

## Die völkerrechtliche Dimension der »Responsibility to Protect«

Christian Schaller

Anfang Mai sprach sich der französische Außenminister Bernard Kouchner unter Berufung auf die »Responsibility to Protect« für eine militärisch gestützte Hilfsoperation in Myanmar aus, um die Opfer der Zyklonkatastrophe notfalls gegen den Widerstand ihrer eigenen Regierung mit humanitären Gütern zu versorgen. Dieser Vorstoß entfachte eine Debatte über den Inhalt und die völkerrechtliche Verankerung der Schutzverantwortung. Schon vor ihrer Aufnahme in das Abschlussdokument des Weltgipfels der Vereinten Nationen von 2005 wurde die »Responsibility to Protect« als »sich herausbildende Norm« charakterisiert. Eine solche Beschreibung greift jedoch insofern zu kurz, als einzelne Elemente bereits fester Bestandteil des Völkerrechts sind. Andererseits geht sie dort zu weit, wo der Wunsch nach Schaffung weitergehender völkerrechtlicher Rechte und Pflichten im Sinne der Schutzverantwortung nicht oder noch nicht die nötige Unterstützung der Staatengemeinschaft findet.

Der »Responsibility to Protect« liegt eine Idee zugrunde, die im Kern von den meisten Staaten geteilt wird: Jeder Staat ist dafür verantwortlich, seine Bevölkerung vor schwersten Menschenrechtsverletzungen zu schützen. Ist er dazu nicht willens oder in der Lage, soll unter bestimmten Voraussetzungen auch die internationale Gemeinschaft in der Verantwortung stehen.

In der Diskussion erfährt die »Responsibility to Protect« als politisches Schlagwort seit einigen Jahren enorme Aufmerksamkeit. Unklar scheint jedoch der normative Gehalt dieser Verantwortung. Handelt es sich um eine Verpflichtung im völkerrechtlichen Sinne? Lassen sich daraus gar

Interventionsrechte ableiten? Oder steht der Begriff lediglich für einen mit politischen Forderungen verbundenen Weckruf an die internationale Gemeinschaft?

### Konzeptionelle Grundlagen

Die Idee der »Responsibility to Protect« wurde 2001 von einer unabhängigen Internationalen Kommission über Intervention und Staatensouveränität erstmals zu einem umfassenden Konzept ausgearbeitet (*The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, ICISS). Mit diesem Konzept befasste sich 2004 zunächst eine hoch-

rangige, vom damaligen Generalsekretär Kofi Annan eingesetzte Gruppe, die unter anderem Vorschläge für eine Reform der Vereinten Nationen erarbeiten sollte (High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*). Im folgenden Jahr übernahm auch Kofi Annan diese Idee in seine Reformvorlage für den Weltgipfel (*In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*). Alle drei Dokumente unterscheiden sich in ihrer Fokussierung auf das Thema der »Responsibility to Protect« zum Teil jedoch erheblich voneinander.

Das zentrale Motiv der ICISS bestand darin, das Spannungsverhältnis zwischen humanitären Belangen und staatlicher Souveränität aufzulösen, das bis dahin die Debatte über die Legalität und Legitimität humanitärer Interventionen stark belastete. Vor allem drei Elemente zeichnen den Ansatz der ICISS aus: die veränderte Perspektive des Konzepts, welche die Situation der betroffenen Bevölkerung in den Vordergrund rückt, die Proklamation einer internationalen Schutzverantwortung für den Fall, dass der betroffene Staat nicht willens oder in der Lage ist, seine Verantwortung wahrzunehmen, sowie die Unterteilung der Schutzverantwortung in eine Präventions-, eine Reaktions- und eine Wiederaufbaukomponente. Die Entscheidung über die Durchführung militärischer Interventionen als Mittel einer Reaktion auf schwerste Menschenrechtsverletzungen sollte dabei an fünf Kriterien gebunden sein, die später auch vom High-level Panel unter folgenden Stichworten übernommen wurden: »Ernst der Bedrohung«, »Redlichkeit der Motive«, »Anwendung als letztes Mittel«, »Verhältnismäßigkeit der Mittel« und »Angemessenheit der Folgen«.

