

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Lars Brozus / Christian Schaller*

# Über die Responsibility to Protect zum Regimewechsel

S 13  
Juni 2013  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013

**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](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Völkerrechtliche Spielräume und Grenzen militärischen Eingreifens in R2P-relevanten Bürgerkriegssituationen**  
*(Christian Schaller)*
- 7 Die R2P – kein neues Völkerrecht
- 9 Elfenbeinküste und Libyen – R2P und Völkerrecht auf dem Prüfstand
- 11 R2P-Situationen als Friedensbedrohung im Sinne von Kapitel VII der VN-Charta
- 12 Wenn der Sicherheitsrat »alle notwendigen Maßnahmen« autorisiert
- 12 Wer ist »Zivilist« in einem Bürgerkrieg?
- 13 Was ist zum Schutz von Zivilisten in einem Bürgerkrieg »notwendig«?
- 14 Unterstützung von Rebellen als erlaubtes Mittel? – Regimewechsel als erlaubte Folge?
- 15 Die Anerkennung von Rebellen
- 18 **Entwicklungsperspektiven der Schutzverantwortung aus politischer Sicht**  
*(Lars Brozus)*
- 18 Vom Versprechen zur Praxis: R2P nach Libyen – und vor Syrien?
- 20 Klärungsbedarf: Implikationen einer ernstgenommenen Schutzverantwortung
- 21 Libyen als Sonderfall?
- 22 Kontextbedingungen einer verantwortungsvollen R2P-Politik
- 24 Bessere operative Umsetzung der R2P
- 24 *Abstimmung zwischen Mandatsgebern und Mandatsnehmern*
- 25 *Zusammenarbeit mit Regionalorganisationen*
- 26 Perspektiven deutscher und europäischer Schutzverantwortungspolitik nach Libyen
- 28 **Impulse für die Weiterentwicklung der Schutzverantwortung**  
*(Lars Brozus / Christian Schaller)*
- 28 Zusammenarbeit mit den demokratischen Gestaltungsmächten
- 29 Eine neue internationale Kommission
- 29 Frühwarnung, Prävention und nichtstaatliche Akteure
- 30 **Abkürzungsverzeichnis**

*Dr. Lars Brozus ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe  
EU-Außenbeziehungen*

*Dr. Christian Schaller ist stellvertretender Leiter der  
Forschungsgruppe Globale Fragen*

### **Über die Responsibility to Protect zum Regimewechsel**

Dürfen die Vereinten Nationen (VN) zum Schutz der Bevölkerung in einen innerstaatlichen Bürgerkrieg eingreifen und oppositionelle Kräfte im Kampf gegen eine amtierende Regierung unterstützen? Diese Frage stellt sich nicht erst seit dem Einsatz der Nato in Libyen. Die Besonderheit des Falles besteht darin, dass erstmals eine Ermächtigung des Sicherheitsrats zum Schutz von Zivilisten genutzt wurde, um eine funktionsfähige Regierung in einem Mitgliedstaat zu beseitigen und dadurch den Weg für eine politische Neuordnung zu ebnen.

Die zugrundeliegende Resolution war eindeutig auf die Verhinderung grober und systematischer Menschenrechtsverletzungen zugeschnitten. Der Sicherheitsrat bekräftigte darin insbesondere die Schutzverantwortung der libyschen Behörden gegenüber der eigenen Bevölkerung. Die entsprechende Formulierung lässt sich durchaus als Bezugnahme auf das Konzept der Responsibility to Protect (R2P) interpretieren. Gleichzeitig war das Mandat offen genug, um ein konzertiertes militärisches Vorgehen gegen Regierungskräfte rechtfertigen zu können. Dass eine konsequente Durchsetzung des Mandats zwangsläufig die Rebellen stärken und letztlich zum Regimesturz beitragen würde, war von vornherein absehbar und von einigen Staaten sogar beabsichtigt. Ein solches Vorgehen widerspricht nicht dem Geist der Schutzverantwortung. Sobald ein repressives Regime schwerste Menschenrechtsverletzungen gegen die eigene Bevölkerung verübt, ist es kaum mehr möglich, auf die Konfliktparteien neutral und unparteilich einzuwirken. Dennoch provozierte das Vorgehen der Nato heftige Kritik. Jene Staaten, die dem R2P-Konzept skeptisch oder gar ablehnend gegenüberstehen, sahen sich in ihren Befürchtungen bestärkt, dass es als Vorwand dienen könne, um unrechtmäßig in die politischen Geschicke einzelner Staaten einzugreifen. Zwar hat sich die Staatengemeinschaft auf dem Weltgipfel der Vereinten Nationen im September 2005 auf ein gemeinsames Bekenntnis zur R2P geeinigt. Dem zufolge soll die Schutzverantwortung auf die internationale Gemeinschaft übergehen, wenn ein Staat nicht willens oder in der Lage ist, seine Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu bewah-

ren. Die Verantwortung gilt also nicht unbegrenzt, sondern nur für den Fall schwerster Menschenrechtsverletzungen beziehungsweise Massengewalttaten. Nach wie vor gibt es aber erhebliche Differenzen, wie weit die internationale Gemeinschaft gehen darf und gehen sollte, wenn ein Regime solche Verbrechen an der eigenen Bevölkerung verübt. Gestritten wird vor allem darüber, ob es zu humanitären Zwecken zulässig und legitim ist, einen Regimewechsel zu erzwingen. Die Kritik am Libyeneinsatz ist somit auch ein Indiz dafür, wie schwer sich die Staaten weiterhin mit der Übernahme kollektiver Schutzverantwortung tun.

Die vorliegende Studie befasst sich zunächst mit den völkerrechtlichen Spielräumen und Grenzen, die militärischen Interventionen in R2P-relevanten Bürgerkriegssituationen gesetzt sind. Wenn ausländische Regierungen die Führung einer bewaffneten Oppositionsgruppe vorschnell als neue Regierung anerkennen und allein auf Basis von Absprachen mit dieser Gruppe militärisch intervenieren, stellt dies eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten des betreffenden Staates und eine Verletzung des zwischenstaatlichen Gewaltverbots dar. Völkerrechtlich zulässig ist ein Einschreiten nur, wenn der Sicherheitsrat ein entsprechendes Mandat nach Kapitel VII der VN-Charta beschließt. Der rechtliche Handlungsspielraum dieses Gremiums hat sich durch das Bekenntnis der Staatengemeinschaft zur R2P weder erweitert noch verengt. So begründet die Schutzverantwortung auch keine Eingriffsverpflichtung. Ob eine militärische Intervention, die zu politischen Umwälzungen in einem Staat führt, durch ein humanitäres Schutzmandat gedeckt sein kann, hängt von der Auslegung der zugrundeliegenden Resolution ab. Charakteristisch für die in dieser Studie behandelten Fälle ist, dass Teile der Bevölkerung häufig selbst zu kriegführenden Parteien werden. Daher stellt sich insbesondere die Frage, wen es militärisch zu schützen gilt, wenn der Sicherheitsrat die Staaten dazu ermächtigt, alle notwendigen Maßnahmen zum Schutz von »Zivilisten« zu ergreifen. Wie weit die Mandatsnehmer zur Durchsetzung eines solchen Beschlusses gehen dürfen, hängt davon ab, welche Maßnahmen im Einzelfall als »notwendig« im Sinne der Resolution betrachtet werden. Wenn eine Regierung mit massiver Gewalt gegen die eigene Bevölkerung vorgeht, fällt es jedenfalls schwer, Zivilisten wirksam zu schützen, ohne gleichzeitig oppositionelle Kräfte zu stärken und dadurch gegebenenfalls einen Regimewechsel zu unterstützen oder herbeizuführen. Der Sicherheitsrat kann zwar ein humanitäres Schutz-

mandat so eng fassen, dass derart weitreichende Maßnahmen eindeutig ausgeschlossen sind. Ergeht aber ein Beschluss, der den Mandatsnehmern wie im Falle der Libyen-Resolution bewusst große Interpretations- und Entscheidungsspielräume belässt, so ist der darauf basierende Einsatz jedenfalls nicht schon deshalb völkerrechtswidrig, weil es in der Folge zu einem Regimewechsel kommt. Das Eingreifen muss jedoch zumindest objektiv geeignet sein, den Schutzzweck der Resolution zu verwirklichen. Außerdem sind die Regeln des humanitären Völkerrechts zu beachten; und es muss sichergestellt sein, dass die Bevölkerung nach der Intervention die Möglichkeit hat, selbst über ihre politische Zukunft zu entscheiden.

Am Beispiel des Libyen-Einsatzes und der Blockade des Sicherheitsrats im Falle Syriens wird jedoch deutlich, dass innerhalb der Staatengemeinschaft nach wie vor erhebliche Differenzen darüber bestehen, was eine konsequente Anwendung des R2P-Prinzips gerade in Bürgerkriegssituationen bedeutet. Die Befürworter einer kohärenten und wirksamen Schutzverantwortungspolitik müssen an einem möglichst stabilen Konsens über die Bedingungen ihrer Umsetzung interessiert sein. Dies erfordert zum einen eine intensivere Befassung mit den politischen Implikationen der gesamten R2P-Problematik. Zum anderen geht es darum, größeres Vertrauen in das Konzept zu schaffen. Eine wichtige Voraussetzung sind klarer gefasste Mandate, die mehr Rechtssicherheit bieten. Unzureichend ausgearbeitete Autorisierungen und widerstreitende Interpretationen untergraben auf lange Sicht das Streben nach einer zuverlässigen und regelkonformen Anwendung der Schutzverantwortung. Schließlich müssen die Kommunikation und Abstimmung zwischen dem Sicherheitsrat und den Mandatsnehmern einerseits sowie zwischen den Vereinten Nationen und involvierten Regionalorganisationen andererseits verbessert werden. Eine solche Zusammenarbeit erhöht nicht nur die Legitimität und Akzeptanz eines militärischen Engagements, sondern trägt auch dazu bei, das Lagebild zu verbessern und R2P-relevante Entwicklungen frühzeitig zu erkennen. In diesen Fragen kann noch enger mit den aufstrebenden Demokratien im Kreis der G20 kooperiert werden, deren konzeptionelle und operative Anstöße für die Weiterentwicklung der R2P aufgegriffen werden sollten. Ihre engere Einbindung in eine entsprechende Politik würde auch dazu beitragen, Vorbehalte gegen das Schutzverantwortungskonzept als »westliche« Idee auszuräumen.

# Völkerrechtliche Spielräume und Grenzen militärischen Eingreifens in R2P-relevanten Bürgerkriegssituationen

Christian Schaller

Jeder Staat ist verpflichtet, seine Bevölkerung vor Völkermord und vergleichbar schweren Verbrechen zu schützen. Dieses Gebot ist im Völkerrecht seit langem verankert. Der internationalen Gemeinschaft fällt die Aufgabe zu, die Staaten bei der Wahrnehmung ihrer Schutzverpflichtung zu unterstützen und gegebenenfalls einzuschreiten, um solche Massengewalttaten zu verhindern. Darin besteht das Prinzip der Responsibility to Protect (R2P), zu dem sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (VN) im September 2005 in einer Resolution der Generalversammlung bekannt haben.<sup>1</sup> Vorausgegangen waren mehrjährige konzeptionelle Vorarbeiten<sup>2</sup> und langwierige Verhandlungen. Vier Jahre später begann der VN-Generalsekretär damit, das R2P-Prinzip zu operationalisieren.<sup>3</sup> Auch der Sicherheitsrat hat in seinen Resolutionen bereits mehrfach auf die Schutzverantwortung der Staaten verwiesen, unter anderem im Zusammenhang mit der Autorisierung der Militäroperationen in Libyen und der Elfenbeinküste.<sup>4</sup> Beide Fälle illustrieren, wie schnell humanitäre Einsätze zu

politischen Umwälzungen in einem Land führen können.

## Die R2P – kein neues Völkerrecht

Aus moralphilosophischer oder politikwissenschaftlicher Sicht mag mit der R2P eine neue Norm entstanden sein. Im völkerrechtlichen Sinne trifft dies jedoch nicht zu. Das R2P-Prinzip ist in seiner konzeptionellen Ausdifferenzierung zu komplex, als dass daraus eine einzige konsistente Rechtsnorm erwachsen könnte. Einzelne Elemente sind ohnehin bereits fest im Völkerrecht verwurzelt. Gleichwohl ist nicht ausgeschlossen, dass sich das Völkerrecht im Zuge der Anwendung der Schutzverantwortung in Teilbereichen weiterentwickeln wird.

