen übernehmen (so ist die Idee der Souveränität Quelle des völkerrechtlichen Interventionsverbots) und wird umgekehrt wiederum durch die Summe der zugeordneten Normen charakterisiert (aus diesem Grund verstehen wir unter Souveränität heute ein anderes, offeneres Konzept als zur Zeit der stärker verriegelten Nationalstaaten am Beginn des 20. Jahrhunderts). Dieser schillernde Charakter als metajuristisches Prinzip erschwert Aussagen über den normativen Status des Konzepts selbst.

Welche Chancen gibt es danach für die „Normunternehmer“, auf dem Weg einer weiteren Verrechtlichung der R2P voranzuschreiten? Denkbar wäre zunächst ein *Top-down-Ansatz*, der darauf zielt, über das Konzept die aus ihm abgeleiteten Rechtsnormen zu verändern. Die Rhetorik des „neuen“ Souveränitätsdenkens müsste sich dazu wirklich in einem Umdenken niederschlagen, um konkrete Auswirkungen auf das völkerrechtliche Dürfen und Sollen der Staaten zu haben. Das mag nicht völlig ausgeschlossen sein, insbesondere wenn der Prozess von der UNO und relevanten Regionalorganisationen beharrlich gefördert wird; solange und soweit die Anrufung der Schutzverantwortung aber rhetorische Floskel bleibt, bleibt das „neue Souveränitätsdenken“ ein (halb-)leerer Signifikant. Eher verspricht der umgekehrte Weg Erfolg(e). Durch Arbeit an konkreten Problemen könnte die internationale Ordnung weiter modifiziert werden – mit der Schutzverantwortung als regulativer Idee. Dies kann nur in kleinen Schritten erfolgen und nur im Miteinander. Es braucht Zeit, und auch das Konzept selbst wird offen für Adaptionen sein müssen: also evolutionärer statt revolutionärer Wandel.

Auf beiden Wegen finden sich zusätzliche Hemmnisse. Das Trojanische Pferd ist der „Elefant im Raum“: Nicht wenige Staaten fürchten die Wiederkehr des westlichen Interventionismus in anderem Gewand. Es steht nicht zu erwarten, dass sich das – wegen seiner Missbrauchsanfälligkeit und einer vorschnellen Festlegung auf militärische „Lösungen“ – problematische Institut der humanitären Intervention auf dem Weg über die R2P im Völkerrecht etablieren lässt. Brasiliens Vorschlag einer *Responsibility while Protecting* verdeutlicht erhebliche Vorbehalte vieler Staaten, vor allem der aufstrebenden Mächte, gegenüber der militärischen Komponente der *Responsibility to*

*React*. Will man den Umbau der internationalen Ordnung im Geiste einer gestuften Verantwortlichkeit weiter vorantreiben, und das ist ein wichtiges und gutes Projekt, sollten solche Bedenken ernst genommen werden. Entscheidend ist vor allem ein dialogischer und inklusiver Prozess, der vornehmlich die „weichen“ Aspekte der R2P stärkt: die *Responsibility to Prevent* sowie die internationale Kooperation, die Ban Ki Moon (bzw. sein Sonderberater Edward Luck als eigentlicher Autor) im Bericht des Generalsekretärs vom Januar 2009 klug als zweite Säule zwischen der Primärverantwortung des Staates und der Auffangverantwortung der internationalen Gemeinschaft errichtet haben. Hier liegt der Ansatzpunkt, um Vorbehalte abzubauen, Kooperationshindernisse zu überwinden und das Völkerrecht noch weiter auf den Menschen auszurichten. Die Fixierung auf die unilaterale gewaltsame humanitäre Intervention leistet auf dem Weg einer Verrechtlichung der R2P einen Bärenienst. Wie ein angelsächsisches Rechtssprichwort lehrt: *hard cases make bad law*.

Dr. Andreas von Arnould ist Professor für Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Völker- und Europarecht sowie Direktor am Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

## Das Konzept der Human Security kommt zu kurz!

Michael Haspel

Seit der Libyen-Intervention von 2011 scheint in Bezug auf die Schutzverantwortung bzw. *Responsibility to Protect* (R2P) eine neue Debattenlage zu entstehen, insbesondere in der anglo-amerikanischen Diskussion. Dabei fällt auf, dass das umfassende Konzept der R2P, wie es 2001 von der *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) entwickelt wurde (R2P 2001), kaum angemessen rezipiert wird. Vielmehr wird häufig auf die eher selektive Rezeption durch den *World Summit* von 2005 zurückgegriffen (R2P 2005).

Von den einen wird die Intervention in Libyen als Exempel für ein in der Schutzverantwortung begründetes neues Paradigma des Interventionismus nahezu gefeiert und damit das Postulat verbunden, dass die R2P 2005 quasi eine neue völkerrechtliche Norm begründet habe oder doch zumindest ein politisches Modell darstelle, das fortan das Handeln des Sicherheitsrates leiten könnte. Da diese sich auf das Konzept der Schutzverantwortung beziehenden Argumentationen deutlich von der R2P 2001 abweichen und über die R2P 2005 hinausgehen, sollen sie zusammenfassend als R2P 2011 bezeichnet werden. Es ist nicht verwunderlich, dass gegen diese zum Teil enthusiastisch vorgetragene Interventionsbefürwortung Kritik erhoben wird. Diese bezieht sich zum einen auf die positive Bewertung der konkreten Intervention in Libyen, zum anderen geht es aber auch um das in diesem Zusammenhang in Anspruch genommene Konzept der *Responsibility to Protect*. Zum Teil wird dann der R2P 2011 das angeblich restriktivere Konzept der Humanitären Intervention gegenübergestellt, was insofern irritierend wirkt, da ja – darauf werden wir unten noch zurückkommen – die R2P

2001 entwickelt wurde, um gerade für humanitär begründete Militärinterventionen nicht nur begrenzende Kriterien zu formulieren, sondern die Frage des Einsatzes militärischer Mittel in den Zusammenhang eines vornehmlich zivile Instrumente umfassenden Menschenrechtsschutzes zu stellen. Andere Kritiken wiederum sehen gerade die R2P 2011 als Ausdruck des Konzepts der Humanitären Intervention. Deshalb lehnen sie nicht nur die Libyen-Intervention ab, sondern sie benutzen ihre diesbezüglichen Einwände, um generell eine anti-interventionistische Position zu begründen. Schließlich könne man am Beispiel Libyen erkennen, welche Gefahren das Konzept der humanitär begründeten Intervention berge und welches Risiko bestehe, dass die Schwelle für militärische Interventionen immer niedriger angesetzt werde.