Das High-level Panel musste sich vor dem Hintergrund der geplanten umfassenden VN-Reform mit der Vorlage der ICISS auseinandersetzen. Dementsprechend betrachtete das Gremium die »Responsibility to Protect« vor allem als Instrument zur Stärkung des kollektiven Sicherheitssystems. In den Vordergrund rückten damit

Erwägungen, die den Einsatz bewaffneter Gewalt im Rahmen von Kapitel VII VN-Charta betrafen. Diese Konzentration auf militärische Aspekte der Schutzverantwortung rief bei vielen Staaten jedoch große Besorgnis hervor.

Daher entschloss sich der Generalsekretär dazu, die »Responsibility to Protect« in seinem eigenen Reformbericht unter der Überschrift »Freiheit, in Würde zu leben« in den Kontext der »Herrschaft des Rechts« einzuordnen und nichtmilitärische, kooperative Elemente stärker zu betonen. Dieser Linie folgten letztlich auch die Staaten auf dem Weltgipfel 2005.

### **Die Verankerung der »Responsibility to Protect« im Gipfeldokument**

Die Erwähnung der »Responsibility to Protect« in den Absätzen 138 und 139 der Abschlussresolution des Weltgipfels (*2005 World Summit Outcome*) wurde allgemein als einer der größten Erfolge dieses Gipfels bewertet.

Die Resolution konnte jedoch erst nach langwierigen Verhandlungen, die auch die Passagen zur Schutzverantwortung betrafen, im Konsens verabschiedet werden. Algerien, Iran, Kuba, Pakistan und einige andere Staaten wandten sich sogar gänzlich gegen eine Aufnahme der »Responsibility to Protect«. Der Begriff sei zu vage und leiste missbräuchlichen Interventionen Vorschub. Vor allem China steht einer Ausweitung dieses Konzepts traditionell kritisch gegenüber. Auf der anderen Seite wurde von den USA vorgebracht, dass eine entsprechende Verantwortung der internationalen Gemeinschaft – im Gegensatz zur individuellen Verantwortung eines jeden Staates zum Schutz seiner eigenen Bevölkerung – nicht im geltenden Völkerrecht wurzelt, sondern sich allenfalls aus moralischen Argumenten ableitet. Die USA wollten vor allem verhindern, dass der Sicherheitsrat durch die Aufnahme bestimmter Kriterien zur Legitimierung militärischer Interventionen, die in allen drei Dokumenten zuvor diskutiert worden waren, in seinem Hand-

lungsspielraum eingeschränkt werden könnte. All diese Bedenken spiegeln sich im Kompromisswortlaut des Gipfeldokuments wider.

Dennoch kommt dem Dokument im Vergleich zum Konzept der ICISS sowie zu den Vorlagen des High-level Panels und des Generalsekretärs für die Beschreibung der »Responsibility to Protect« die größte Autorität zu. Dies liegt nicht nur darin begründet, dass sich hier erstmals Staaten und nicht Experten oder Funktionsträger auf eine gemeinsame Formulierung geeinigt haben. Bemerkenswert ist auch, dass der Sicherheitsrat im operativen Teil seiner Resolution 1674 (2006) zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten ausdrücklich die Absätze 138 und 139 des Gipfeldokuments bekräftigt hat.

Die Abschlussresolution des Weltgipfels ist zwar wie alle Resolutionen der Generalversammlung – und im Unterschied zu internationalen Verträgen und Kapitel-VII-Beschlüssen des Sicherheitsrats – völkerrechtlich ohne unmittelbare Bindungswirkung. Generalversammlungsresolutionen können aber dennoch zur Weiterentwicklung des Völkerrechts beitragen, indem sie etwa einer für das Gewohnheitsrecht relevanten Rechtsüberzeugung der Staaten Ausdruck verleihen oder Anstoß zu einer bestimmten Staatenpraxis geben.

Daher stellt sich die Frage, ob das Gipfeldokument trotz der im Vorfeld deutlich gewordenen Meinungsverschiedenheiten eine gewisse kollektive Rechtsüberzeugung der Staatengemeinschaft erkennen lässt, die einer völkergewohnheitsrechtlichen Verfestigung der »Responsibility to Protect« den Weg ebnen könnte. Die Antwort auf diese Frage erfordert eine genauere Betrachtung dessen, worauf sich die Staaten im September 2005 tatsächlich verständigt haben.