Inhaltlich fußt das R2P-Prinzip auf drei Säulen:

1. der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit jedes einzelnen Staates, seine Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen (»protection responsibilities of the state«); 2. der Absicht der Staatengemeinschaft, ihren Mitgliedern bei der Wahrnehmung dieser Verantwortung zu helfen (»international assistance and capacity-building«); und 3. der kollektiven Bereitschaft, im Einzelfall rechtzeitig und entschieden einzuschreiten, wenn ein Staat nicht willens oder in der Lage ist, seine Bevölkerung zu schützen (»timely and decisive response«). Dieses Einschreiten schließt zum einen diplomatische, humanitäre und andere friedliche Mittel ein. Zum anderen kann die internationale Gemeinschaft im Einzelfall mit Autorisierung durch den Sicherheitsrat nach Kapitel VII der VN-Charta militärische Maßnahmen ergreifen.<sup>5</sup> Die R2P-relevanten Tatbestände des Völkermords, der Kriegsverbrechen und der Verbrechen gegen die Menschlichkeit sind sowohl im Völkergewohnheitsrecht als auch in verschiedenen völkerrechtlichen Ver-

<sup>1</sup> 2005 World Summit Outcome, UN General Assembly Resolution 60/1, 16.9.2005 (VN-Dok. A/RES/60/1, 24.10.2005), Absätze 138, 139.

<sup>2</sup> Vgl. Francis M. Deng u.a., *Sovereignty as Responsibility. Conflict Management in Africa*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1996; *The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)*, Ottawa, Dezember 2001; *A More Secure World: Our Shared Responsibility, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change* (VN-Dok. A/59/565), 2.12.2004, Absätze 201ff; *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All. Report of the Secretary-General* (VN-Dok. A/59/2005), 21.3.2005, Absatz 135. <sup>3</sup> *Implementing the Responsibility to Protect. Report of the Secretary-General* (VN-Dok. A/63/677), 12.1.2009; *Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect, Report of the Secretary-General* (VN-Dok. A/64/864), 14.7.2010; *The Role of Regional and Sub-regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect. Report of the Secretary-General* (VN-Dok. A/65/877-S/2011/393), 27.6.2011; *Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response. Report of the Secretary-General* (VN-Dok. A/66/874-S/2012/578), 25.7.2012.

<sup>4</sup> Libyen: Sicherheitsratsresolution (SR-Res.) 1973 (2011), 17.3.2011; Elfenbeinküste: SR-Res. 1975 (2011), 30.3.2011. Die erste Bezugnahme findet sich in der SR-Res. 1674 (2006) vom 28.4.2006, die sich allgemein mit dem Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten befasst.

<sup>5</sup> Die Unterteilung der R2P in drei Säulen findet sich in sämtlichen Berichten des Generalsekretärs wieder. Sie entspricht dem Beschluss der Generalversammlung von 2005 und bildet die Grundlage für die Umsetzung und Anwendung der R2P.

trägen verankert. Insbesondere das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs enthält detaillierte Regelungen zu diesen drei Kernverbrechen; ethnische Säuberungen lassen sich je nach Fallgestaltung unter die genannten Tatbestände subsumieren.

Durch das Bekenntnis zur R2P in der Resolution der Generalversammlung von 2005 wurde kein neues Völkerrecht geschaffen.<sup>6</sup> Dieser Beschluss hat zwar erhebliches politisches Gewicht, ihm kommt aber keine rechtliche Bindungswirkung zu. Es handelt sich um eine moralisch-politische Selbstverpflichtung der Staatengemeinschaft auf wechselseitige, solidarische Unterstützung mit dem Ziel, die genannten Verbrechen zu verhindern. Auf die Kompetenzen des Sicherheitsrats hat die Resolution keinerlei Einfluss. Der Sicherheitsrat kann nach Kapitel VII der VN-Charta ohnehin jederzeit gegen Völkermord, Kriegs- und Menschlichkeitsverbrechen vorgehen, sofern er eine Friedensbedrohung feststellt. Dazu bedarf es keines Rückgriffs auf das Prinzip der R2P. Die Etablierung dieses Prinzips mag den Handlungsdruck im Sicherheitsrat zwar faktisch erhöhen, eine neuartige völkerrechtliche Bindung des Gremiums und seiner Mitglieder geht damit jedoch nicht einher. Handlungspflichten der Staaten ergeben sich allenfalls aus bestehenden völkerrechtlichen Verträgen wie der Völkermordkonvention sowie aus dem Völkergewohnheitsrecht.<sup>7</sup>

Unabhängig davon können die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, die USA, Großbritannien, Frankreich, Russland und China, nach den Abstim-

mungsregeln des Organs durch ihr Veto verhindern, dass eine Resolution, die zum Einschreiten ermächtigen würde, verabschiedet wird, selbst wenn es in einem Staat offenkundig zu schwersten Menschenrechtsverletzungen kommt. Auch daran hat sich mit dem Bekenntnis der Staaten zur R2P auf dem Weltgipfel von 2005 nichts geändert. Zwar lässt sich argumentieren, dass sie in einem solchen Fall grundlegende völkerrechtliche Pflichten verletzen,<sup>8</sup> jedoch fehlt es an einem Mechanismus, der einen in diesem Sinne völkerrechtskonformen Gebrauch des Vetorechts im Sicherheitsrat gewährleisten könnte.

Auch gibt es keine Anzeichen dafür, dass sich eine gewohnheitsrechtliche Norm herausbildet, die es Staaten gestatten würde, in bestimmten Extremfällen humanitäre Militäreinsätze ohne Ermächtigung durch den Sicherheitsrat durchzuführen. Eine unmandatierte Intervention wie 1999 im Kosovo lässt sich unter Umständen politisch und moralisch rechtfertigen, sie wäre jedoch trotz der breiten Akzeptanz des Prinzips einer internationalen Schutzverantwortung nach wie vor völkerrechtswidrig. Damit sich neues Völkergewohnheitsrecht etabliert, bedarf es einer einheitlichen Übung, die über einen gewissen Zeitraum praktiziert wird und von einer entsprechenden Rechtsüberzeugung der Staaten getragen ist. Gerade in diesem sensiblen Bereich, der die Souveränitätsinteressen aller Staaten im Kern berührt, sind an die Entstehung oder Veränderung gewohnheitsrechtlicher Bestimmungen hohe Anforderungen zu stellen. Eine mögliche Erweiterung der bestehenden Tatbestände zur Rechtfertigung internationaler Gewaltanwendung wurde in der Abschlussresolution des Weltgipfels nicht in Erwägung gezogen. Stattdessen verweist der Beschluss auf die geltenden Bestimmungen der VN-Charta, die ausreichend seien, um allen Bedrohungen von Frieden und Sicherheit zu begegnen.<sup>9</sup> Auch die aktuelle Staatenpraxis gibt keinen Anlass, über die Herausbildung einer solchen neuen Interventionsnorm zu spekulieren.

Jedenfalls sind die Staaten wie auch die Zivilgesellschaft erheblich sensibler geworden, wenn es um die Wahrnehmung und Bekämpfung schwerster Menschenrechtsverletzungen geht. Darin besteht die eigentliche Errungenschaft der R2P-Debatte. Mittlerweile hat die Operationalisierung dieses Prinzips – ähnlich wie das Konzept zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten (protection of civilians in armed conflict,

<sup>6</sup> Christian Schaller, »Gibt es eine ›Responsibility to Protect?«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (2008) 46, S. 9–14. Zur rechtlichen Dimension der R2P vgl. Carsten Stahn, »Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?«, in: *American Journal of International Law*, 101 (2007) 1, S. 99–120; Andreas von Arnould, »Souveränität und responsibility to protect«, in: *Die Friedenswarte*, 84 (2009) 1, S. 11–52; Simon Chesterman, »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 (280f); Theresa Reinold, *Sovereignty and the Responsibility to Protect – The Power of Norms and the Norms of the Powerful*, London/New York, 2013, S. 54–89. Siehe auch Anne Peters, »The Security Council's Responsibility to Protect«, in: *International Organizations Law Review*, 8 (2011) 1, S. 15–54, die untersucht, welche völkerrechtlichen Konsequenzen es hätte, falls sich R2P tatsächlich als bindendes völkerrechtliches Prinzip durchsetzen würde.

<sup>7</sup> Siehe aber Peters, »The Security Council's Responsibility to Protect« [wie Fn. 6], die auch klare Handlungspflichten des Sicherheitsrats im Zusammenhang mit R2P aus dem Völkerrecht ableitet.

<sup>8</sup> Ebd., S. 39ff.

<sup>9</sup> 2005 World Summit Outcome [wie Fn. 1], Absatz 79.



POC)<sup>10</sup> – innerhalb des VN-Systems auf breiter Basis eine zentrale Bedeutung erlangt.<sup>11</sup> In systematischer Hinsicht sind die beiden Konzepte POC und R2P miteinander verwandt. Sie unterscheiden sich aber in ihrem Anwendungsbereich und ihrer Ausdifferenzierung.

Das Hauptaugenmerk bei der Umsetzung der R2P liegt zu Recht auf der Stärkung der ersten und zweiten Säule, der präventiven Komponente. In diesem Sinne lässt sich die Wahrnehmung der Schutzverantwortung als dauerhafte Aufgabe begreifen, die eine Vielzahl von Akteuren innerhalb und außerhalb des VN-Systems beschäftigt. Dabei geht es unter anderem um den Aufbau von Frühwarnsystemen und Mechanismen zur Konfliktbewältigung. Jenseits dessen darf jedoch die dritte Säule nicht aus dem Blick geraten – nämlich die Notwendigkeit, auf akute Bedrohungslagen schnell und wirksam zu reagieren. Immerhin ist das Bekenntnis zu einer internationalen Schutzverantwortung zu einem gewichtigen Argument geworden, um im Ernstfall politischen Handlungsdruck zu erzeugen und um die Legitimität von Entscheidungen für einen Militäreinsatz zu untermauern, wie sie der Sicherheitsrat in den Fällen Libyen und Elfenbeinküste getroffen hat.

**10** Der Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten beschäftigt den Sicherheitsrat bereits seit 1999 – und zwar nicht nur in akuten Fällen, sondern auch als Gegenstand regelmäßig stattfindender genereller Debatten und thematischer Resolutionen. Seit einigen Jahren hat sich POC innerhalb der Vereinten Nationen auf der Arbeitsebene als festes Konzept etabliert. Unter anderem hat es Eingang in die Mandate moderner Peacekeeping-Operationen gefunden. Seine Wurzeln hat das POC-Konzept zwar im humanitären Völkerrecht, es handelt sich dabei aber nicht um eine bloße Adaption der betreffenden Verpflichtungen des IV. Genfer Abkommens von 1949 und der beiden Zusatzprotokolle von 1977, die speziell für die Parteien bewaffneter Konflikte gelten. Da das POC-Konzept als Leitlinie für die Vereinten Nationen und andere internationale Akteure entwickelt wurde, gründet es sich auf ein breiteres normatives Fundament, in das auch die internationalen Normen zum Schutz der Menschenrechte, das Flüchtlingsrecht und andere spezielle Schutzkonventionen sowie das Völkerstrafrecht einbezogen sind.

**11** Alex J. Bellamy/Paul D. Williams, »The New Politics of Protection? – Côte d’Ivoire, Libya and the Responsibility to Protect«, in: *International Affairs*, 87 (2011) 4, S. 825–850 (827ff).

## Elfenbeinküste und Libyen – R2P und Völkerrecht auf dem Prüfstand

Im Jahr 2011 kam es sowohl in der Elfenbeinküste als auch in Libyen zu gewaltsamen innerstaatlichen Auseinandersetzungen, in deren Verlauf Regierungstruppen mit Gewalt gegen Anhänger des gegnerischen politischen Lagers vorgingen. In beiden Situationen warnte der Sicherheitsrat vor Verbrechen gegen die Menschlichkeit und bekräftigte, dass die Staaten dafür verantwortlich sind, ihre eigene Bevölkerung zu schützen; und in beiden Fällen reagierte er mit Sanktionen und militärischen Maßnahmen.<sup>12</sup> In Anbetracht des eskalierenden Bürgerkriegs in Libyen ermächtigte der Rat die Staaten nach Kapitel VII der Charta, alle notwendigen Maßnahmen zum Schutz von Zivilisten zu ergreifen; in der Elfenbeinküste schritten französische Einheiten und VN-Friedenstruppen ein – Letztere auf der Basis eines bereits bestehenden Mandats und ebenfalls mit der Befugnis, alle notwendigen Mittel zum Schutz von Zivilisten einzusetzen.<sup>13</sup>

Ogleich der Zweck beider Einsätze nach den Beschlüssen des Sicherheitsrats explizit darin bestand, Zivilisten vor Angriffen zu schützen, zog das Eingreifen jeweils grundlegende politische Veränderungen vor Ort nach sich: In der Elfenbeinküste wurde der bisherige Präsident Laurent Gbagbo nach hart umkämpften Wahlen von der internationalen Gemeinschaft isoliert und dazu gedrängt, die Macht im Staat an seinen siegreichen Widersacher Alassane Dramane Ouattara abzugeben. Mit Hilfe der Blauhelme gelang Ouattara schließlich die Amtsübernahme. In Libyen gewannen die Rebellen mit militärischer Unterstützung durch die Nato-geführte Staatenkoalition die Oberhand. Ein oppositioneller Übergangsrat wurde international anerkannt und übernahm die Regierungsgeschäfte, und der bisherige Machthaber Muammar al-Gaddafi wurde bei der Festnahme durch Truppen des Übergangsrats getötet.