Angeichts dieser Konfusion gilt es festzuhalten, dass das Konzept der Schutzverantwortung keine Veränderung des Völkerrechts bewirkt hat. Das gilt für den ICISS-Bericht ebenso wie für das Schlussdokument des Weltgipfels und die Libyen-Mission gleichermaßen. Vielmehr reagieren die Bemühungen um die R2P auf eine vorausgegangene Veränderung in der Völkerrechtspraxis, genauer im Verhalten des Sicherheitsrates in den 1990er Jahren, als dieser auch massive Menschenrechtsverletzungen als Gefährdung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit interpretierte und damit als Ermächtigung von militärischen Interventionen nach Kap. VII UN-Charta akzeptierte. Dieser Sachstand hat sich bis heute nicht verändert. Allerdings ist durch diese modifizierte politische Völkerrechtspraxis eine Regelungslücke in der Charta deutlich geworden. Zwar kann der Sicherheitsrat nun Militäreinsätze zum Menschenrechtsschutz auch gegen den Willen einer betroffenen Regierung mandattieren, aber die Charta und das weitere Völkerrecht stellen keine verbindlichen Kriterien zur Verfügung, anhand derer beurteilt werden könnte, wann ein solcher Fall eingetreten ist. Die zahlreichen, teilweise schweren Menschenrechtsverletzungen, die regelmäßig begangen werden, verdeutlichen, dass es Kriterien geben muss, nach denen entschieden werden kann, wann besonders schwere Fälle vorliegen, die ein militärisches Handeln notwendig und legitimiert erscheinen lassen (hierauf antworten die Ansätze der R2P 2001 und 2005). Darüber hinaus müssten auch Beurteilungsmaßstäbe entwickelt werden, die Abwägungen ermöglichen, wann militärisches Eingreifen sinnvoll und erforderlich erscheint, oder andere Formen der Hilfe und Intervention angemessener sein dürften (hierauf antwortet allein die R2P 2001).

Die ICISS verknüpft mit dem Konzept der *Human Security* nicht nur die Frage des Menschenrechtsschutzes mit jener der staatlichen Souveränität, womit sie beide in der systematischen Perspektive des Sicherheitsdiskurses wahrnimmt. Darüber hinaus implementiert die Kommission ein umfassendes Menschenrechtsverständnis und verbindet es in der Deliberation über humanitär begründete Interventionen mit einem kosmopolitischen Schutzansatz: „Human security means the security of people – their physical safety, their economic and social well-being, respect for their dignity and worth as human beings, and the protection of their human rights and fundamental freedoms.“<sup>1</sup>

Dabei schließt das Konzept menschlicher Sicherheit im ICISS-Report direkt an den Abschnitt zu den Menschenrechten an. Auch systematisch wird ein umfassendes Menschenrechtsverständnis aufgenommen: „The emphasis in the security debate shifts, with this focus, from territorial security, and security through armaments, to security through human development with access to food and employment, and to environmental security.“<sup>2</sup> Deshalb richtet das Konzept der R2P 2001 den Fokus auf die Verbesserung der menschlichen Sicherheit vor allem durch präventive Maßnahmen, insbesondere qualifizierte Formen der Entwicklungszusammenarbeit. Freilich kann man das Konzept der *Human Security* auch als „Versicherheitlichung“ der Menschenrechte und der Entwicklungszusammenarbeit sehen, die wiederum zu einer Erweiterung der Zuständigkeit „klassischer“ Sicherheitsinstrumente führen könnte – so der Einwand im Anschluss an die Kopenhagener Schule. Allerdings besteht auch die Chance, den klassischen Sicherheitsdiskurs an den Menschenrechts- und Entwicklungsdiskurs zu koppeln und so den Menschenrechtsschutz insgesamt in den politischen Blick zu rücken und nicht nur jene extremen Fälle, die möglicherweise durch militärische Interventionen zu adressieren wären.

Ein wesentlicher Aspekt der Ansätze der R2P ist allerdings – und das scheint mir noch nicht hinreichend bedacht –, dass sowohl die R2P 2001 als auch die R2P 2005 eine wesentliche Einschränkung jener Fälle vornimmt, in denen eine militärische Intervention zum Menschenrechtsschutz als legitimiert angesehen werden kann. Die R2P 2001 stellt darüber hinaus Kriterien zur Prüfung der Notwendigkeit und Angemessenheit bereit. Manchmal hat man in der Diskussion um die R2P nach der Libyen-Intervention den Eindruck, das Konzept der Schutzverantwortung solle einen umfangreichen Interventionismus begründen. Beide Spielarten der R2P zielen aber auf eine sachgerechte Reduktion von Interventionsgründen auf wirkliche „exceptional circumstances“. Allein sie werden als legitimer Grund für militärisches Handeln angesehen.