### **Enger Anwendungsbereich**

In den Absätzen 138 und 139 wird sowohl in den einzelnen Staaten als auch der internationalen Gemeinschaft in bestimmten

Bereichen eine Verantwortung zugesprochen. Darüber hinaus finden sich darin verschiedene kollektive Forderungen und Bekenntnisse. Hierunter fällt zum Beispiel, dass die internationale Gemeinschaft den Staaten bei der Wahrnehmung ihrer nationalen Schutzverantwortung helfen soll. Auf Einzelheiten wird im Folgenden noch einzugehen sein.

Den Anwendungsbereich beider Absätze haben die Staaten ausdrücklich auf vier Fälle beschränkt: Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Eine Zuspitzung der Schutzverantwortung auf diese wenigen Fälle ist grundsätzlich sinnvoll. Sie trägt dem Ziel Rechnung, die »Responsibility to Protect« als Ausnahmeinstrument mit hoher Signalwirkung zu etablieren, das in Extremsituationen rasch die nötigen Kräfte zu mobilisieren vermag. So würde die praktische Anwendbarkeit des Konzepts erheblich darunter leiden, wenn es mit anderen Aspekten menschlicher Sicherheit vermischt und damit letztlich einer ausufernden Kasuistik Tür und Tor geöffnet würde.

Wann einer der vier Fälle vorliegt, lässt sich anhand der im Völkerstrafrecht entwickelten Verbrechenstatbestände bestimmen. Lediglich der Ausdruck »ethnische Säuberung« stellt keinen Rechtsbegriff dar, sondern beschreibt ein tatsächliches Verbrechensphänomen, das im Einzelfall möglicherweise unter den Tatbestand des Völkermordes zu subsumieren ist.

### **Unterlassene Hilfeleistung bei Naturkatastrophen**

Durch seine enge Fokussierung hebt sich das Gipfeldokument deutlich von dem umfassenden Konzept der ICISS ab. Die ICISS hat sich nur im Kontext der sogenannten »Responsibility to React« im Hinblick auf die Rechtfertigung militärischer Interventionen auf derart extreme Fälle beschränkt (»Just Cause«-Kriterium, das den Ernst der Bedrohung betrifft). In diesem Zusammenhang führt der Bericht der ICISS neben Völkermord, ethnischer

Säuberung etc. jedoch ausdrücklich auch Prozesse des Staatszerfalls in Verbindung mit Hungersnöten oder Bürgerkriegen als möglichen Interventionsgrund an. Das gleiche gelte für Naturkatastrophen, in deren Verlauf das Leben einer großen Zahl von Menschen bedroht sei und der betroffene Staat untätig bleibe. Diese Linie wurde indes weder vom High-level Panel noch vom Generalsekretär weiterverfolgt, und auch die Verhandlungen über das Gipfeldokument konzentrierten sich von Anfang an auf die eingangs genannten vier Fälle.

Mit Blick auf Naturkatastrophen ließe sich im Sinne der gegenwärtigen Vorstellung von einer »Responsibility to Protect« allenfalls argumentieren, dass eine Regierung im Einzelfall Verbrechen gegen die Menschlichkeit begeht, sofern sie in ihrer Politik die Folgen einer solchen Katastrophe etwa systematisch als Repressalie gegen die eigene Bevölkerung ausnutzt (vgl. unten, S. 8).

Auf der anderen Seite ist nicht ersichtlich, warum der Anwendungsbereich der »Responsibility to Protect« nicht um einen zusätzlichen, eng gefassten Fall schwerster Naturkatastrophen erweitert werden sollte. Auch im Hinblick auf solche Situationen sollte die internationale Gemeinschaft ihre Verantwortung zum Einschreiten unter bestimmten Voraussetzungen zumindest politisch anerkennen.

Eine Berufung auf die »Responsibility to Protect« kann selbst einem Beschluss des Sicherheitsrats größere Legitimität verleihen. Aus völkerrechtlicher Sicht ist der Sicherheitsrat darauf jedoch nicht angewiesen. Er hat auf der Grundlage von Kapitel VII jederzeit die Möglichkeit, auch in weniger extremen Fällen eine Bedrohung des Friedens festzustellen und die erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Insofern genießt er einen weiten politischen Handlungsspielraum. Die Praxis zeigt deutlich, dass der Schutz von Individuen in den Erwägungen des Sicherheitsrats eine zunehmend wichtigere Rolle spielt.