Bei Verabschiedung der Resolution 1975 (2011) zum Einsatz in der Elfenbeinküste hatten Russland, China, Brasilien, Indien und Südafrika darauf hingewiesen, dass VN-Friedenstruppen nicht einseitig Partei in einem bewaffneten Konflikt ergreifen und dazu instrumentalisiert werden dürften, einen Regimewechsel durch-

**12** Elfenbeinküste: SR-Res. 1962 (2010), 20.12.2010; SR-Res. 1975 (2011) [wie Fn. 4]; Libyen: SR-Res. 1970 (2011), 26.2.2011; SR-Res. 1973 (2011) [wie Fn. 4].

**13** Die Ermächtigung hat der Sicherheitsrat bereits in SR-Res. 1933 (2010) vom 30.6.2010 erteilt.

zusetzen.<sup>14</sup> Später wurde beklagt, dass das Mandat im Verlaufe des Einsatzes überschritten und die Grundsätze der Neutralität und Unparteilichkeit verletzt worden seien. Kritisiert wurde außerdem, dass sich der Sicherheitsrat und der VN-Generalsekretär über den ivoirischen Verfassungsrat hinweggesetzt hätten.<sup>15</sup>

In der Resolution 1973 (2011) zu Libyen hatte der Sicherheitsrat zuvor erneut bekräftigt, dass die libyschen Behörden dafür verantwortlich seien, die eigene Bevölkerung zu schützen. Zugleich fand sich darin erstmals die Feststellung, dass die Situation in Libyen eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstelle. Hingegen vermied der Sicherheitsrat jegliche Formulierung, die so hätte ausgelegt werden können, als sei die Schutzverantwortung nun auf die internationale Gemeinschaft übergegangen. Ein solcher Passus wäre von Russland und China nicht toleriert worden. Beide Staaten zählen nämlich zu den Gegnern des Konzepts und haben im Falle Libyens nur ausnahmsweise darauf verzichtet, den Militäreinsatz durch ein Veto zu blockieren. Unmittelbar nach Verabschiedung der Resolution wurde bereits vehement darüber gestritten, ob das Mandat eine Unterstützung der Rebellen oder sogar einen Sturz des libyschen Regimes abdecke. Während etwa der Generalsekretär der Arabischen Liga dies entschieden verneinte,<sup>16</sup> ließen Barack Obama, David Cameron und Nicolas Sarkozy gemeinsam verlauten, dass eine Zukunft Libyens unter Gaddafi unvorstellbar sei. Solange dieser an der Macht sei, müsse die Nato ihre Operationen zum Schutz von Zivilisten fortführen. Erst danach sei ein Prozess möglich, in dem das libysche Volk über eine neue Verfassung entscheiden und eine neue Führung wählen könne.<sup>17</sup> Ebenso deutlich forderten auch die Vertreter von 32 Staaten und sieben internationalen Organisationen auf dem vierten Treffen der Libyen-Kontaktgruppe im Juli 2011 in Istanbul, dass das Gaddafi-Regime seine Macht abgeben müsse. Zugleich bekräftigten sie ihre Solidarität mit dem libyschen Volk, das seinen legitimen Anspruch auf

Demokratie und Freiheit zu verwirklichen suche. Zu diesem Zweck müssten die entsprechenden Sicherheitsratsresolutionen vollständig umgesetzt werden.<sup>18</sup>

Mit zunehmender Dauer des Militäreinsatzes wuchs jedoch die internationale Kritik am Vorgehen in Libyen. China warnte im Sicherheitsrat vor einer willkürlichen Interpretation der Resolutionen und vor mandatswidrigen Aktionen und betonte, dass allein das libysche Volk über die inneren Angelegenheiten und das Schicksal Libyens entscheiden dürfe.<sup>19</sup> Von russischer Seite wurde beklagt, dass das Mandat mit der Bombardierung ziviler Einrichtungen und der Tötung von Zivilisten missachtet worden sei.<sup>20</sup> Und Südafrika konstatierte wiederholt, dass die Intention der Resolution 1973 (2011) auf den Schutz von Zivilisten gerichtet sei, nicht auf einen Regimewechsel oder die gezielte Tötung bestimmter Personen.<sup>21</sup> Sofern bei der Umsetzung der Resolution Völkerrechtsverbrechen begangen worden seien, müssten diese ebenso vom Internationalen Strafgerichtshof untersucht werden wie die Taten des Gaddafi-Regimes – so der Vertreter Südafrikas im Sicherheitsrat.<sup>22</sup>

Einzelne Kommentatoren gingen in ihrer Kritik am Libyen-Einsatz sogar noch weiter und bezeichneten sowohl die Resolution 1973 (2011) als auch ihre Durchsetzung als völkerrechtswidrig. Am schärfsten äußerte sich der Hamburger Strafrechtler und Rechtsphilosoph Reinhard Merkel: Der Sicherheitsrat habe es versäumt, die Sachlage vor Ort in eigener Verantwortung zu klären; er habe hochgradig unbestimmte Handlungsvorgaben gemacht und es der Willkür der Intervenienten anheimfallen lassen, diese zu konkretisieren; und er habe jegliche Kontrolle aus der Hand gegeben. Damit sei der Missbrauch der Resolution bereits in ihr angelegt gewesen und die eingreifenden Staaten hätten schnell die Grenzen dessen überschritten, was ihnen die Resolution aufgetragen und erlaubt habe.<sup>23</sup> Zwar dürften die Vereinten Nationen inter-

<sup>14</sup> VN-Dok. S/PV.6508, 30.3.2011.

<sup>15</sup> Ausführlich zu dieser Kritik Bellamy/Williams, »The New Politics of Protection?« [wie Fn. 11], S. 835ff.

<sup>16</sup> Vgl. Raghida Dergham, »The Goal in Libya Is Not Regime Change – Interview with Amr Moussa«, in: *The New York Times*, 23.3.2011, <[www.nytimes.com/2011/03/24/opinion/24iht-edmoussa24.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/03/24/opinion/24iht-edmoussa24.html?pagewanted=all&_r=0)>.

<sup>17</sup> Barack Obama/David Cameron/Nicolas Sarkozy, »Libya's Pathway to Peace«, in: *The New York Times*, 14.4.2011, <[www.nytimes.com/2011/04/15/opinion/15iht-edlibya15.html?\\_r=0&page\\_wanted=print](http://www.nytimes.com/2011/04/15/opinion/15iht-edlibya15.html?_r=0&page_wanted=print)>.

<sup>18</sup> *Fourth Meeting of the Libya Contact Group, Chair's Statement*, Istanbul, 15.7.2011, Paragraph 1, <[www.mfa.gov.tr/fourth-meeting-of-the-libya-contact-group-chair\\_s-statement\\_-15-july-2011\\_istanbul.en.mfa](http://www.mfa.gov.tr/fourth-meeting-of-the-libya-contact-group-chair_s-statement_-15-july-2011_istanbul.en.mfa)>.

<sup>19</sup> VN-Dok. S/PV.6528, 4.5.2011, S. 10.

<sup>20</sup> VN-Dok. S/PV.6531, 10.5.2011, S. 9; VN-Dok. S/PV.6620, 16.9.2011, S. 3.

<sup>21</sup> VN-Dok. S/PV.6566, 27.6.2011, S. 4; S/PV.6595, 28.7.2011, S. 4.

<sup>22</sup> VN-Dok. S/PV.6528, 4.5.2011, S. 11.

<sup>23</sup> Reinhard Merkel, *Die NATO-Intervention gegen das Gaddafi-Regime war illegitim*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 11.7.2012, <[www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatliche-konflikte/140272/debatten](http://www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatliche-konflikte/140272/debatten)>.

venieren, um Massenmord zu verhindern, sie hätten aber nicht das Recht, mit Gewalt in einen Bürgerkrieg einzugreifen, sich auf die Seite einer Partei zu schlagen und beim Sturz einer Regierung mit kriegerischen Mitteln zu helfen.<sup>24</sup> Gaddafi habe Krieg gegen bewaffnete Rebellen geführt, die ihrerseits Krieg gegen ihn geführt hätten. Und es sei höchst fraglich, ob diese überhaupt zum Mittel des bewaffneten Bürgerkriegs greifen durften. Jedenfalls seien kämpfende Aufständische keine Zivilisten.<sup>25</sup> Daher sei die Nato verpflichtet gewesen, die Gewaltanwendung durch die Rebellen ebenfalls zu unterbinden und diese zu Verhandlungen zu zwingen. Stattdessen habe man auch zivile Objekte gezielt bombardiert, weil sie offenbar für den Sturz des Regimes als wichtig eingestuft worden seien. Durch dieses Vorgehen sei die in der Entstehung begriffene Norm der R2P schwer beschädigt worden.<sup>26</sup> Die nachfolgende Betrachtung der völkerrechtlichen Rahmenbedingungen solcher Einsätze kommt jedoch zu dem Ergebnis, dass die geäußerte Kritik nur zum Teil berechtigt ist.

## R2P-Situationen als Friedensbedrohung im Sinne von Kapitel VII der VN-Charta

Militäreinsätze im Sinne der dritten Säule des R2P-Prinzips (»timely and decisive response«) sind grundsätzlich nur unter zwei Voraussetzungen völkerrechtlich zulässig: mit Zustimmung des betroffenen Staates oder mit Autorisierung durch den Sicherheitsrat im Rahmen des Systems kollektiver Sicherheit gemäß Kapitel VII der Charta. Soll eine Intervention auf Einladung erfolgen, so stellt sich im Falle eines Bürgerkriegs stets die Frage, wer den Staat völkerrechtlich

nach außen vertritt und welche Bedingungen für die Wirksamkeit einer Einladung zur Intervention gegeben sein müssen. Auf diese Problematik wird später noch näher einzugehen sein.<sup>27</sup>

Voraussetzung für ein Mandat nach Kapitel VII ist, dass der Sicherheitsrat eine Bedrohung des Friedens gemäß Artikel 39 feststellt. Diese Feststellung muss nicht zwingend ausdrücklich in der Resolution erfolgen. Ebenso ist es möglich, dass der Sicherheitsrat Maßnahmen nach Kapitel VII beschließt, ohne sich in der betreffenden Resolution explizit auf dieses Kapitel zu berufen.<sup>28</sup> Was eine Friedensbedrohung im Sinne von Artikel 39 ausmacht, ist in der Charta nicht geregelt. Bei der Feststellung hat der Sicherheitsrat ein weites, aber kein unbegrenztes Ermessen.<sup>29</sup> So hat sich im Laufe der Jahre ein umfassendes Bedrohungsverständnis entwickelt, das von den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen auf breiter Basis mitgetragen wird. Der Umstand, dass in einem Staat ein Regime an der Macht ist, das grundlegende Standards guter Regierungsführung missachtet, führt allein noch nicht zu einer Befassung des Sicherheitsrats. Anerkannt ist aber, dass innerstaatliche Auseinandersetzungen, die mit massiven Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts einhergehen, eine Friedensbedrohung darstellen können.<sup>30</sup> Bislang verwies der Sicherheitsrat in solchen Fällen oft darauf, dass die betreffende Situation grenzüberschreitende Auswirkungen habe und den Frieden in einer Region bedrohe. In den Resolutionen zu Libyen wurde die transnationale Dimension des Konflikts jedoch nicht thematisiert.

Die Bewertung der Faktenlage ist ebenfalls Sache des Sicherheitsrats. Zwar hat das Gremium bestimmte Möglichkeiten, sich über offizielle VN-Kanäle und in Gesprächen mit Betroffenen ein Bild von der Entwicklung in einem Staat zu machen. Ein vorgeschriebenes Verfahren zur Ermittlung von Sachverhalten, die eine Friedensbedrohung begründen könnten, existiert jedoch nicht. In der Praxis spielen nachrichtendienst-

**24** »Möglicher Militäreinsatz illegitim: »Gaddafi hat keine Chance«, Interview mit Reinhard Merkel«, *n-tv* (online), 18.3.2011, <[www.n-tv.de/politik/dossier/Gaddafi-hat-keine-Chance-article2889771.html](http://www.n-tv.de/politik/dossier/Gaddafi-hat-keine-Chance-article2889771.html)>.