Daran anschließend entfaltet der ICISS-Bericht die weiteren, aus den Konzeptionen des gerechten bzw. gerechtfertigten Krieges bekannten Kriterien, ohne auf diese Provenienz zu verweisen: zunächst das der „richtigen Absicht“ (*right intention*), der *Ultima Ratio* (*last resort*), Verhältnismäßigkeit der Mittel/Güter (*proportional means*) und die Aussicht auf Erfolg (*reasonable prospect*). Dem Kriterium der legitimen Autorität (*legitimate authority*) widmet sich sogar ein eigener Abschnitt. Dabei wird an der prinzipiellen Zuständigkeit des Sicherheitsrates festgehalten, auch wenn über Mechanismen nachgedacht wird, wie bei einer Blockade desselben zu verfahren sei. Dies kann man durchaus kritisch sehen, weil hier die Zuständigkeit des Sicherheitsrates untergraben und damit die Legitimationsmechanismen für die Anwendung militärischer Gewalt erweitert werden könnten. Dieser nicht unberechtigte Einwand könnte jedoch bei der Weiterentwicklung der R2P im Zuge einer völkerrechtlichen Rezeption ohne Probleme geheilt werden, wenn dabei die exklusive Zuständigkeit des Sicherheitsrates beibehalten würde.

Die Libyen-Intervention und die vage Bezugnahme der ermächtigenden Sicherheitsratsresolution auf die R2P haben hinsichtlich der völkerrechtlichen Geltung der Schutzverantwortung keine

1 International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect. Ottawa: IDRC Books, 2001, S. 15.

2 Ebenda.



neue Situation geschaffen. Die *Responsibility to Protect* ist weiterhin keine völkerrechtliche Norm. In dieser Hinsicht erweisen sich manche Interpretationen als überzogen. Davon unbeschadet bleibt natürlich der politische Effekt, dass der Sicherheitsrat den zaghaften Verweis auf die R2P vorgenommen und das erste Mal eine militärische Zwangsmaßnahme aus humanitären Gründen gegen die Regierung eines bislang funktionierenden Staates mandatiert hat: „The legal significance of Libya is minimal, though the international response does show how the politics of humanitarian intervention has shifted to the point where it is harder to do nothing in the face of atrocities.“<sup>3</sup>

Die Stimmen, die hier eine Weiterentwicklung der R2P sehen, sind aber nicht nur überzogen, sondern auch systematisch bedenklich. Denn das Grundproblem bei der Entscheidung über humanitär begründete militärische Interventionen, nämlich allen aus der Schutzverantwortung resultierenden Hilfspflichten bei begrenzten Ressourcen zu entsprechen, wird weder im Zusammenhang mit der Libyen-Intervention noch durch die R2P 2005 systematisch aufgegriffen. Dazu könnte aber die ursprüngliche Konzeption der R2P einen Beitrag leisten, weil hier das Konzept der *Human Security* mit einer Kriteriensystematik verbunden wird. Eine produktive Rezeption der R2P müsste genau an dieser Stelle ansetzen.

Was folgt daraus? Erstens gilt es die Schwelle für die Legitimierung humanitärer Interventionen hoch anzusetzen. Und zweitens sind den anderen (präventiven) Feldern des Menschenrechtsschutzes mehr Aufmerksamkeit und Ressourcen zu widmen. Das wäre ganz im Sinne des Konzepts der *Responsibility to Protect* von 2001!

*Dr. Michael Haspel ist außerplanmäßiger Professor für Systematische Theologie mit dem Schwerpunkt Sozial- und Friedensethik an der Friedrich-Schiller-Universität Jena sowie Direktor der Evangelischen Akademie Thüringen in Neudietendorf.*

## UN und Nationalstaaten müssen Prävention kohärent operationalisieren

Beate Wagner

Das Konzept der Schutzverantwortung entstand als Reaktion auf das Versagen der internationalen Staatengemeinschaft in Ruanda 1994 und in Srebrenica 1995 sowie auf den NATO-Militäreinsatz im Kosovo, der 1999 ohne Legitimation durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UN) stattfand. Nur vier Jahre nach dem Bericht der kanadischen *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) verabschiedete die UN-Generalversammlung im September 2005 das Ergebnisdokument des Millennium-Plus-Fünf-Weltgipfels: In den Paragraphen 138 und 139 erkennt jeder Staat die Verantwortung an, seine Einwohnerinnen und Einwohner vor Völkermord, ethnischen Säuberungen, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. Versagt der einzelne Staat, geht die Verantwortung in einem abgestuften

Verfahren an die Staatengemeinschaft über. Nachdem in den 1990er Jahren nach gängiger Lesart „die“ Vereinten Nationen versagt hatten, hat die Weltorganisation kaum zehn Jahre später eine Norm politisch bestätigt, die als Handlungsleitfaden dienen soll, die oben näher bezeichneten schwersten Menschenrechtsverletzungen künftig zu verhindern.

In der aktuellen, vor allem völkerrechtlich geprägten Debatte um die Schutzverantwortung geht es vorrangig um die Frage, ob mit dem Beschluss auf dem Weltgipfel und den nachfolgenden bestätigenden Beschlüssen von UN-Sicherheitsrat (S/RES/1674) und Generalversammlung (A/63/308) eine neue Norm mit rechtlicher Bindewirkung geschaffen wurde. In der Regel wird konstatiert, dass die Schutzverantwortung dem Sicherheitsrat weder zusätzliche Kompetenzen verleiht noch sein Handeln effektiv normiert. Dabei wird oft übersehen, dass das eigentlich Neue der Schutzverantwortung die – rechtlich nur schwer fassbare – Pflicht zur Prävention ist. Da das stärkste Element des Beschlusses zugleich aber das unumstrittenste ist, liegt die große Chance und Herausforderung der Schutzverantwortung für die Vereinten Nationen bei der Operationalisierung der Prävention.