## **Grundlegende Staatenverpflichtungen**

Die »Responsibility to Protect« geht zunächst davon aus, dass jeder einzelne Staat die Verantwortung hat (»has the responsibility«), seine Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen etc. zu schützen und solche Verbrechen zu verhüten. Die Formulierung dieses Grundsatzes stellt jedoch keine neue Errungenschaft dar. Denn im Völkervertrags- und -gewohnheitsrecht sind darauf abzielende Verpflichtungen schon lange verwurzelt. Einschlägig sind vor allem die Normen des internationalen Menschenrechtsschutzes, das Genfer Recht, die Völkermord-Konvention und das Völkerstrafrecht.

Dem ausdrücklichen Bekenntnis der Staaten zu dieser Verantwortung, so wie es im Gipfeldokument formuliert ist, kommt damit in erster Linie eine politische Signalwirkung zu. Völkerrechtlich relevant ist es allenfalls als Bestätigung einer existierenden Rechtsauffassung im Sinne der gewohnheitsrechtlichen Verankerung dieser Verpflichtung.

## **Die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft im Vorfeld**

Die zweite zentrale Dimension der »Responsibility to Protect« – neben der Verantwortung, die jeden einzelnen Staat trifft – ist die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft. Nach der Formulierung im Gipfeldokument sind die Staaten offenbar der Ansicht, dass diese Verantwortung in einzelnen Bereichen unterschiedlich stark ausgeprägt ist.

Der erste Bereich betrifft die Verantwortung im Vorfeld, insbesondere beim Aufbau von Kapazitäten: Die internationale Gemeinschaft sollte (»should«) die Staaten gegebenenfalls (»as appropriate«) ermutigen und ihnen bei der Wahrnehmung ihrer Schutzverantwortung behilflich sein. Dabei handelt es sich lediglich um eine schwache politische Forderung. Dass die Staaten außerdem aufgerufen werden, die Vereinten Nationen bei der Schaffung

einer Frühwarnkapazität zu unterstützen, stellt durchaus einen Fortschritt dar. Traditionell herrscht nämlich eine gewisse Skepsis gegenüber präventiven Beobachtungsmechanismen. Viele Staaten sehen darin die Vorstufe für eine Einmischung in innere Angelegenheiten.

### **Die Verantwortung zur Hilfeleistung mit friedlichen Mitteln**

Verbindlicher formuliert ist die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft in Situationen, in denen sich die Gefahr eines Völkermordes oder der Begehung der anderen genannten Verbrechen bereits konkret abzeichnet. Danach hat die internationale Gemeinschaft die Verantwortung (»has the responsibility«), im Rahmen der Vereinten Nationen geeignete diplomatische, humanitäre und andere friedliche Mittel zu ergreifen, um beim Schutz der Bevölkerung zu helfen. Ausdrücklich wird in diesem Zusammenhang auf die Kapitel VI und VIII der VN-Charta über die friedliche Beilegung von Streitigkeiten und die Einbindung regionaler Organisationen verwiesen. Dieses Element der »Responsibility to Protect«, das die Kooperation mit den betroffenen Staaten in den Vordergrund stellt, geht auf die Vorlage von Kofi Annan zurück, der dem Konzept auf diese Weise größere Akzeptanz verleihen wollte.

Die Verantwortung zur Hilfeleistung mit friedlichen Mitteln weist zumindest insoweit eine völkerrechtliche Dimension auf, als der Sicherheitsrat, dem die Hauptverantwortung für die Wahrung von Frieden und Sicherheit von der internationalen Gemeinschaft übertragen wurde, gemäß Kapitel VI und VIII der Charta bestimmte Befugnisse besitzt, in solchen Situationen tätig zu werden.

Eine darüber hinausgehende verbindliche *Verpflichtung* zum Einschreiten, deren Adressat die internationale Gemeinschaft als solche wäre, existiert im Völkerrecht jedoch nicht. Dementsprechend haben die Staaten auch nur vage ihre Absicht bekundet (»We also intend to commit ourselves,

as necessary and appropriate«), gegebenenfalls konkretere Verpflichtungen im Bereich des Kapazitätsaufbaus und der Soforthilfe einzugehen. Grundlage dafür kann im Einzelfall sowohl eine politische Zusage als auch eine völkerrechtliche Vereinbarung sein.