**25** Reinhard Merkel, »Der libysche Aufstand gegen Gaddafi ist illegitim«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22.3.2011, S. 31 und 33; ders., »Und nächste Woche Bomben auf Damaskus? Die Intervention in Libyen schafft falsche Erwartungen, desavouiert die UN und beschädigt das Völkerrecht«, in: *Die Zeit*, 31.3.2011, S. 15. Vgl. dazu auch die Replik von Christian Tomuschat, »Wenn Gaddafi mit blutiger Rache droht«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23.3.2011, <[www.faz.net/aktuell/politik/ausland/naher-osten/militaerintervention-in-libyen-wenn-gaddafi-mit-blutiger-rache-droht-1610025.html](http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/naher-osten/militaerintervention-in-libyen-wenn-gaddafi-mit-blutiger-rache-droht-1610025.html)>.

**26** Reinhard Merkel, »Der illegale Triumph – Warum die Nato-Intervention in Libyen Grundlagen des Völkerrechts beschädigt«, in: *Die Zeit*, 8.9.2011, S. 60.

**27** Siehe dazu in dieser Studie die Ausführungen zur Anerkennung von Rebellen ab S. 15.

**28** Security Council Report, *Security Council Action under Chapter VII: Myths and Realities* (Special Research Report 2008 Nr. 1), 23.6.2008, S. 16ff.

**29** Vgl. International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), Appeals Chamber, *The Prosecutor v. Tadić, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction*, 2.10.1995, Case No. IT94-1-AR72, Absätze 28–29.

**30** Jochen A. Frowein/Nico Krisch, »Article 39«, in: Bruno Simma u.a. (Hg.), *The Charter of the United Nations – A Commentary*, Bd. I, 2. Aufl., Oxford/New York 2002, S. 717–729 (723ff).

liche Informationen von Regierungen für die Entscheidungsfindung im Sicherheitsrat ebenso eine Rolle wie Schilderungen von Nichtregierungsorganisationen oder Medienberichte.

Geht der Sicherheitsrat im konkreten Fall von einer Friedensbedrohung aus, so kann er Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII beschließen, um Frieden und Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen. Auch bei der Wahl der Maßnahmen hat er einen weiten Spielraum. Im Zusammenhang mit humanitären Interventionen und der R2P wird nach wie vor über die Zweckmäßigkeit von Kriterien gestritten, deren Beachtung den Beschlüssen des Sicherheitsrats größere Legitimität verleihen könnte.<sup>31</sup> Dabei stellt sich insbesondere das Problem, ab welcher konkreten Schwelle ein militärisches Einschreiten legitimierbar ist. Im R2P-Kontext bieten die im Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs verankerten Tatbestände des Völkermords, der Verbrechen gegen die Menschlichkeit und der Kriegsverbrechen gewisse Anhaltspunkte. Der Sicherheitsrat ist in seinen Entscheidungen jedoch nicht an diese völkerrechtlich-vertraglichen Definitionen gebunden.

### **Wenn der Sicherheitsrat »alle notwendigen Maßnahmen« autorisiert**

Ermächtigt der Sicherheitsrat die Staaten dazu, alle notwendigen Mittel oder Maßnahmen zu ergreifen (to take all necessary means/measures), so schließt dies die Anwendung militärischer Gewalt ein. Üblicherweise finden sich in den Resolutionen allerdings kaum Konkretisierungen, wie solche Beschlüsse im Detail umzusetzen sind. Regelmäßig werden die Mandatsnehmer in den Resolutionen nur dazu aufgefordert, den VN-Generalsekretär über die eingeleiteten Schritte zu unterrichten, der dann dem Sicherheitsrat Bericht erstatten muss. Ob und in welchem Umfang der Sicherheitsrat die Kontrolle über einen von ihm autorisierten Militäreinsatz ausüben muss, ist völkerrechtlich nicht geklärt. Ein Mandat ist jedenfalls nicht schon deshalb rechtswidrig, weil der Sicherheitsrat darin weitreichende Befugnisse überträgt, ohne in der Lage zu sein, deren Ausübung permanent zu steuern.

Da eine militärische Intervention in einem Staat, auch wenn sie humanitären Zwecken dient, grundsätzlich dessen Souveränität tangiert und potentiell

<sup>31</sup> Vgl. dazu den grundlegenden Bericht der ICISS, *The Responsibility to Protect* [wie Fn. 2].

eine Verletzung des völkerrechtlichen Gewaltverbots darstellt, sollten Mandate unter Kapitel VII eindeutig und so präzise wie möglich gefasst sein. Zumindest sollte der Sicherheitsrat Zweck und Grenzen des Einsatzes und die Voraussetzungen für seine Beendigung definieren. Soweit die Theorie. Dass der Sicherheitsrat stets weit hinter diesen Erwartungen zurückbleibt, ist zum einen der Routine geschuldet, mit der das Gremium seine tägliche Arbeit verrichtet. Zum anderen müssen oft politische Gräben zwischen den Mitgliedern überbrückt werden, die keine spezifischeren Formulierungen zulassen. Mitunter führt das Ringen um Kompromissformeln in umstrittenen Resolutionen sogar bewusst zu zweideutigen Beschlüssen, die von den Mitgliedern ihren Interessen entsprechend unterschiedlich ausgelegt werden können. In der Praxis eröffnen weitgefaste Autorisierungen wie im Falle des Libyen-Einsatzes den Mandatsnehmern erhebliche Interpretations- und Entscheidungsspielräume.

In der Resolution 1973 (2011) hat der Sicherheitsrat die Staaten ermächtigt, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um Zivilpersonen und von der Zivilbevölkerung bewohnte Gebiete in Libyen vor Angriffen zu schützen.<sup>32</sup> Hier stellt sich zum einen die Frage, wen es militärisch zu schützen gilt, wenn der Sicherheitsrat in einem Mandat Begriffe wie »Zivilbevölkerung« und »Zivilist« verwendet. Gerade in einem Bürgerkrieg verwischen häufig die Grenzen zwischen der Bevölkerung und den Kriegführenden. Zum anderen lässt sich darüber streiten, welche Maßnahmen im Einzelfall durch das Mandat gedeckt sein können, wenn eine Regierung schwerste Menschenrechtsverbrechen gegen die eigene Bevölkerung begeht.

### **Wer ist »Zivilist« in einem Bürgerkrieg?**

In der Präambel der Resolution 1973 (2011) hat der Sicherheitsrat nicht nur erneut erklärt, dass die libyschen Behörden dafür verantwortlich sind, die Bevölkerung zu schützen, sondern auch bekräftigt,

<sup>32</sup> »Authorizes Member States that have notified the Secretary-General, acting nationally or through regional organizations or arrangements, and acting in cooperation with the Secretary-General, to take all necessary measures, notwithstanding paragraph 9 of resolution 1970 (2011), to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack in the Libyan Arab Jamahiriya, including Benghazi, while excluding a foreign occupation force of any form on any part of Libyan territory [...]« (Paragraph 4).

dass die Parteien in einem bewaffneten Konflikt die Hauptverantwortung dafür tragen, dass der Schutz von Zivilisten gewährleistet ist.<sup>33</sup> Außerdem hat der Sicherheitsrat an mehreren Stellen in der Resolution explizit auf das humanitäre Völkerrecht Bezug genommen.<sup>34</sup>

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob der Begriff des Zivilisten in Paragraph 4 der Resolution 1973 (2011) in einem strengen humanitär-völkerrechtlichen Sinne auszulegen ist. Das humanitäre Völkerrecht basiert auf der grundlegenden Unterscheidung zwischen Zivilisten und Kombattanten bzw. Kämpfern. Aus dieser Differenzierung ergibt sich, welche Personen in einem bewaffneten Konflikt besonderen Schutz vor den Gefahren genießen, die von Kampfhandlungen ausgehen. Zivilisten verlieren das Recht auf diesen Schutz nur, sofern und solange sie unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen.<sup>35</sup> Hingegen dürfen die Mitglieder organisierter bewaffneter Gruppen im nichtinternationalen bewaffneten Konflikt, etwa dem klassischen Bürgerkrieg, sogar abseits des Kampfgeschehens angegriffen werden.<sup>36</sup> Eine streng am humanitären Völkerrecht orientierte Interpretation der Autorisierung in Paragraph 4 der Resolution 1973 (2011) hätte daher zur Folge, dass Personen, die sich in organisierter Form am bewaffneten Aufstand gegen das Gaddafi-Regime beteiligten, nicht vom Schutzzweck des Mandats erfasst waren.

Andererseits lässt sich argumentieren, dass der Sicherheitsrat das Mandat nicht im Sinne der humanitär-völkerrechtlichen Kategorien verengen wollte.<sup>37</sup>

33 »Reiterating the responsibility of the Libyan authorities to protect the Libyan population and reaffirming that parties to armed conflicts bear the primary responsibility to take all feasible steps to ensure the protection of civilians« (Absatz 4 der Präambel).

34 Absätze 6 und 10 der Präambel; Paragraph 3 des operativen Teils.

35 Siehe Genfer Abkommen vom 12.8.1949 über den Schutz der Opfer nichtinternationaler bewaffneter Konflikte, Zusatzprotokoll (ZP) I vom 8.6.1977, Artikel 51 (3), und ZP II vom 8.6.1977, Artikel 13 (3).

36 Einzelne Aspekte dieser Abgrenzung sind jedoch höchst umstritten. Dies gilt zum einen für die Voraussetzungen, unter denen eine Person als Mitglied einer organisierten bewaffneten Gruppe einzustufen ist. Zum anderen vertreten die Staaten unterschiedliche Auffassungen darüber, ob und wann eine Person, die sich unmittelbar an Feindseligkeiten beteiligt, ihren Schutz dauerhaft verliert oder ob sie ihn wiedererlangen kann.

37 Mehrdad Payandeh, »The United Nations, Military Intervention, and Regime Change in Libya«, in: *Virginia Journal of International Law*, 52 (2012) 2, S. 355–403 (386).

Immerhin enthält die Autorisierung in Paragraph 4 gerade keinen Verweis auf das humanitäre Völkerrecht. Für diese Lesart spricht auch der Umstand, dass der Sicherheitsrat nicht nur den Schutz von Zivilpersonen, sondern auch den Schutz zivil bevölkerter Gebiete einschließlich der Stadt Bengasi verfügt hat, soweit diese von Angriffen bedroht waren. Damit war klar, dass von den militärischen Maßnahmen der internationalen Koalition nicht nur unbeteiligte Zivilisten profitieren würden, sondern auch die libyschen Rebellen, die in diesen Gebieten Zuflucht suchten und dort ihre Operationen vorbereiteten. Ob die Resolution die internationale Koalition auch dazu ermächtigt hat, die Rebellen militärisch zu unterstützen und gegebenenfalls sogar einen Regimewechsel zu erzwingen, hängt davon ab, welche Maßnahmen im Sinne des Mandats als notwendig anzusehen waren. In dieser Frage besteht der gravierendste Dissens.

### Was ist zum Schutz von Zivilisten in einem Bürgerkrieg »notwendig«?

Es ist durchaus denkbar, dass der Sicherheitsrat in einem Beschluss zur Anwendung militärischer Gewalt bestimmte Parameter des Einsatzes selbst regelt. In Paragraph 4 der Resolution 1973 (2011) hat er beispielsweise eine Besetzung libyschen Territoriums durch ausländische Truppen explizit ausgeschlossen. Darüber hinaus findet sich in der Präambel solcher Resolutionen regelmäßig ein ausdrückliches Bekenntnis zur Souveränität, Unabhängigkeit und territorialen Unversehrtheit desjenigen Staates, auf dessen Hoheitsgebiet der Einsatz stattfindet. Dies schützt den betreffenden Staat jedoch nicht vor vorübergehenden Eingriffen in seine Rechtssphäre, soweit sie mandatsgemäß erfolgen. Innerhalb des Rahmens der Resolution 1973 (2011) hat es der Sicherheitsrat den Mandatsnehmern überlassen, selbst darüber zu entscheiden, welche Maßnahmen aus ihrer Sicht für die Erfüllung des Mandats notwendig sind. Dies ist eine durchaus übliche Praxis. Theoretisch kann der Sicherheitsrat jederzeit steuernd eingreifen, wenn er eine Mandatsüberdehnung feststellt. In der Praxis ist dies jedoch bislang nicht vorgekommen.