Das UN-Generalsekretariat hat mit der Analyse der vorhandenen Instrumente und deren Weiterentwicklung im Sinne der Schutzverantwortung erst mit Zeitverzug beginnen können, weil zunächst Befürchtungen vieler Staaten ausgeräumt werden mussten, mit der Schutzverantwortung wäre ein Instrument geschaffen worden, das dem Sicherheitsrat Interventionen substanziell erleichtert. UN-Generalsekretär Ban Ki-moon konnte schließlich im Mai 2007 Francis Deng zu seinem Sonderberater zur Verhinderung von Völkermord ernennen. Im Februar 2008 zog Edward C. Luck als Sonderberater für die Schutzverantwortung in das gemeinsame Büro, sodass das Sekretariat endlich zur konzeptionellen Entwicklung und weiteren Konsensbildung der Schutzverantwortung beitragen konnte (A/63/677). Die Generalversammlung bekräftigte im September 2009 noch einmal das Konzept und benannte in ihrem Beschluss Schritte zur Umsetzung (A/63/308). Seitdem berichtet der Generalsekretär aufbauend auf dem 2009 vorgestellten „Drei-Säulen-Ansatz“ der Generalversammlung in jährlichem Rhythmus. Im Jahr 2010 (A/64/864) stand dabei die Stärkung von Mechanismen für den Austausch und die Analyse von Informationen und die Verbesserung der Frühwarnsysteme im Vordergrund. 2011 (A/65/877) diskutierte die Generalversammlung in einem informellen Dialog den nächsten Bericht, der sich mit der Rolle von regionalen Organisationen bei der Umsetzung der Schutzverantwortung befasst. Besonders interessant, weil dieses Mal direkt auf das vorhandene Eingriffsinstrumentarium der UN bezogen, war der Bericht 2012 (A/66/874), der detailliert die vorhandenen Handlungsmöglichkeiten unter den Kapiteln VI, VII und VIII der UN-Charta vorstellt.

Die drei Säulen, die der Generalsekretär 2009 benennt, sind erstens die primäre Verantwortung des Staates, zweitens die parallele Verantwortung der Internationalen Gemeinschaft und drittens die Eingriffsmöglichkeiten der Vereinten Nationen nach den Kapiteln VI, VII und VIII der UN-Charta. Die drei Säulen werden dabei bewusst nicht als Eskalationsstufen beschrieben, sie überlappen sich und beinhalten jeweils wichtige präventive Elemente. Da auch in allen drei Bereichen

3 Chesterman, Simon: „Leading from Behind”: The Responsibility to Protect, the Obama Doctrine, and Humanitarian Intervention after Libya, in: *Ethics & International Affairs* 25 (2011) 3, S. 279-285, hier S. 279.

Anforderungen an die Vereinten Nationen bestehen, sind die Umsetzungserfordernisse für das Konzept der Schutzverantwortung sehr komplex. Im Bereich der Säule eins können die UN z.B. zur Stärkung des nationalen Menschenrechtsschutzes durch ihr Angebot an Menschenrechtskonventionen und die obligatorische periodische Überprüfung der Menschenrechtssituation in allen UN-Mitgliedstaaten durch den zwischenstaatlichen Menschenrechtsrat beitragen. In Säule zwei können diese Instrumente zielgerichtet zur Prävention auf Basis konkreter Erkenntnisse genutzt werden, anstatt nur als Angebot zur Verfügung zu stehen (Säule eins). Aber auch die Guten Dienste des Generalsekretärs oder technische Unterstützung durch Regionalbüros des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) und UN-Friedenstruppen, die mit Zustimmung des betroffenen Staates entsandt werden, können adäquate Mittel darstellen. In Säule drei schließlich geht es um eine zeitgerechte und deutliche Reaktion. Neben dem UN-Sekretariat ist hier vor allem der Sicherheitsrat mit seinen Möglichkeiten gefragt, Sanktionen zu verhängen und Militäreinsätze zur Friedenssicherung zu mandatieren. Auch der Menschenrechtsrat hat sich in diesem Bereich durch Missionen zur Faktenermittlung oder Untersuchungskommissionen in jüngerer Zeit deutlich profiliert. Da einzelne Staaten und regionale Bündnisse nicht nur in den ersten beiden Säulen, sondern auch im dritten Bereich als konkurrierende oder ergänzende Akteure zur Weltorganisation in Erscheinung treten, ist eine Tätigkeitsdimension der UN immer auch darauf gerichtet, diese Akteure in eine gemeinsame, kohärente Strategie einzubinden. Allerdings kann die Kohärenz auch innerhalb der Vereinten Nationen nicht als gegeben vorausgesetzt werden. Sicherheitsrat, Menschenrechtsrat und das Hochkommissariat für Menschenrechte gehören zwar alle zur UN, agieren aber auf unterschiedlichen Handlungsebenen. Selbst die beiden zwischenstaatlichen Gremien Sicherheitsrat und Menschenrechtsrat unterliegen jeweils so unterschiedlichen Handlungsbedingungen, dass sie sich in einzelnen Politikfeldern (Nahostkonflikt) sogar als Antagonisten gegenüberstehen.

Das UN-Generalsekretariat konnte somit bisher, unterstützt von engagierten Mitgliedstaaten und getragen von einer Mehrheit in der UN-Generalversammlung 2008/2009 beginnen, eine kohärente Strategie zur Implementierung der Schutzverantwortung auf den verschiedenen Handlungsebenen der Vereinten Nationen auszubuchstabieren. Dabei steht die Prävention im Vordergrund. Da davon auch die zwischenstaatlichen Gremien der Vereinten Nationen betroffen sind, wird das Sekretariat hier nur mit angemessener Unterstützung der Mitgliedstaaten zum Ziel kommen können. Das zeigt schon ein schneller Blick in die Berichte des Generalsekretärs an die Generalversammlung, die generell darauf verzichten müssen, den zwischenstaatlichen Gremien der UN Vorgaben zu machen. Sie arbeiten daher immer nur mit „Best Practices“ und Empfehlungen anstatt mit bindenden Leitlinien. Deswegen scheint es auch sehr wahrscheinlich, dass sich die Implementierung der Schutzverantwortung zunächst im Rahmen der aktuell bestehenden UN-Strukturen bewegen wird und nicht das Potenzial besitzt, im Sinne einer optimalen Umsetzung der Schutzverantwortung notwendige, grundlegende Reformen anzustoßen. So steht z.B. zu erwarten, dass Truppensteller-Staaten auch weiterhin ihre Streitkräfte nach nationalen Entscheidungsverfahren entsenden oder zu-

rückziehen werden, auch wenn diesbezügliche Fehlentscheidungen eine Ursache dafür waren, dass der Völkermord in Ruanda so ungeheure Dimensionen annehmen konnte.