Eine andere Frage ist, in welchem Umfang einzelne Staaten das *Recht* haben, sich unter Heranziehung nichtmilitärischer Mittel dafür einzusetzen, dass andere Staaten ihrer Verpflichtung zum Schutz der eigenen Bevölkerung nachkommen. Dieser Aspekt, der im Gipfeldokument nicht aufgegriffen wurde, ist allein nach bestehendem Völkerrecht zu beurteilen, insbesondere nach dem Interventionsverbot und den Regeln über die Staatenverantwortlichkeit unter Berücksichtigung der zwischen allen Staaten (»erga omnes«) geltenden Menschenrechtsverpflichtungen.

Jedenfalls zeichnet sich im Völkerrecht durchaus ein Paradigmenwechsel ab, der das Spannungsfeld zwischen der Gewährleistung staatlicher Souveränität und der Duldung internationaler Einmischung betrifft. Da das Völkerrecht nämlich immer tiefer in einzelne Bereiche staatlicher Zuständigkeit vordringt, insbesondere zum Zwecke der Friedenssicherung und des Menschenrechtsschutzes, können sich die Staaten in bestimmten Angelegenheiten eben nicht mehr uneingeschränkt auf den Schutz ihrer Souveränität berufen. Diese Dynamik machen sich die Befürworter der »Responsibility to Protect« in ihrer Argumentation zunutze. Umgekehrt dürfte sich die Unterstützung, die dieses Konzept erfährt, auch förderlich auf den dargestellten Prozess im Völkerrecht auswirken.

### **Das Problem des Einsatzes militärischer Mittel**

Trotz deutlich erkennbarer Zurückhaltung in der Auseinandersetzung mit der Problematik militärischer Gewaltanwendung haben die Staaten im Gipfeldokument zumindest ihre Bereitschaft erklärt (»we are prepared to take collective action«), im Ein-

zelfall kollektive Maßnahmen durch den Sicherheitsrat und im Einklang mit Kapitel VII der VN-Charta zu ergreifen, falls sich friedliche Mittel als unzureichend erweisen und die Behörden eines Landes offenkundig dabei versagen, ihre Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen etc. zu schützen.

Soweit damit auf die Befugnisse des Sicherheitsrats verwiesen wird, ist dies ebenfalls nicht mehr als eine Bestätigung geltenden Völkerrechts. Darüber hinaus trägt die Formulierung jedoch in keiner Weise zur Legitimation humanitärer Interventionen bei, die ohne Autorisierung des Sicherheitsrats durchgeführt werden sollen. In dieser Frage grenzt sich das Gipfeldokument deutlich vom Ansatz der ICISS ab. Die Kommission hatte in ihrem Bericht noch verschiedene alternative Optionen diskutiert, die zum Zuge kommen könnten, wenn der Sicherheitsrat blockiert wäre, etwa die Anrufung der VN-Generalversammlung oder ein Einschreiten regionaler Organisationen.

Auf der anderen Seite ist zuzugeben, dass das Gipfeldokument solche unilateralen Interventionen auch nicht ausdrücklich verurteilt, sondern schlicht auf die Prinzipien der VN-Charta und des Völkerrechts verweist. Darüber hinaus hat der heftige Widerstand Chinas und einiger weiterer Staaten einerseits sowie der USA andererseits – jeweils gestützt auf unterschiedliche Argumente (vgl. oben, S. 2) – dazu geführt, dass an keiner Stelle auf die von der ICISS und dem High-level Panel vorgeschlagenen Kriterien zur Legitimierung militärischer Maßnahmen Bezug genommen wird. Letztlich hat damit die Abschlussresolution des Weltgipfels die Frage der Rechtmäßigkeit und Legitimität des Gewalteinsatzes nicht angetastet.

### **Die »Responsibility to Protect« im gegenwärtigen Völkerrecht**

Die »Responsibility to Protect«, wie sie im Abschlussdokument des Weltgipfels ihren Niederschlag gefunden hat, begründet aus

sich heraus keine völkerrechtlichen Rechte oder Pflichten, weder für einzelne Staaten noch für die internationale Gemeinschaft. Die einschlägigen Passagen im Gipfeldokument verweisen an einigen Stellen lediglich auf das bestehende Völkerrecht. An anderen Stellen zeigt die Wortwahl an, dass es sich allenfalls um moralische und politische Forderungen und Bekenntnisse handelt.