Die Befürworter einer restriktiven Mandatsauslegung könnten argumentieren, dass unter mehreren geeigneten Maßnahmen grundsätzlich diejenige zu wählen ist, die den betroffenen Staat in seinem völkerrechtlich geschützten Bereich am wenigsten beeinträchtigt. Im Falle eines Militäreinsatzes zum Schutz

von Zivilisten vor Übergriffen durch die eigene Regierung könnte zum Beispiel die gezielte Durchsetzung von Flugverbots- und Schutzzonen im Einzelfall Vorrang vor großangelegten offensiven Militäraktionen haben. Der Grundsatz des mildesten Mittels ist in zahlreichen nationalen Rechtsordnungen verankert und kommt im deutschen Recht etwa bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung im polizeirechtlichen Kontext zum Tragen. Dieses Prinzip lässt sich jedoch nicht ohne weiteres auf Sicherheitsratsmandate übertragen. Generell wird davon ausgegangen, dass der Sicherheitsrat den Begriff »necessary« lediglich verwendet, um klarzustellen, dass die Maßnahmen, die die Staaten ergreifen, der Erreichung des Mandatzwecks dienen müssen. Ein abgestuftes Vorgehen wird danach nicht vorausgesetzt.<sup>38</sup> Zusätzliche Einschränkungen ergeben sich allenfalls aus dem humanitären Völkerrecht, sofern die Intervenienten im Zuge des Einsatzes zu einer Partei in dem bewaffneten Konflikt werden. Die Staaten sind als Truppensteller nämlich auch dann an das humanitäre Völkerrecht gebunden, wenn sie auf der Grundlage eines Sicherheitsratsmandats tätig werden. Das humanitäre Völkerrecht verpflichtet die Konfliktparteien zur Einhaltung bestimmter Grundsätze der Kriegführung. Dazu zählen unter anderem das Unterscheidungsgebot und das Proportionalitätsprinzip, dem zufolge zivile Verluste bei Angriffen in keinem Missverhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen dürfen. Das humanitäre Völkerrecht befasst sich jedoch nicht mit der Frage, ob es zulässig ist, oppositionellen Kräften in einem innerstaatlichen Bürgerkrieg gegenüber der amtierenden Regierung beizustehen. Eine mögliche Rechtfertigung kann sich allenfalls aus dem Sicherheitsratsmandat ergeben.

### Unterstützung von Rebellen als erlaubtes Mittel? – Regimewechsel als erlaubte Folge?

Bereits 1986 hat der Internationale Gerichtshof bekräftigt, dass jeder Staat das Recht hat, sein politisches, wirtschaftliches, soziales und kulturelles System frei zu wählen.<sup>39</sup> In diesen Angelegenheiten sind die Staaten prinzipiell vor Eingriffen von außen geschützt. Ob und in welchem Umfang demokratische Prinzipien

bereits im Völkerrecht verankert sind, ist umstritten.<sup>40</sup> Bislang trifft das Völkerrecht jedenfalls keine konkreten Aussagen darüber, wie innere Mitbestimmung zu organisieren ist. Gegenüber den unterschiedlichen Staatsformen und den Ideologien, die ihnen zugrunde liegen, nimmt es traditionell eine neutrale Haltung ein. So verstoßen Staaten und internationale Organisationen grundsätzlich auch dann gegen das Interventionsverbot, wenn sie versuchen, den Umsturz eines autoritären Regimes zu erzwingen. Dementsprechend stellt die militärische Unterstützung von Rebellen – anders als das Eingreifen in einen Bürgerkrieg auf Einladung der amtierenden Regierung<sup>41</sup> – einen Verstoß gegen das völkerrechtliche Interventionsverbot und gegen das Gewaltverbot nach Artikel 2 Ziffer 4 der Charta dar. Der Sicherheitsrat hat nach Kapitel VII zwar die Möglichkeit, Zwangsmaßnahmen zu beschließen, die von diesen Verboten nicht berührt werden.<sup>42</sup> Ob der Zweck eines solchen Beschlusses unmittelbar darin bestehen darf, einen Regimewechsel in einem Staat zu erzwingen, ist jedoch umstritten.<sup>43</sup>

Der Sicherheitsrat hat jedenfalls bereits mehrfach gezielt auf eine Veränderung von Herrschaftsstrukturen in Staaten hingewirkt, so etwa 1968 mit Sanktio-

<sup>40</sup> Vgl. Thomas M. Franck, »The Emerging Right to Democratic Governance«, in: *American Journal of International Law*, 86 (1992) 1, S. 46–91. Skeptisch Sean D. Murphy, »Democratic Legitimacy and the Recognition of States and Governments«, in: *International and Comparative Law Quarterly*, 48 (1999) 3, S. 545–581.

<sup>41</sup> Droht einer Regierung ein gewaltsamer Umsturz durch Rebellen, kann sie grundsätzlich den Sicherheitsrat oder andere Staaten um Hilfe ersuchen. In diese Kategorie fällt etwa die Intervention der Economic Community of West African States (ECOWAS) unter Führung Nigerias in Sierra Leone im Jahr 1997, die auf Einladung des gestürzten Präsidenten Kabbah erfolgte und nachträglich vom Sicherheitsrat begrüßt wurde. Dazu grundlegend Georg Nolte, *Eingreifen auf Einladung. Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit des Einsatzes fremder Truppen im internen Konflikt auf Einladung der Regierung*, Berlin u.a. 1999.

<sup>42</sup> In Bezug auf das Interventionsverbot ist dies ausdrücklich in Artikel 2 Ziffer 7 der Charta geregelt.

<sup>43</sup> Teilweise wird die Auffassung vertreten, dass die zwangsweise Beseitigung von Eliten oder der Regierung eines Staates durch externe Akteure sogar ohne Mandat des Sicherheitsrats zulässig sein kann, wenn es sich um eine Extremsituation handelt, in der die Bevölkerung des Staates vor schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen geschützt werden muss; siehe W. Michael Reisman, »Why Regime Change Is (Almost Always) a Bad Idea«, in: *American Journal of International Law*, 98 (2004) 3, S. 516–525 (517ff). Ablehnend Kerstin Oden Dahl, »Regimewechsel und Interventionsverbot: die Elfenbeinküste und Libyen als Fallstudien«, in: *Archiv des Völkerrechts*, 50 (2012) 3, S. 318–347 (339).

<sup>38</sup> Ebd., S. 385.

<sup>39</sup> International Court of Justice, *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, 27.6.1986, S. 14–150 (108) (ICJ Reports 1986).

nen gegen die weiße Minderheitenregierung in Südrhodesien, 1994 mit einer Resolution, in der die Wiedereinsetzung des gestürzten Präsidenten Aristide in Haiti gefordert wurde, und nicht zuletzt mit seinen Beschlüssen gegen das Taliban-Regime in Afghanistan. Das oben beschriebene Vorgehen im Falle der Elfenbeinküste im Jahr 2011 reiht sich in diese Liste ein. Ein Blick auf die in Kapitel VII der Charta verankerten Befugnisse legt den Schluss nahe, dass der Sicherheitsrat sogar direkt einen Regimewechsel anordnen könnte, wenn er feststellt, dass von den führenden Akteuren eines Landes eine Friedensbedrohung ausgeht. In der Praxis ist ein solches Vorgehen wegen der souveränitätsfixierten und interventionskritischen Haltung Russlands und Chinas jedoch kaum denkbar. Mit der Resolution 1973 (2011) dürfte der Sicherheitsrat in dieser Hinsicht bereits an die Grenzen des derzeit politisch Möglichen gegangen sein.

Selbst wenn der Sicherheitsrat die Staaten »nur« dazu ermächtigt, alle notwendigen Maßnahmen zum Schutz von Zivilisten zu ergreifen, kann es zur Durchsetzung dieses Mandats in einem Bürgerkrieg durchaus gerechtfertigt sein, die Konfliktparteien militärisch zurückzudrängen und zu schwächen, bis sie ihre Kampfhandlungen einstellen und Angriffe gegen die Zivilbevölkerung unterbleiben. Andernfalls ließe sich der Schutzauftrag kaum wirksam erfüllen. Damit ist jedoch nicht zu vermeiden, dass der Eingriff den Ausgang des Bürgerkriegs beeinflusst. In Konstellationen wie in Libyen, in denen überwiegend die Regierung für die gewalttätigen Übergriffe verantwortlich ist, wird die Intervention unweigerlich zur Stärkung der Opposition führen.<sup>44</sup> Ein solcher Einsatz kann mittelbar oder unmittelbar zur Folge haben, dass es zu einem Regimewechsel kommt. Außer Frage steht aber, dass zur Erfüllung eines humanitären Schutzmandats grundsätzlich gleichermaßen gegen Rebellen eingeschritten werden muss, sofern sich im Verlauf des Einsatzes herausstellt, dass es von deren Seite ebenfalls zu Übergriffen auf die Zivilbevölkerung kommt.

Letztlich ist es eine politische Entscheidung, ob der Sicherheitsrat ein humanitäres Schutzmandat so eng fasst, dass Maßnahmen, die zum Regimesturz führen können, eindeutig ausgeschlossen sind. Ergeht ein Beschluss wie im Falle der Resolution 1973 (2011), der den Mandatsnehmern bewusst erhebliche Interpretations- und Entscheidungsspielräume belässt, ist ein Einsatz jedenfalls nicht schon deshalb völkerrechts-

widrig, weil es in der Folge absehbar zu einem Regimewechsel kommt. Dementsprechend wurde in der Literatur plausibel argumentiert, dass der Sturz des Gaddafi-Regimes in Libyen zwar nicht Zweck der Resolution gewesen sei und damit auch nicht Zweck des Militäreinsatzes sein durfte; die faktische Unterstützung der Rebellen habe, soweit sie zum Erreichen des humanitären Schutzzwecks unabdingbar gewesen sei, jedoch nicht gegen die Resolution verstoßen.<sup>45</sup> Damit kann der Regimewechsel in diesem Fall durchaus als erlaubtes Mittel zur Durchsetzung des Schutzmandats bzw. als erlaubte Folge des Einsatzes betrachtet werden.<sup>46</sup> Maßgeblich ist, dass das Eingreifen objektiv geeignet ist, den Schutzzweck der Resolution zu verwirklichen. Dass einige Sicherheitsratsmitglieder und Truppensteller von vornherein die Absicht hatten, Gaddafi im Zuge der Umsetzung des Mandats zu stürzen, mag einen Schatten auf die Legitimität des Einsatzes werfen. Völkerrechtswidrig wäre das Vorgehen aber erst dann gewesen, wenn humanitäre Gründe offenkundig nur als Vorwand gedient hätten. Im Übrigen ist die Grenze des völkerrechtlich Erlaubten auch überschritten, wenn das Machtvakuum nach einem Regimesturz von externen Akteuren gefüllt wird, ohne dass die betroffene Bevölkerung auf absehbare Zeit die Möglichkeit hat, selbst über die politische Zukunft des Landes zu entscheiden. Daher muss der Sicherheitsrat in jedem Fall Sorge dafür tragen, dass es bei der Implementierung seiner Beschlüsse nicht zu einer Verletzung des Selbstbestimmungsrechts kommt. Mittlerweile haben die Vereinten Nationen ein umfangreiches Instrumentarium entwickelt, um die politischen Prozesse in ehemaligen Bürgerkriegsländern in der Phase der Friedenskonsolidierung zu begleiten und zu unterstützen.

## Die Anerkennung von Rebellen

Mit der Anerkennung einer Regierung wird ausgedrückt, dass die anerkannte Entität mit allen völkerrechtlichen Konsequenzen als Vertreter des Staates

<sup>45</sup> Robin Geiß/Maral Kashgar, »UN-Maßnahmen gegen Libyen – Eine völkerrechtliche Betrachtung«, in: *Vereinte Nationen*, 59 (2011) 3, S. 99–104 (103); Odendahl, »Regimewechsel und Interventionsverbot« [wie Fn. 43], S. 340f.

<sup>46</sup> Payandeh, »The United Nations, Military Intervention, and Regime Change« [wie Fn. 37], S. 388f; Gregory H. Fox, »Regime Change«, in: Rüdiger Wolfrum (Hg.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford u.a., online edition 2013, <www.mpepil.com>, Rn. 50f.