Damit die Vereinten Nationen erfolgreich sein können, müssen die Mitglieder die Implementierung der Schutzverantwortung nicht nur im UN-Rahmen unterstützen, sondern parallel auch auf nationaler Ebene vorantreiben. Der im Juli letzten Jahres vorgelegte fünfte Bericht des UN-Generalsekretärs an die Generalversammlung unterstreicht die Verantwortung der Einzelstaaten im Bereich der Prävention (A/67/929). Allerdings haben noch nicht einmal 30 Staaten eine nationale Koordinationsstelle (*Focal Point*) für Maßnahmen im Sinne der Schutzverantwortung eingerichtet. Mit am weitesten fortgeschritten sind die USA mit ihrem *Atrocity Prevention Board*. Deutschland hat zwar in der Vergangenheit einiges zur Unterstützung des Sonderberaters des UN-Generalsekretärs für die Schutzverantwortung geleistet, steht aber bezogen auf eine nationale Strategie zur Umsetzung noch am Anfang. Während die Vereinten Nationen mit der Einrichtung des Gemeinsamen Büros der Sonderberater für die Verhütung von Völkermord und für die Schutzverantwortung eine, wenn auch viel zu schwach ausgestattete, Schnittstelle zur Implementierung des Konzepts geschaffen haben, hat Deutschland noch keinen Versuch zur kohärenten Umsetzung auf nationaler Ebene unternommen. Der Beauftragte im Auswärtigen Amt für die Vereinten Nationen und Menschenrechte wurde 2012 zwar zum *Focal Point* für die Umsetzung der R2P ernannt. Gregor Hoffmann weist in seiner aktuellen Analyse aber darauf hin, dass es eher zu Umetikettierungen kommt, als dass der entscheidende Unterschied zwischen Krisen- und Konfliktprävention einerseits und der gezielten Prävention massenhafter Gräueltaten andererseits erkannt und in einen adäquaten Handlungsrahmen umgesetzt würde.<sup>1</sup> Um den Schutz vor Völkermord, ethnischen Säuberungen, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu stärken und auch den Vereinten Nationen dabei zum Erfolg zu verhelfen, bildet das deutsche Engagement im Bereich ziviler Krisenprävention eine gute Grundlage, auf der in der neuen Legislaturperiode effektive Instrumente zur Verhinderung schwerster Gräueltaten entwickelt werden könnten. Neben den schon von Hoffmann eingeforderten Maßnahmen, die explizit auf potenzielle Täter der vier spezifisch angesprochenen Verbrechenstatbestände ausgerichtet sind, geht es darum, die Schutzverantwortung als Leitprinzip außenpolitischen Handelns zu verstehen und durchzusetzen. So wertvoll die Förderung punktueller Projekte zum Schutz vor schwersten Menschenrechtsverbrechen auch ist, so gilt es doch, die bi- und multilaterale Außen- und Entwicklungspolitik, die Außenwirtschaftsförderung und nicht zuletzt auch die Genehmigungspraxis für die Ausfuhr von Rüstungsgütern insgesamt – und möglichst kohärent – in Einklang mit den Erfordernissen der Schutzverantwortung zu bringen.

*Dr. Beate Wagner ist Generalsekretärin der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN) und für diese in der politischen Bildungs- und Lobbyarbeit tätig.*

1 Gregor Hoffmann: Politische Bekenntnisse ohne Folgen, HSKF-Standpunkte 6/2013.

## Deutschlands Engagement für die Schutzverantwortung muss glaubwürdiger werden

Lena Kieseewetter

Die Bundesrepublik rühmt sich, eine werteorientierte Außen- und Sicherheitspolitik zu betreiben. Die Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*, R2P) ist ein besonders aussagekräftiger Prüfstein einer werteorientierten Politik, da sie es zum Ziel hat, Menschen vor den Gräueltaten Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen.

Bereits 2005 bekannte sich die Bundesrepublik gemeinsam mit allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zur Schutzverantwortung. Zusätzlich ist Deutschland Mitglied in der Gruppe der Freunde der Schutzverantwortung. Ein besonderer Erfolg zivilgesellschaftlichen Bestrebens war es, dass die Stärkung der Schutzverantwortung Einzug in den Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD fand. Zudem gelobt das Bundesministerium der Verteidigung „außen- und sicherheitspolitische Positionen nachhaltig und glaubwürdig zu vertreten und einzulösen, [...] für die internationale Geltung der Menschenrechte und der demokratischen Grundsätze einzutreten, das weltweite Respektieren des Völkerrechts zu fördern.“<sup>1</sup>

Daran, dass Deutschland diesen Positionen glaubwürdig nachgeht, sind international in den letzten Jahren allerdings Zweifel entstanden. Besonders mit der Enthaltung zur Libyen-Resolution 1973 des VN-Sicherheitsrates im Frühjahr 2011 hat Deutschland dem bisher politisch unumstrittensten Fall der Schutzverantwortung aus innenpolitischen Überlegungen heraus seine Zustimmung verwehrt und damit nicht nur als Bündnispartner Glaubwürdigkeit eingebüßt, sondern auch als Verfechter der Menschenrechte und des Völkerrechts. Auch der neue Außenminister Frank-Walter Steinmeier lobte angesichts der dramatischen Entwicklungen im Südsudan zwar das Handeln der internationalen Gemeinschaft, ein Engagement der Bundesrepublik über die bestehenden, großteils entwicklungspolitischen Aktivitäten hinaus folgte hierauf allerdings bislang nicht. Deutschland positioniert sich damit einmal mehr selbst als Zaungast der Schutzverantwortung. Vier wesentliche, großteils parallele, Schritte müssten von der neuen Bundesregierung unternommen werden, um der Schutzverantwortung effektiv zu dienen und diesem Engagement Glaubwürdigkeit zu geben.