Damit bleibt die Resolution gerade im Bereich der »Responsibility to Protect« hinter einigen Erwartungen zurück, die durch die Empfehlungen des High-level Panels und des Generalsekretärs geweckt wurden. Denn das Panel bezeichnete die Schutzverantwortung in seinem Bericht von 2004 sogar als eine »sich herausbildende Norm« (»emerging norm«), und auch der Generalsekretär äußerte sich in diesem Sinne. Die Staaten haben es dagegen sorgsam vermieden, im Zusammenhang mit der »Responsibility to Protect« von einer »Norm« oder auch nur von einem »Konzept« zu sprechen.

Eine pauschale Charakterisierung als »emerging norm« wird der Vielschichtigkeit der »Responsibility to Protect« ohnehin kaum gerecht. Denn sie greift insofern zu kurz, als einzelne Elemente bereits fest im Völkerrecht verwurzelt sind. Gleichzeitig geht sie aber zu weit, weil eine völkerrechtliche Verankerung anderer Elemente derzeit von den Staaten nicht gewollt wird.

### **Eine völkerrechtliche Norm in der Entstehung?**

Es ist durchaus denkbar, dass einige der im Gipfeldokument formulierten politischen Forderungen Impulse für eine Fortentwicklung des Völkerrechts geben. Der Blick auf die sehr zurückhaltende und konservative Auseinandersetzung mit der »Responsibility to Protect« im Gipfeldokument sollte nämlich nicht darüber hinwegtäuschen, dass zahlreiche und insbesondere europäische Staaten durchaus einem progressiveren Verständnis der Schutzverantwortung anhängen. Dies wurde in den letzten Jahren

vor allem an vielen positiven Reaktionen auf das ICISS-Konzept und den High-level-Bericht deutlich. Die Diskussion über diese Fragen ist abseits der großen Bühne in New York weiterhin im Fluss. So erscheint es nicht ausgeschlossen, dass es in den nächsten Jahren vor allem zu einer weiteren Ausdifferenzierung des bestehenden Regimes zur Vorbeugung schwerster Menschenrechtsverletzungen kommt.

Der völkerrechtliche Rahmen für militärische Interventionen unter dem Dach der »Responsibility to Protect« dürfte sich jedoch auf absehbare Zeit kaum verändern. Dies betrifft sowohl die mandatsbezogenen Entscheidungsverfahren im Sicherheitsrat als auch die Frage der Rechtmäßigkeit humanitärer Interventionen, die nicht durch eine Ermächtigung des Sicherheitsrats gedeckt sind.

Eine mögliche Erweiterung der bestehenden Tatbestände zur Rechtfertigung der Anwendung militärischer Gewalt wurde im Abschlussdokument des Weltgipfels nicht einmal im Ansatz thematisiert. Stattdessen haben die Staaten in Absatz 79 ausdrücklich bekräftigt, dass die einschlägigen Bestimmungen der VN-Charta ausreichen, um auf das gesamte Spektrum von Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu reagieren.

Darüber hinaus wird in der Resolution mehrfach auf die Autorität des Sicherheitsrats zur Mandatierung von Zwangsmaßnahmen unter Kapitel VII VN-Charta verwiesen. Dass der Sicherheitsrat bei humanitären Krisen jederzeit eingreifen kann, um schwerste Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, steht außer Zweifel. Die Annahme, dass er sich in diesem Bereich bestimmten Kriterien unterwerfen wird, scheint allerdings ebenso wenig realistisch wie die Forderung, dass die fünf ständigen Mitglieder in bestimmten Fällen generell auf eine Ausübung ihres Vetorechts verzichten sollen. Der Sicherheitsrat ist ein politisches Organ, dessen Handlungsspielraum im Einzelfall allein durch die Interessen seiner Mitglieder bestimmt wird. Dies schließt selbstverständlich nicht aus, dass

Werte, Normen und auch die vorgeschlagenen Legitimitätskriterien bei der Definition von Interessen eine gewichtige Rolle spielen können. Ein völkerrechtlicher Standard wird sich aus solchen Kriterien indes nicht entwickeln. Der Fall Darfur ist derzeit einer der tragischsten Belege dafür, dass neun Jahre nach der Intervention der Nato im Kosovo offenbar keine Entwicklung in diese Richtung stattgefunden hat.