<sup>44</sup> Payandeh, »The United Nations, Military Intervention, and Regime Change« [wie Fn. 37], S. 387.

behandelt wird. Dieser Akt ist von der Anerkennung eines Staates zu unterscheiden. Erfolgt ein Regierungswechsel auf verfassungsmäßigem Wege, ist es in den internationalen Beziehungen nicht üblich, die neue Führung ausdrücklich anzuerkennen; nach revolutionären Umwälzungen kann eine förmliche Anerkennung aber durchaus eine klarstellende Funktion haben. Völkerrechtlich problematisch ist es jedoch, wenn ausländische Regierungen eine Oppositionsgruppe mitten in einem Bürgerkrieg als neue Regierung anerkennen. Voraussetzung für die Zulässigkeit einer solchen Anerkennung ist nämlich, dass die betreffende Gruppe zumindest im überwiegenden Teil des Staates effektive Herrschaftsgewalt ausübt.<sup>47</sup> Teilweise wird zusätzlich darauf abgestellt, ob der Umsturz von der Bevölkerung mitgetragen wird und ob die neue Regierung signalisiert hat, die Belange des Staates im Einklang mit dem Völkerrecht zu vertreten. Insgesamt scheint die Frage, ob demokratische Grundprinzipien eingehalten werden, bei Entscheidungen über eine Anerkennung oder Nicht-Anerkennung eine zunehmend wichtige Rolle zu spielen.<sup>48</sup> Ist die Vorherrschaft in einem Bürgerkrieg noch umkämpft, wäre eine Anerkennung allerdings verfrüht und würde eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Staates bedeuten. Im Übrigen spricht die Staatenpraxis in Situationen, in denen ein Regimewechsel von außen herbeigeführt wurde, eher gegen die Zulässigkeit einer Anerkennung der neuen Führung.<sup>49</sup>

In Libyen wurde der Nationale Übergangsrat von einigen Staaten gemäß der Übereinkunft der Libyen-Kontaktgruppe von Juli 2011<sup>50</sup> als legitime regierende Autorität (»legitimate governing authority«) an-

erkannt<sup>51</sup> und in der Folgezeit exklusiv als Vertretung des libyschen Staates behandelt.<sup>52</sup> Beurteilt man diesen Akt allein anhand des Kriteriums der effektiven und gesicherten territorialen Kontrolle, so lässt sich durchaus der Schluss ziehen, dass zahlreiche Staaten damals gegen das Interventionsverbot verstoßen haben, da die Rebellen während dieser Phase des Bürgerkrieges in weiten Teilen des Landes noch nicht die militärische Oberhand hatten.<sup>53</sup> Dies dürfte sich spätestens mit der Einnahme von Tripolis Ende August 2011 geändert haben.<sup>54</sup> Die deutsche Bundesregierung hatte den Nationalen Übergangsrat im Juni 2011 hingegen lediglich als legitimen Vertreter des libyschen Volkes bezeichnet.<sup>55</sup>

Auch die Nationale Koalition der syrischen Revolutions- und Oppositionskräfte wurde von zahlreichen Staaten bereits als legitime bzw. einzige legitime Vertretung des syrischen Volkes anerkannt.<sup>56</sup> Hierbei handelt es sich um eine rein politische Erklärung ohne völkerrechtliche Bedeutung, die von der Anerkennung einer Regierung streng zu trennen ist. Insbesondere berührt die Anerkennung einer Gruppe als legitime Vertretung des Volkes nicht den völkerrechtlichen Status der im Amt befindlichen Regierung. Mit einer solchen Erklärung geht meist eine verstärkte politische und finanzielle Unterstützung einher; Waffenlieferungen und militärische Hilfe lassen sich darauf jedoch nicht stützen.<sup>57</sup> Derartige Maßnahmen wären erst dann zulässig, wenn die betreffende Gruppe tatsächlich das Staatsgebiet

47 Jochen A. Frowein, »Recognition«, in: Wolfrum (Hg.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [wie Fn. 46], Rn. 15f.

48 Vgl. Frithjof Ehm, »Demokratie und die Anerkennung von Staaten und Regierungen«, in: *Archiv des Völkerrechts*, 49 (2011) 1, S. 64–86 (79ff).

49 Frowein, »Recognition« [wie Fn. 47], Rn. 15. Als Gegenbeispiel dient jedoch vor allem der Fall Irak: Obwohl der Einmarsch der USA völkerrechtlich äußerst problematisch war, wurde die neue irakische Regierung von der internationalen Gemeinschaft rasch als Vertreter des irakischen Staates akzeptiert. Ähnlich verhielt es sich in Afghanistan, wobei jedoch die Intervention in diesem Fall auf der Basis einer soliden völkerrechtlichen Grundlage erfolgte und das De-facto-Regime der Taliban im Unterschied zur Regierung Saddam Husseins international nicht anerkannt war.

50 *Fourth Meeting of the Libya Contact Group, Chair's Statement* [wie Fn. 18], Paragraph 4.

51 Vgl. William Wan/William Booth, »United States Recognizes Libyan Rebels as Legitimate Government«, in: *The Washington Post*, 15.7.2011, <[http://articles.washingtonpost.com/2011-07-15/world/35237622\\_1\\_rebel-council-libyan-rebel-mahmoud-shammam](http://articles.washingtonpost.com/2011-07-15/world/35237622_1_rebel-council-libyan-rebel-mahmoud-shammam)>; »UK Expels Gaddafi Diplomats and Recognises Libya Rebels«, *BBC News*, 27.7.2011, <[www.bbc.co.uk/news/uk-politics-14306544](http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-14306544)>.

52 Republic of Turkey, Ministry of Foreign Affairs, *Conclusions of the Libya Contact Group Meeting*, Istanbul, 25.8.2011, Paragraph 5, <[www.mfa.gov.tr/conclusions-of-the-libya-contact-group-meeting-istanbul\\_-25-august-2011.en.mfa](http://www.mfa.gov.tr/conclusions-of-the-libya-contact-group-meeting-istanbul_-25-august-2011.en.mfa)>.

53 Stefan Talmon, »Recognition of the Libyan National Transitional Council«, in: *ASIL insights*, 15 (2011) 16, 16.6.2011, <[www.asil.org/insights110616.cfm](http://www.asil.org/insights110616.cfm)>.

54 Odendahl, »Regimewechsel und Interventionsverbot« [wie Fn. 43], S. 322f, 334f.

55 Auswärtiges Amt, *Außenminister Westerwelle in Bengasi*, 14.6.2011, <[www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/BM-Reisen/2011/06-Bengasi-PAL-ISR/110614-Bengasi-node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/BM-Reisen/2011/06-Bengasi-PAL-ISR/110614-Bengasi-node.html)>.

56 Siehe Stefan Talmon, »Recognition of Opposition Groups as the Legitimate Representative of a People«, in: *Bonn Research Papers on Public International Law*, (3.3.2013) 1, S. 2ff.

57 Ebd., S. 11ff., 24.



effektiv kontrollieren würde und demzufolge im völkerrechtlichen Sinne als Regierung anerkannt werden dürfte. In diesem Fall könnten andere Staaten mit Zustimmung der neuen Regierung sogar ohne Sicherheitsratsmandat intervenieren, um den Konflikt endgültig zu befrieden.<sup>58</sup>

**58** Argumentiert man im Falle Libyens, dass der Nationale Übergangsrat als neue Vertretung des Staates Libyen dem militärischen Einschreiten der internationalen Staatenkoalition völkerrechtlich wirksam zugestimmt hat, hätte sich die Rechtsgrundlage der Intervention über das bestehende Sicherheitsratsmandat hinaus verbreitert. Zugleich hätte sich der humanitär-völkerrechtliche Charakter des Konflikts schlagartig verändert: Der internationale bewaffnete Konflikt zwischen Libyen und den intervenierenden Staaten wäre beendet gewesen; diese Staaten wären an der Seite der Truppen des Nationalen Übergangsrats zu einer Partei in dem nichtinternationalen Konflikt geworden, und das Gaddafi-Regime hätte die Rolle einer nichtstaatlichen Partei in dem Konflikt übernommen; siehe dazu Katja Schöberl, »Konfliktpartei und Kriegsgebiet in bewaffneten Auseinandersetzungen – zur Debatte um den Anwendungsbereich des Rechts internationaler und nicht-internationaler bewaffneter Konflikte«, in: *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften*, 25 (2012) 3, S. 128–138 (131f).

## Entwicklungsperspektiven der Schutzverantwortung aus politischer Sicht

Lars Brozus

Mit R2P haben die in den Vereinten Nationen versammelten Staaten eine prinzipielle Schutzverantwortung auch für Menschen jenseits der jeweils eigenen Staatsgrenze anerkannt.<sup>59</sup> Das Binnenverhältnis von Staat und Gesellschaft ist seit jeher durch eine Schutzkomponente geprägt. Der »soziale Vertrag« zwischen Regierung und Bevölkerung basiert darauf, dass Letztere auf den individuellen Einsatz von Gewaltmitteln zum Eigenschutz verzichtet. Diese stillschweigende Übereinkunft gilt, solange (und nur wenn) die Regierung einen entsprechenden Schutz gewährleistet. Das bedeutet auch, dass der Staat nicht zur Bedrohung der eigenen Gesellschaft werden darf. Vielmehr besteht seine Aufgabe darin, Bürgerinnen und Bürger voneinander und mit Hilfe von checks and balances vor dem staatlichen Macht- und Gewaltpotential zu schützen. Diese Schutzfunktion ist die Grundlage dafür, dass die Herrschaftsunterworfenen den Herrschaftsanspruch des modernen, souveränen Staates im Inneren anerkennen. Über diese Anerkennung legitimiert der Staat seinen Alleinvertretungsanspruch nach außen.

In der politischen Realität wurde die Schutzfunktion jedoch immer wieder nicht oder nicht hinreichend ausgeübt. Gewaltförmige Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Bevölkerung innerhalb der Staatsgrenzen wertete die Staatengemeinschaft im Regelfall als innere Angelegenheit. Da die Staaten untereinander vereinbart haben, dass innere Angelegenheiten per se keinen Eingriffsgrund darstellen, konnten selbst äußerst brutale Gewalt herrscher ziemlich sicher davon ausgehen, von außen nicht an ihrem Tun gehindert zu werden. Dies änderte sich erst, als in der Gesellschaftswelt immer mehr Aufmerksamkeit für die menschenrechtliche Qualität

<sup>59</sup> Im Zentrum der folgenden Erörterungen stehen die politischen Aspekte der Debatte über Schutzverantwortung und Regimewechsel. Aus normativer bzw. friedensethischer Perspektive diskutiert unser Kollege Peter Rudolf die Problematik humanitärer Interventionen. Vgl. Peter Rudolf, *Schutzverantwortung und humanitäre Intervention. Eine ethische Bewertung der »Responsibility to Protect« im Lichte des Libyen-Einsatzes*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2013 (SWP-Studie 3/2013).

der Beziehungen zwischen Regierenden und Regierten entstand. Die Berichterstattung über massive Gewalttaten der zahlreichen Schreckensherrschaften im 20. Jahrhundert trug dazu bei, dass die Staaten ihre selbstverordnete Gleichgültigkeit gegenüber der menschenrechtlichen Ausgestaltung anderer Herrschaftsverhältnisse in Frage stellten. Langsam gewann die Idee an Boden, dass der Schutz einer Bevölkerung vor Massengewalttaten nicht nur individuelle Aufgabe der Regierung des Heimatstaats sein kann, sondern im Fall des Regierungsversagens zu einer kollektiven Aufgabe werden soll. Die humanitären Katastrophen in Rwanda und im ehemaligen Jugoslawien in den 1990er Jahren beschleunigten diesen Bewusstseinswandel. Erst vor diesem Hintergrund wird verständlich, dass die Vereinten Nationen sich 2005 auf die Etablierung der Schutzverantwortung einigen konnten.

### Vom Versprechen zur Praxis: R2P nach Libyen – und vor Syrien?

Die Einschätzungen zur Bedeutung der Schutzverantwortung variieren beträchtlich, seit die Internationale Kommission zu Intervention und Staatensouveränität (International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS) das Konzept in ihrem Bericht von 2001 grundlegend ausformulierte.<sup>60</sup> Auf der einen Seite wird die Entwicklung während der letzten Dekade als bemerkenswerte, wenn nicht gar einzigartige Erfolgsgeschichte dargestellt. Dieser Erfolg wird in erster Linie der beharrlichen Überzeugungsarbeit einer Gruppe von »Norm-Unternehmern« zugeschrieben, die vor allem aus Wissenschaftlern und Politikern bestand. Sie hätten es geschafft, ihre humanitär begründeten Auffassungen über den Schutz von Bevölkerungen als zentrale Aufgabe staatlicher Souveränität in überraschend kurzer Zeit ganz oben auf der internationalen Agenda zu platzieren.<sup>61</sup> Auf der anderen

<sup>60</sup> Vgl. ICISS, *The Responsibility to Protect* [wie Fn. 2].