Es ist *erstens* notwendig, den Rückhalt in der Bevölkerung für die R2P zu stärken und so mehr Handlungsspielraum für glaubhafte Schutzverantwortungspolitik zu erlangen. Dafür muss die Debatte zunächst von einer verkürzten, oft rein militärischen Betrachtungsweise hin zu einem umfassenderen Verständnis erweitert werden. Die Prävention von Gräueltaten sollte in den Vordergrund gerückt werden. Die Unsichtbarkeit ziviler Maßnahmen ist sicherlich der Tatsache geschuldet, dass sie nicht wie militärisches Eingreifen vom Bundestag mandatiert werden müssen und ihre Erfolge schwerer messbar sind. Zivilgesellschaft-

liche Organisationen wie *Genocide Alert*, *Human Rights Watch* und die *Gesellschaft für bedrohte Völker* arbeiten gemeinsam auf mehr Verständnis und Sichtbarkeit hin, aber auch Vertreter der Bundesregierung und des Bundestages stehen hier in der Pflicht.

Dem glaubwürdigen Engagement für die Schutzverantwortung stehen *zweitens* einige strukturelle Widrigkeiten entgegen, die es zu überwinden gilt. Vom Auswärtigen Amt über das Verteidigungs- und das Entwicklungsministerium bis hin zu den Ressorts Wirtschaft und Inneres sind eine Vielzahl von Referaten und Abteilungen mit Aufgabenfeldern betraut, die für die Umsetzung der Schutzverantwortung relevant sind. Die einzelnen Aktivitäten der Ministerien können allein allerdings nur wenig ausrichten, wenn sie nicht aufeinander abgestimmt werden. Ein wichtiger Schritt hin zu einer sinnvollen nationalen Schutzverantwortungspolitik wäre darum die Einrichtung eines gesonderten R2P-Koordinators im Außenministerium oder Kanzleramt, der die unterschiedlichen Informationen und Aktivitäten ressortübergreifend koordiniert. Bisherige Versuche in dieser Hinsicht verfehlten aufgrund mangelnden politischen Willens und des starren Beharrens auf dem Ressortprinzip ihr Ziel.

Hierfür müssen zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Der im Koalitionsvertrag festgelegte Fokus auf die präventive Säule der Schutzverantwortung spiegelt sich bislang weder in der Verteilung noch im Zuschnitt der Mittel wider. Solange zum Beispiel im Auswärtigen Amt die Mittel für Krisenprävention und -reaktion aus nur einem Haushaltstitel kommen, lassen die Kosten für die wesentlich medienpräventivere Reaktion wenig Gelder für präventives Handeln übrig. Zudem wird die Vorbeugung von Gräueltaten wie Völkermorden oder ethnischen Säuberungen nach wie vor mit der Prävention von bewaffneten Konflikten gleichgesetzt. Zwar handelt es sich um verwandte Phänomene, die nicht selten miteinander einhergehen, allerdings unterscheiden sich besonders die Gegenmaßnahmen wesentlich. Während der Fokus der Konfliktprävention auf der Konfliktlösung liegt, ist es das Anliegen der Gräueltatenprävention, Akteure von Verbrechen wie Völkermord abzuhalten. Die Prävention im Rahmen der Schutzverantwortung muss darum dringend mit zusätzlichen Mitteln aufgewertet werden, um ein Engagement zu erreichen, das über Lippenbekenntnisse hinausgeht.

Strukturelle Änderungen reichen aber nicht. Es muss *drittens* verstanden werden, dass auch Außenhandelspolitik ein Instrument im Dienste der Schutzverantwortung sein kann. Als wirtschaftliches Schwergewicht und drittgrößter Waffenexporteur der Welt vermag die Bundesrepublik ihre Außenhandelspolitik zu nutzen, um Einfluss auf Regime zu nehmen, welche Gräueltaten gegen ihre Bevölkerung androhen, vorbereiten oder gar durchführen, und solchen Staaten nicht noch zusätzliche militärische Mittel in die Hand zu geben, die gegen die Bevölkerung eingesetzt werden können. Waffenlieferungen wie nach Saudi-Arabien zeigen leider, dass in der Vergangenheit wirtschaftliche Interessen gegenüber menschenrechtlichen Bedenken überwogen. Dies stellt den glaubwürdigen Einsatz der Bundesrepublik für die Schutzverantwortung infrage. Eine strikte Befolgung des Internationalen Waffenhandelsvertrags (ATT) würde ebenso wie mehr Transparenz und im Idealfall sogar Parlamentsbeteiligung bei Exportentscheidungen Deutschlands Glaubwürdigkeit als Verfechter der Schutzverantwortung stärken.

<sup>1</sup> Bundesministerium der Verteidigung: „Verteidigungspolitische Richtlinien.“ 27.05.2011, S. 5.



Ein vierter Schritt hin zu einer glaubwürdigen Außen- und Sicherheitspolitik im Dienst der Schutzverantwortung ist die prinzipielle Bereitschaft zum militärischen Eingreifen als *Ultima Ratio* zur Verhinderung von Gräueltaten. Die Entstehungsgeschichte des Koalitionsvertragspassus zur Schutzverantwortung zeigt: Der Fokus Deutschlands liegt auf der Prävention von Gräueltaten, ohne jedoch ein militärisches Einschreiten als letztes Mittel auszuschließen. Im Falle des Scheiterns anderer Mittel zum Schutz von Zivilisten vor Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit ist ein militärisches Eingreifen unter dem Banner der R2P für die Bundesregierung eine reale Option. Das bedeutet nicht, dass im Einsatzfall unbedingt Bodentruppen oder Kampfflugzeuge der Bundeswehr geschickt werden müssen. Die Evakuierung deutscher Staatsbürger aus dem Südsudan hat gezeigt, wie schnell und effektiv die Transportkapazitäten der Bundeswehr einsetzbar sind. Die Bundesrepublik könnte also beim Transport von benachbarten VN-Kontingenten in das Land wichtige Unterstützung leisten und damit den Schutz von Zivilisten fördern.