Ebenso wenig bestehen derzeit Anzeichen für die Herausbildung einer völkerrechtlichen Norm, die es Staaten gestatten würde, im Sinne des ICISS-Konzepts in bestimmten Extremfällen unter engen Voraussetzungen humanitäre Militäreinsätze ohne Ermächtigung durch den Sicherheitsrat durchzuführen. Zwar hat sich die Afrikanische Union – ohne auf die Autorität des VN-Sicherheitsrats zu verweisen – in ihrem Konstitutivakt von 2000 das Recht vorbehalten, in Fällen von Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Mitgliedstaaten zu intervenieren. Zur Entstehung neuen Völkergewohnheitsrechts bedarf es jedoch einer einheitlichen Übung, die über einen gewissen Zeitraum praktiziert und von einer entsprechenden Rechtsüberzeugung der Staaten getragen wird. Gerade in diesem sensiblen Bereich, der die Souveränitätsinteressen aller Staaten im Kern berührt, sind an die Herausbildung oder Veränderung gewohnheitsrechtlicher Normen, insbesondere im Hinblick auf das Kriterium der Verbreitung der Praxis und Rechtsüberzeugung, hohe Anforderungen zu stellen. Die Tatsache, dass die USA auf der einen Seite und China und Russland auf der anderen Seite einer völkerrechtlichen Verankerung der »Responsibility to Protect« im Sinne eines umfassenden Konzepts aus unterschiedlichen Gründen in der Tendenz ablehnend gegenüberstehen, lässt kaum erwarten, dass sie ihre Praxis ausgerechnet in Fragen der humanitären Intervention künftig an einem gemeinsamen Ideal ausrichten werden.

## Ein Blick auf die Praxis

Der Erfolg der Idee der »Responsibility to Protect« sollte jedoch nicht allein an ihrer gegenwärtigen Ausstrahlung auf das Völkerrecht gemessen werden – erst recht nicht im Hinblick auf militärische Interventionen.

Ein wichtiger Aspekt, der in der öffentlichen Debatte bislang wenig Aufmerksamkeit erfahren hat, betrifft das Potential dieser Idee, Staaten, vor allem aber auch die Zivilgesellschaft zu sensibilisieren und zu mobilisieren. Ziel muss es sein, die Zusammenarbeit zwischen solchen Akteuren zu verbessern, die in der Lage sind, bedrohliche Entwicklungen der geschilderten Art frühzeitig zu erkennen und durch vorbeugende Maßnahmen zu entschärfen. Eine der Herausforderungen besteht deshalb auf der operativen Ebene darin, die Idee der Schutzverantwortung in praktische Handlungsanweisungen zu übersetzen und das Instrumentarium der Konfliktprävention gerade mit Blick auf solche sich abzeichnenden Extremfälle gezielt weiterzuentwickeln.

Die Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf die jüngste Krise in Kenia stellt insofern einen Parafall dar, in dem mit nichtmilitärischen Mitteln im Sinne der »Responsibility to Protect« frühzeitig einer folgenschweren Eskalation vorgebeugt werden konnte.

Die Situation in Myanmar hingegen sollte erst dann als Anwendungsfall für dieses Konzept gelten, wenn Anzeichen dafür vorliegen, dass es dort zu Verbrechen gegen die Menschlichkeit kommt. Der im Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) kodifizierte Tatbestand würde beispielsweise voraussetzen, dass durch das fortdauernde Unterlassen der Hilfeleistung vorsätzlich große Leiden verursacht werden und dass dies im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung geschieht. Dafür wiederum gilt das Kriterium, dass der Angriff in Ausführung oder zur Unterstützung der Politik des Landes erfolgt. Auch wenn dieses Politikelement nur im IStGH-Statut, nicht

aber im Völkergewohnheitsrecht verankert ist, wird dennoch deutlich, dass das Verhalten einer Regierung, die im Falle einer Naturkatastrophe fremde Hilfe zurückweist, nicht ohne weiteres und vorschnell als Verbrechen gegen die Menschlichkeit gebrandmarkt und zum Anlass für militärische Maßnahmen unter dem Dach der »Responsibility to Protect« genommen werden darf.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364