<sup>61</sup> Vgl. José E. Alvarez, »The Schizophrenias of R2P«, in: Philip Alston/Euan MacDonald (Hg.), *Human Rights, Intervention, and*

Seite wird bemängelt, die Schutzverantwortung werde in der Praxis internationaler Politik nur unzureichend beachtet. Rechtzeitig und entschieden handle die Staatengemeinschaft nach wie vor nur in Ausnahmesituationen. Zwar sind die Klagen über mangelnden politischen Willen zur Wahrnehmung der R2P leiser geworden, nachdem im Frühjahr 2011 in Libyen und der Elfenbeinküste militärisch zum Schutz der Bevölkerung eingegriffen wurde.<sup>62</sup> Inzwischen ist das Konzept in der internationalen Politik fest verankert.<sup>63</sup> Damit werden allerdings auch die mit R2P verbundenen Probleme und Dilemmata besser sichtbar. Sie müssen gegenwärtig vor allem politisch geklärt werden. Denn eine völkerrechtliche Norm, nach der die Schutzverantwortung auf die Vereinten Nationen übergeht, wenn der Heimatstaat ihr nicht gerecht wird, ist bestenfalls im Entstehen begriffen.<sup>64</sup> Auch deshalb

wird im Sicherheitsrat darüber gestritten, wann und wie eine Schutzverantwortungspolitik angewendet werden darf, kann oder gar muss.<sup>65</sup>

Die Folgen dieser Uneinigkeit zeigen sich derzeit am deutlichsten an Syrien. Seit Beginn der gewalttätigen Auseinandersetzungen im Frühjahr 2011 ist es dem Sicherheitsrat nicht gelungen, eine substantielle Resolution zu verabschieden, die den Schutz der syrischen Bevölkerung verlangt.<sup>66</sup> Im Oktober 2011, im Februar 2012 und im Juli 2012 standen Resolutionsentwürfe mit entsprechenden Forderungen zur Abstimmung, doch China und Russland legten jeweils ihr Veto ein.<sup>67</sup> Dabei ist unstrittig, dass in Syrien Massengewalttaten verübt werden, die unter einen oder mehrere der vier R2P-Tatbestände fallen, und zwar sowohl von Regierungskräften als auch von der bewaffneten Opposition.<sup>68</sup> Als die Vereinten Nationen das Konzept anerkannten, waren sie sich jedoch darin einig, dass die Schutzverantwortung zuerst bei den jeweils zuständigen staatlichen Behörden liegt.<sup>69</sup> Da

*the Use of Force*, Oxford 2008, S. 275–284 (276): »The Canadian diplomats and intellectuals and others behind the concept [...] can be very proud. Few ›norm entrepreneurs‹ have been able to see one of their ideas, created out of whole cloth, be ›reaffirmed‹ – as if it was a long-standing principle – by no less a body than the Security Council within a span of five years.« Siehe auch Anne Peters, »Humanity as the A and Ω of Sovereignty«, in: *European Journal of International Law*, 20 (2009) 3, S. 513–544, sowie Peter Hilpold, »Intervening in the Name of Humanity: R2P and the Power of Ideas«, in: *Journal of Conflict & Security Law*, 17 (2012) 1, S. 49–79. Inzwischen haben nicht-westliche Staaten eine wichtige Rolle im Normunternehmertum übernommen, vgl. Thorsten Benner, »Brasilien als Normunternehmer: die ›Responsibility While Protecting‹«, in: *Vereinte Nationen*, 60 (2012) 6, S. 251–256.

**62** Vgl. Alex J. Bellamy, »Libya and the Responsibility to Protect: The Exception and the Norm«, in: *Ethics & International Affairs*, 25 (2011) 3, S. 263–269 (263): »Where it was once a term of art employed by a handful of like-minded countries, activists, and scholars, but regarded with suspicion by much of the rest of the world, RtoP has become a commonly accepted frame of reference for preventing and responding to mass atrocities.«

**63** Seit 2009 legt der VN-Generalsekretär einmal jährlich der Generalversammlung einen Bericht zu unterschiedlichen Aspekten der R2P vor. In den daran anschließenden Debatten wuchs über die Jahre die Zustimmung zur Schutzverantwortung. 2012 stellte nur noch Venezuela das Konzept grundsätzlich in Frage, vgl. Andreas S. Kolb, *The Responsibility to Protect (R2P) and the Responsibility while Protecting (RwP): Friends or Foes?* Brüssel: Global Governance Institute (GGI), 2012 (GGI Analysis Paper 6/2012), S. 19.

**64** Eine »harte« Schutz-Norm besteht nur insofern, als Staaten völkerrechtlich verpflichtet sind, ihre eigene Bevölkerung vor schwersten Menschenrechtsverletzungen zu schützen, siehe den Beitrag von Christian Schaller in dieser Studie (S. 7ff). Vgl. Peters, »The Security Council's Responsibility to Protect« [wie Fn. 6], S. 26: »I submit that R2P is an established hard norm with regard to the host state, and an emerging legal norm

with regard to other states and the United Nations.«

**65** Vgl. Gareth Evans, »Responding to Atrocities: the New Geopolitics of Intervention«, in: *SIPRI Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford 2012, S. 15–39.

**66** Zwar wurde im April 2012 im Sechs-Punkte-Plan des damaligen Gemeinsamen Sondergesandten von Vereinten Nationen und Arabischer Liga, Kofi Annan, die Einstellung der Gewalthandlungen gefordert, um den Schutz von Zivilisten sicherzustellen (Abs. 2). Allerdings ist dieser Plan der Sicherheitsratsresolution 2042 nur als Annex beigefügt, vgl. VN-Dok. S/RES/2042 (2012) vom 14.4.2012.

**67** Vgl. die Pressemitteilungen der Vereinten Nationen vom 4.10.2011 (SC/10403), vom 4.2.2012 (SC/10536) und vom 19.7.2012 (SC/10714).

**68** Die Vereinten Nationen gehen davon aus, dass seit Beginn der Gewalttätigkeiten im März 2011 über 70 000 Menschen infolge des Konflikts umgekommen sind. Human Rights Council, *Council Condemns Gross Violations of Human Rights by Syria, Asks Commission of Inquiry to Conduct Inquiry into Events in Al Qusayr*, 29.5.2013, <[www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13376&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13376&LangID=E)>. Der jüngste Bericht der Untersuchungskommission des VN-Menschenrechtsrats zur Lage in Syrien gibt an, dass bis Mai 2013 1,6 Millionen Menschen aus Syrien geflohen sind. Dazu kommen etwa 4,25 Millionen Binnenflüchtlinge, Human Rights Council, *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic* (VN-Dok. A/HRC/23/58), 4.6.2013. S. 8.

**69** Vgl. *2005 World Summit Outcome* [wie Fn. 1], Absätze 138–140. Auch in den verschiedenen Sicherheitsratsresolutionen zu Libyen wird die besondere Verantwortung der staatlichen Behörden für den Schutz der Bevölkerung bekräftigt, vgl. Resolution 1970 (2011) sowie Resolution 1973 (2011). Siehe dazu auch den Beitrag von Christian Schaller in dieser Studie (S. 12f).

aber die Regierung Assad in dieser Hinsicht gegenüber großen Teilen der syrischen Bevölkerung manifest versagt,<sup>70</sup> sind die Voraussetzungen für einen Übergang der Schutzverantwortung auf die internationale Gemeinschaft im Sinne des R2P-Prinzips erfüllt.<sup>71</sup>

Die politischen Auseinandersetzungen über Syrien entzündeten sich an der praktischen Umsetzung der R2P im Fall Libyen. Dort sei das für den Schutz der Bevölkerung erteilte Mandat missbraucht worden, um einen Regimewechsel herbeizuführen. Diese Mandatsüberdehnung durch die Mandatsnehmer (zunächst eine Koalition interventionswilliger Staaten um die drei ständigen Sicherheitsratsmitglieder Frankreich, Großbritannien und die USA, später dann die Nato) drohe sich in Syrien zu wiederholen. Unter dem Deckmantel der Schutzverantwortung solle dort ein unliebsames Regime beseitigt werden. Das wäre, so die Kritiker, ein unzulässiger Eingriff in die inneren Angelegenheiten eines souveränen Mitglieds der Staatengemeinschaft. Daher könne einer Resolution, die Maßnahmen der Staatengemeinschaft gegen Syrien autorisiere, nicht zugestimmt werden.<sup>72</sup>

### Klärungsbedarf: Implikationen einer ernstgenommenen Schutzverantwortung

Die Lehren aus dem Fall Libyen sind wichtig für die Erörterung der Frage, wie die Schutzverantwortung weiterentwickelt werden kann. Dabei geht es vor allem um den Zusammenhang zwischen Intervention

und Regimewechsel. Hauptkritikpunkt am Nato-Einsatz ist die Unterstützung der Anti-Gaddafi-Kräfte, die auf den Sturz des alten Regimes abzielte.<sup>73</sup> Diese Kritik bezieht sich unter anderem auf Stellungnahmen führender Repräsentanten der intervenierenden Staaten. US-Präsident Obama, Großbritanniens Premierminister Cameron und der französische Präsident Sarkozy äußerten im April 2011: »[S]o long as Qaddafi is in power, NATO must maintain its operations so that civilians remain protected and the pressure on the regime builds.«<sup>74</sup> Hier wird ein Junktim zwischen effektivem Schutz der Bevölkerung und der Ablösung einer dabei versagenden Regierung hergestellt. Im konkreten Fall lassen sich hinreichend Gründe dafür anführen, dass die Staatengemeinschaft nur dann darauf hoffen durfte, die libysche Bevölkerung wirksam zu schützen, wenn das Gaddafi-Regime entmachtet würde. Schließlich hatte dieses eine lange Geschichte gewaltsamer Unterdrückung von Oppositionellen und zeigte wenig Bereitschaft, gesellschaftliche Diversität und politischen Pluralismus zuzulassen.<sup>75</sup>

Ein kontrafaktisches Szenario kann helfen, diese Problematik auszuleuchten. Demnach verhindert die Nato im März 2011 die Einnahme Bengasis durch Gaddafi-Truppen und stellt anschließend die militärischen Operationen ein. Regime und Opposition vereinbaren einen Waffenstillstand. Es folgen Verhandlungen unter Vermittlung der Afrikanischen Union,<sup>76</sup> die zu einem Abkommen führen. Daraufhin zieht sich die Nato zurück. Einige Monate später brechen erneut Feindseligkeiten aus. Die inzwischen verstärkten

<sup>70</sup> Im bereits zitierten Bericht der Untersuchungskommission des VN-Menschenrechtsrats heißt es dazu: »The Government has not fulfilled its governance duties as it cannot ensure security for its citizens in areas under its rule, and it struggles to provide basic services.« Human Rights Council, *Report of the Independent International Commission of Inquiry* [wie Fn. 68], S. 5.

<sup>71</sup> Vgl. Public International Law & Policy Group (PILPG), *The Legal Case for Humanitarian Intervention in Syria under the Responsibility to Protect*, Memorandum Prepared by the Public International Law & Policy Group, 2012.

<sup>72</sup> Der russische Botschafter bei den Vereinten Nationen, Vitaly Churkin, begründete die Ablehnung eines Resolutionsentwurfs, der Sanktionen gegen die syrische Regierung vorsah, im Oktober 2011 explizit unter Verweis auf Libyen: »The situation in Syria cannot be considered in the Council separate from the Libyan experience. [...] The international community is alarmed by statements that compliance with Security Council resolutions on Libya in the NATO interpretation is a model for the future actions of NATO in implementing the responsibility to protect« (VN-Dok. S/PV.6627), 4.10.2011, S. 4.

<sup>73</sup> Vgl. Evans, »Responding to Atrocities« [wie Fn. 65], S. 25–29. Siehe dazu auch die Ausführungen von Christian Schaller in dieser Studie (S. 10f).

<sup>74</sup> Obama/Cameron/Sarkozy, »Libya's Pathway to Peace« [wie Fn. 17].

<sup>75</sup> Der renommierte Demokratieforscher Robert Putnam berichtet von einer Diskussion mit Gaddafi im Jahr 2007, in der dieser die Vereinigungsfreiheit als ungeeignet für eine tribalistische Gesellschaft wie die libysche ablehnte. Vgl. Robert D. Putnam, »With Libya's Megalomaniac ›Philosopher-King««, in: *The Wall Street Journal*, 26.2.2011.

<sup>76</sup> Eine entsprechende Initiative der AU gab es im Frühjahr 2011 nach Beginn der Nato-Intervention in Libyen tatsächlich. Allerdings führten die Gespräche, die der südafrikanische Präsident Zuma mit Gaddafi führte, zu keinem Ergebnis. Vgl. Thabo Mbeki, »Die Kolonialisten kehren zurück. Die Intervention in Libyen zeigt, dass der Westen Afrika noch immer keine Mitsprache zubilligt«, in: *Zeit Online*, 13.6.2011, <[www.zeit.de/2011/24/P-oped-Afrika/komplettansicht](http://www.zeit.de/2011/24/P-oped-Afrika/komplettansicht)>. Siehe auch den Beitrag von Christian Schaller in dieser Studie (S. 15f).

Gaddafi-Kräfte nehmen ihren Vormarsch auf Bengasi wieder auf. Abermals drohen Massengewalttaten. Der Sicherheitsrat streitet darüber, ob die Resolution 1973 (2011) fortwirkt oder ein neues Mandat erforderlich ist. Zudem bleibt unklar, ob die Nato zu einem zweiten Einsatz in Libyen willens und fähig ist.