Der Fall des Südsudans zeigt aber auch, dass nicht alle mandatierten Potenziale für die Schutzverantwortung ausgeschöpft werden. Obwohl in der aktuellen Situation jeder Blauhelm mehr über das Leben von Zivilisten entscheiden kann, sind nach Angaben des Auswärtigen Amtes von den 50 Bundeswehrsoldaten, die der Bundestag im November 2013 bewilligte, zum Jahreswechsel nur 12 im Einsatz.

Natürlich kann und soll Deutschland nicht in jedem Fall auf der ganzen Welt eingreifen – umso hilfreicher wäre es, endlich eine nationale Sicherheitsstrategie festzulegen. Die Schutzverantwortung müsste darin einen wesentlichen Punkt darstellen, für den klare Richtlinien und Einsatzfälle beschrieben werden. Daran würde sich die Glaubwürdigkeit einer werteorientierten Außen- und Sicherheitspolitik messen lassen.

Für alle vier Schritte braucht es vor allem eines: politischen Willen. Und genau der entscheidet darüber, ob die sogenannte werteorientierte Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik und im Speziellen das Engagement für die Schutzverantwortung letztlich glaubwürdig sind. Wird aus der Idee der Schutzverantwortung eine ernstgenommene Handlungsmaxime, kommen wir dem Ziel einer Welt ohne Völkermord näher – die neue Bundesregierung ist nun am Zug, ihren Worten Taten folgen zu lassen.

*Lena Kiesewetter ist wissenschaftliche Mitarbeiterin für die Nichtregierungsorganisation Genocide Alert e.V., die sich auf Bundesebene für die Schutzverantwortung einsetzt. Außerdem ist sie im Aspen Institute Deutschland als Program Officer tätig. Der Beitrag gibt die Position von Genocide Alert wieder.*

## Die Schutzverantwortung zementiert machtpolitische Asymmetrien

Werner Ruf

Schon jene *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), die 2001 den Bericht zur *Responsibility to Protect* (im Abkürzungsjargon: R2P) erstellte, war von Asym-

metrie gekennzeichnet: Von ihren 12 Mitgliedern stammten nur vier aus Ländern des globalen Südens, wobei der frühere algerische Diplomat Mohamed Sahnoun wohl nur bedingt als dessen Repräsentant gesehen werden kann, dient er doch seit vielen Jahren als hoher Beamter der Vereinten Nationen (UN). Das Völkerrechtsproblem, mit dem die Kommission konfrontiert war, zeigt sich auch im Titel ihres Berichts: Es geht um die Staatensouveränität, wie sie in Art. 2.7 der UN-Charta festgeschrieben ist: „Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung auf Grund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden; die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kap. VII wird durch diesen Grundsatz nicht berührt.“ Dabei gilt es zu beachten, dass Kap. VII Maßnahmen bei Bruch des Friedens oder bei Angriffshandlungen regelt – also Fragen, die ausschließlich die Beziehungen zwischen Staaten betreffen.

Zusammen mit dem absoluten Gewaltverbot des Artikels 2.4 der Charta, nach dem alle Mitglieder jede Androhung oder Anwendung von Gewalt zu unterlassen haben, stellt das Interventionsverbot gemäß Art. 2.7 gerade für die schwachen und ökonomisch abhängigen Staaten des globalen Südens einen letzten Schutzschild für ihre Souveränität dar. Begonnen hatte die Debatte mit der Resolution 688 vom 5. April 1991, in der sich der Sicherheitsrat mit der Lage der kurdischen Minderheit im Irak befasste. Sie löste eine Flut völkerrechtlicher Literatur zu der Frage aus, ob nun – endlich – die Möglichkeit zur Intervention in innere Angelegenheiten eines Staates möglich sei.

Bei aller (auch der folgenden) Kritik am Konzept der R2P ist im Vorhinein festzustellen, dass ein Ziel der Kommission auch darin bestand, willkürlichen und einzelstaatlichen Interventionen vorzubeugen und ein Interventionsrecht zu etablieren, das unter der Autorität der Vereinten Nationen (konkret ihres Sicherheitsrats) steht, um so eine politische und völkerrechtliche Legitimität zu erlangen. Auch ist zu konstatieren, dass die Kommission drei zentrale Aufgaben im Rahmen des Konzepts benennt: erstens die *Responsibility to Prevent*, zweitens die *Responsibility to React* sowie drittens die *Responsibility to Rebuild*.

Es kann kein Zufall sein, dass sich die politische wie die mediale Debatte ausschließlich auf die *Responsibility to React* konzentrierte, jenen Teil des Berichts, der sich mit der Legitimation von militärischen Interventionen „in extreme cases, but only in extreme cases“ befasst, wenn ein Staat sich als „unfähig oder nicht willens“ zeigt, seine eigene Bevölkerung zu schützen. Die im Bericht ausführlich entfalteten präventiven Möglichkeiten spielen in dieser Debatte ebenso wenig eine Rolle wie der Wiederaufbau nach Beendigung des Konflikts. Dabei gäbe es in diesem Bereich durchaus Handlungsmöglichkeiten, wie zahlreiche Analysen von Konfliktursachen zeigen – und zwar nicht nur aus der kritischen Friedensforschung. Kurz nach der Vorstellung der R2P beschloss die EU 2003 – allerdings ohne Bezugnahme auf das Schutzkonzept – unter dem Titel „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS). In ihrer Lagefeststellung heißt es: „In weiten Teilen der dritten Welt rufen Armut und Krankheiten unsägliches Leid wie auch dringende Sicherheitsprobleme hervor. Fast drei Milliarden Menschen und damit die Hälfte

der Weltbevölkerung müssen mit weniger als zwei Euro pro Tag auskommen. Jedes Jahr sterben 45 Millionen Menschen an Hunger und Unterernährung [...]“. Doch wie lautet die Antwort? „Wir müssen fähig sein, zu handeln, bevor Länder um uns herum in eine schlechte Lage geraten. [...] Präventives Engagement kann schwierigere Probleme in der Zukunft vermeiden.“

Die ESS nimmt zwar nicht direkt Bezug auf die R2P, sie fordert jedoch, nachdem Art. 2.7 der UN-Charta bröckelt, ein Recht auf militärische – und präventive! – Intervention. Und dies ganz offenkundig nicht, um menschenunwürdige Verhältnisse, die zu „Instabilitäten“ führen können, zu bekämpfen, sondern um deren Folgen im Extremfall zu erschließen. Dabei ist klar, dass nur solche Krisen „präventives Engagement“ verlangen, die die Sicherheit Europas oder gegebenenfalls des Westens bedrohen. Die Mächtigen in der asymmetrischen Weltgesellschaft reklamieren ihren Ordnungsanspruch und die Definitionsmacht, welcher Konflikt als bedrohlich zu gelten habe. Diese These ist nicht aus der Luft gegriffen: In einer umfangreichen Studie zur Schutzverantwortung, die vom ehemaligen britischen Außenminister Douglas Hurd in der Zeitschrift *Survival* ausführlich gelobt wurde, wird die Behauptung aufgestellt, dass angesichts der Vielzahl der Konflikte diese nur selektiv behandelt werden könnten.<sup>1</sup>

Wann interventionswürdige *mass atrocities* stattfinden, entscheiden demnach die „Zivilisierten“, die moralisch verpflichtet sind, der „Barbarei“ ein Ende zu setzen. Dies erinnert fatal an die längst vergangen geglaubten Begründungen für imperialistische Kriege und koloniale Expansionen. Auch sie dienten ja offiziell nicht der Ressourcensicherung oder Ausbeutung, sondern kamen im Gewande der „zivilisatorischen Mission“ daher und wurden als „des weißen Mannes Bürde“ präsentiert, der unter Opfern den „Wilden“ den Fortschritt bringen, ja sie davor schützen müsse, sich selbst auszulöschen.

Im Zeitalter der neoliberalen Globalisierung, die weltweit bestehende Verhältnisse gnadenlos umwirft, Reste traditioneller Ordnungen vernichtet, den Planeten einer immer rasanteren Jagd nach Profiten unterwirft, stellt sich die Frage nach den realen Ursachen der Krisen: die Transformation ganzer Gesellschaften in verlängerte Werkbänke der Unternehmen des Nordens sowie die jüngste Entwicklung des *land grabbing*, durch die Millionen von Bauern enteignet werden, um ihre bisher der Subsistenz dienenden Böden für die Produktion von *cash crops* wie Biosprit oder zu reinen Spekulationszwecken zu missbrauchen. Die Folgen solcher Politik bedrohen dann „unsere“ Sicherheit, wenn land- und perspektivlose Migranten sich auf den lebensbedrohlichen Weg ins vermeintliche Paradies begeben, seien dies die USA oder Europa. Die Antworten des Nordens auf diese Bedrohungen sind bekannt: Zäune an der Grenze der USA zu Mexiko, Frontex an den Außengrenzen der EU, wo allein im Mittelmeer schon 20.000 Menschen auf ihrer Flucht den Tod gefunden haben.

Die ungezügelte neoliberale Wirtschaftspolitik und die brutale Ausbeutung wirtschaftlicher Ressourcen verursachen jene Verelendungsprozesse, aus denen die beschworenen Krisen

resultieren. Die moralisch als Nothilfe deklarierte humanitäre Intervention dient dazu, die wahren Gründe für das weltweit wachsende Elend zu kaschieren: Dabei ist der Diskurs über die „Schutzverantwortung“ der „Zivilisierten“ für „die Armen“ ebenso arrogant wie verlogen, weil er Interessen nicht benennt – weder jene, die sich hinter der Entstehung des Elends im globalen Süden verbergen, noch jene, die die Selektivität „humanitärer Interventionen“ bestimmen.

Die R2P ist angetreten, um der „humanitären Intervention“ einen rechtlichen und überprüfbaren Rahmen zu geben. Sie entpuppt sich jedoch als Instrument, das durch den Einsatz von Streitkräften bestenfalls vorübergehend massenhafte Verletzungen von Menschenrechten durch offene Gewalt beenden kann. Die weitaus größere massenhafte Verletzung von Menschenrechten durch Hunger, fehlendes Trinkwasser, Vernichtung ganzer Lebensräume nimmt sie nicht in den Blick – dies kann auch durch den Einsatz militärischer Gewalt nicht verändert werden. Die R2P ist scheinheilige Kosmetik. Sie wird von Medien dort begleitet, wo gerade Interessen durchgesetzt werden. Wann und wo erfährt die Weltöffentlichkeit von den Massenmorden, die seit bald zwanzig Jahren den Alltag in der Demokratischen Republik Kongo prägen, wann vom Massensterben von Menschen im Sahel in Folge der klimabedingten Dürreperioden?

Dennoch könnte eine – allerdings ganz andersgeartete – humanitäre Intervention mehr als sinnvoll und moralisch gerechtfertigt sein: Wenn beispielsweise in Somalia eine Hungerkatastrophe ausbricht, in deren Folge die Weizen- und Reispreise an den Getreidebörsen der Welt spekulativ auf das Drei- bis Vierfache getrieben werden – wäre da nicht eine Intervention angesagt, die noch nicht einmal militärisch sein müsste? Eine solche Intervention wäre allerdings nicht nur ein Angriff auf die Grundfesten des liberalen Glaubenssatzes von der „Freiheit der Märkte“. Sie wäre zugleich ein Angriff auf die Fundamente machtpolitischer Asymmetrie, die zu verändern die R2P wohlweislich nicht in den Blick genommen hat.

*Dr. Werner Ruf war bis 2003 Professor für internationale und intergesellschaftliche Beziehungen und Außenpolitik an der Universität Kassel.*

<sup>1</sup> Evans, Gareth: *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*. Washington DC 2008.