In einem solchen, keinesfalls hypothetischen Fall hätte der Sicherheitsrat sich leicht als handlungsunfähig erweisen können. Das hätte nicht nur seine politische Integrität schwer beschädigt, sondern auch das Vertrauen in die Schutzverantwortung womöglich stärker erschüttert als ein vielleicht in der praktischen Umsetzung, nicht aber von der Intention her überdehnter Libyen-Einsatz. Denn die Ablösung des Gaddafi-Regimes war in der Logik der Resolution 1973 (2011) nicht nur nicht explizit ausgeschlossen, sondern sogar implizit angelegt. Sie erwähnt neben der humanitären Dimension des Schutzes der Bevölkerung vor Massengewalttaten auch die legitimen Forderungen der Libyer. Weiterhin richteten sich diverse Maßnahmen in den beiden Sicherheitsratsresolutionen 1970 (2011) und 1973 (2011) gegen Mitglieder des Gaddafi-Regimes, etwa finanzielle Sanktionen oder Einreisebeschränkungen. Die Adressaten der Resolutionen waren die libyschen Behörden, die in erster Linie für den Schutz der Bevölkerung zuständig sind. Deswegen war zu erwarten, dass die militärischen Maßnahmen der Intervenierenden auf die libysche Regierung zielen und das Gaddafi-Regime aller Voraussicht nach schwächen würden. Dass China und Russland die Resolution 1973 (2011) nicht ablehnten, kann daher als stillschweigende Zustimmung zu einem möglichen, wenn nicht gar wahrscheinlichen Regimewechsel interpretiert werden.<sup>77</sup>

Auch wenn es für das Handeln der Nato in Libyen nachvollziehbare Gründe gab, droht es dennoch die Grundlagen künftiger regelkonformer Anwendungen der Schutzverantwortung zu untergraben. Denn der Sicherheitsrat muss einen militärischen Einsatz billigen, wenn die betroffene Regierung ihm nicht zustimmt. Darum müssen die Befürworter einer kohärenten und wirksamen Schutzverantwortungspolitik daran interessiert sein, dass ein möglichst stabiler Konsens über die Bedingungen ihrer Umsetzung erzielt

<sup>77</sup> Vgl. Payandeh, »The United Nations, Military Intervention, and Regime Change« [wie Fn. 37]; Temistoklis Tzimas, *Legal Criteria for Regime Change under the Responsibility to Protect Doctrine: A Legal Evaluation of the Intervention in Libya and the Overthrow of the Qaddafi Regime*, unveröffentlichter Beitrag zur Konferenz der European Society of International Law (ESIL), Valencia, 13.–15.9.2012.

wird.<sup>78</sup> Eine der elementaren Lehren aus dem Libyen-Fall besteht also darin, dass Resolutionen des Sicherheitsrats klarer formuliert werden sollten, um widersprechende Interpretationen möglichst auszuschließen.<sup>79</sup> Unzureichend ausgearbeitete Mandate erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass politische Differenzen den Sicherheitsrat in künftigen R2P-Situationen blockieren– wie die Auswirkungen des Streits über den Nato-Einsatz in Libyen auf die Diskussionen über Syrien zeigen.

## Libyen als Sonderfall?

Dabei war Libyen wohl eher Sonder- als Regelfall.<sup>80</sup> Hier kamen verschiedene Faktoren zusammen, die das beispiellose Vorgehen des Sicherheitsrats möglich machten. So drohte Gaddafi der Opposition unverblümt und direkt mit Gewalt. Als De-facto-Chef der libyschen Behörden wurde er dadurch persönlich als Initiator drohender Massengewalttaten sichtbar. Das unterscheidet die Situation von anderen Fällen, in denen bewaffnete Gruppen Massengewalttaten verüben, ohne dass ein quasi-staatlicher Auftrag auf Anhieb erkennbar ist. Auch die Geschwindigkeit der Entwicklung beförderte die rasche Reaktion des Sicherheitsrats. So schien die Eroberung der Oppositionshochburg Bengasi durch Gaddafis Truppen eine Frage von Tagen, wenn nicht sogar von Stunden zu sein. In Libyen vollzog sich, anders als etwa im Fall Darfur argumentiert wird, kein Völkermord in Zeitlupe. Das Land stand auf keiner der einschlägigen Warnlisten für drohende Massengewalttaten oder Staatszerfall. Darüber hinaus sprach sich eine Regionalorganisation für ein militärisches Eingreifen zum Schutz der Bevölkerung aus. Ohne die Forderungen der Arabischen Liga hätten die USA der Resolution 1973 (2011) nicht zugestimmt. China und Russland hätten sich womöglich nicht enthalten, sondern ihr Veto eingelegt.

<sup>78</sup> Vgl. Evans, »Responding to Atrocities« [wie Fn. 65], S. 28: »It may be that the Libyan intervention could not practicably have been conducted any other way. [...] If the necessity, in a rule-based international order, for Security Council endorsement for any coercive use of military force other than self-defence is accepted, then operations must be conducted within a framework that is capable of generating, and sustaining, consensus in that body.«

<sup>79</sup> Vgl. den Beitrag von Christian Schaller in dieser Studie (S. 12ff).

<sup>80</sup> Vgl. Bellamy, »Libya and the Responsibility to Protect« [wie Fn. 62], S. 265f.

Diese besondere Konstellation wird sich kaum wiederholen. Daher ist Vorsicht geboten, wenn angesichts des Nato-Einsatzes verallgemeinernd entweder der endgültige Durchbruch der R2P gefeiert oder aber das Ende des Konzepts ausgerufen wird. Nüchtern betrachtet hat Libyen nur gezeigt, dass eine konsequente Schutzverantwortungspolitik der Staatengemeinschaft einen Regimewechsel begünstigen kann. Das ist an sich wenig überraschend, denn Kern des Schutzverantwortungs-Konzepts ist es, Regierungen dazu zu befähigen, ihre Bevölkerung vor schwersten Menschenrechtsverletzungen zu bewahren. Eine Regierung, die zur Bedrohung der Bevölkerung wird, verwirkt ihren Herrschaftsanspruch. Hier offenbart sich der Doppelcharakter der Schutzverantwortung: Sie soll einen Anreiz für menschenrechtskonformes Regieren setzen und gleichzeitig denjenigen ein klares Signal senden, die den Einsatz massiver Gewalt als Mittel politischer Auseinandersetzungen einkalkulieren. Damit dieser Abschreckungseffekt maximiert werden kann, müsste die Staatengemeinschaft allerdings zu einer verantwortungsvollen R2P-Politik finden.

### Kontextbedingungen einer verantwortungsvollen R2P-Politik

Das größte Hindernis auf dem Weg zu einer gemeinsamen Schutzverantwortungspraxis bildet nach wie vor der fehlende politische Wille zum wirksamen Eingreifen. Das liegt am mangelnden Vertrauen unter den Mitgliedern der Staatengemeinschaft, insbesondere im Sicherheitsrat. Es könnte der Vertrauensbildung dienen, wenn interventionswillige Staaten in einer R2P-Situation sich an drei Leitgedanken für einen Schutzverantwortungs-Einsatz orientieren. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen hat seit 2009 differenzierte Vorschläge zu verschiedenen Aspekten der Schutzverantwortung ausgearbeitet.<sup>81</sup> Werden diese berücksichtigt, kann die Akzeptanz für R2P-Einsätze weiter steigen.

- ▶ *Autorisierung*: Schutzverantwortungseinsätze müssen gemäß Kapitel VII der VN-Charta vom Sicherheitsrat mandatiert werden.<sup>82</sup> Die Schwelle für ein

<sup>81</sup> Siehe die Verweise in Fn. 3.

<sup>82</sup> Kollektive Zwangsmaßnahmen können zwar grundsätzlich auch von der Generalversammlung empfohlen werden. Diese Möglichkeit wird im *World Summit Outcome* jedoch nicht erwähnt, vgl. *2005 World Summit Outcome* [wie Fn. 1], Absätze 138–140. In seinem Bericht über die Implementie-

legales Eingreifen der Staatengemeinschaft ist also sehr hoch. Daher ist die Mandatierung internationaler Interventionen unter Bezug auf R2P bislang nur in Ausnahmefällen erfolgt. Die Blockade des Sicherheitsrats angesichts von R2P-Tatbeständen steht allerdings im Widerspruch zu einer verantwortungsvollen R2P-Politik.<sup>83</sup> Vor diesem Hintergrund unternahmen die sogenannten Small Five (Costa Rica, Jordanien, Liechtenstein, Schweiz und Singapur) 2012 in der Generalversammlung einen Vorstoß, die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats darauf zu verpflichten, in Fällen von Massengewaltaten freiwillig auf ein Veto zu verzichten. Das Vorhaben scheiterte jedoch auch am Widerstand grundsätzlicher Schutzverantwortungsbefürworter wie USA, Großbritannien und Frankreich,<sup>84</sup> was Zweifel an der Glaubwürdigkeit ihres R2P-Engagements nährte. Diese könnten aber ausgeräumt werden, wenn die betreffenden Staaten ihre Position gegenüber künftigen ähnlichen Bemühungen ändern.

- ▶ *Begründung*: Die Intervention sollte nur mit Bezug auf den Schutz der Bevölkerung vor Massengewaltaten gerechtfertigt werden. Werden andere Begründungen wie etwa ein Regimewechsel vorgebracht, mindert dies die Überzeugungskraft des Schutzverantwortungsarguments. Für die Beurteilung, was für einen dauerhaften Schutz der Bevölkerung notwendig ist, sollten allerdings Gesichtspunkte wie die menschenrechtliche Situation in dem betreffenden Staat eine Rolle spielen.
- ▶ *Durchführung*: Hier kommt es schließlich besonders darauf an, dass das Vertrauen der Staatengemeinschaft in eine möglichst zurückhaltende Durchfüh-

rung der Schutzverantwortung brachte der VN-Generalsekretär 2009 diesen Gedanken für den Fall einer Blockade im Sicherheitsrat in die Diskussion, allerdings ohne größeren Widerhall zu erzielen, vgl. *Implementing the Responsibility to Protect, Report of the Secretary-General* [wie Fn. 3]. Rechtsverbindlich ist die Autorisierung militärischer Maßnahmen ohnehin nur, wenn der Sicherheitsrat sie vornimmt.

<sup>83</sup> So wird argumentiert, dass bei Genozid eine Pflicht zum Eingreifen besteht, gegen die die ständigen Sicherheitsratsmitglieder verstoßen, wenn sie in solchen Fällen ein Veto einlegen, vgl. Peters, »Humanity as the A and Ω of Sovereignty« [wie Fn. 64]. Peters erörtert auch, ob sich die völkerrechtliche Verpflichtung zum Eingreifen in Fällen von Genozid auf die anderen drei R2P-Tatbestände (Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit) übertragen lässt.

<sup>84</sup> Dieser Vorstoß knüpfte an den Bericht der ICISS von 2001 an, in dem diese forderte, dass ein Veto bei R2P-Tatbeständen überzeugend begründet werden müsse. ICISS, *The Responsibility to Protect* [wie Fn. 2].

zung des Schutzverantwortungseinsatzes gestärkt wird. Der Einsatz sollte nur solche Maßnahmen umfassen, die dem unmittelbaren Schutz der Bevölkerung dienen. Massengewalttaten setzen ein Mindestmaß an Organisation voraus; dazu zählen etwa Führungs- und Kommunikationseinrichtungen. Diese Fähigkeiten und Einrichtungen sind legitime Ziele militärischen Vorgehens, das auf den Schutz der Bevölkerung ausgerichtet ist.<sup>85</sup> Einrichtungen, die nicht zur Durchführung oder Androhung von Massengewalttaten taugen, sind hingegen keine legitimen Ziele.<sup>86</sup> Zudem muss das humanitäre Völkerrecht beachtet werden.<sup>87</sup> Darüber hinaus wäre es ein starkes Signal an die Staatengemeinschaft, wenn sich die Intervenierenden bei künftigen R2P-Einsätzen auf eine unabhängige Untersuchung ihres Vorgehens verpflichten würden.

Selbst wenn diese Leitgedanken berücksichtigt werden, schließt dies nicht aus, dass ein R2P-Einsatz einen Regimewechsel bewirkt.<sup>88</sup> Denn die Maßnahmen, die Intervenierende in einer R2P-Situation treffen, schädigen notwendigerweise die Machtressourcen der Gruppen, die die Bevölkerung bedrohen. Wenn beispielsweise die Führungs- und Kommunikationsfähigkeiten

**85** Vgl. Tzimas, *Legal Criteria for Regime Change* [wie Fn. 77], S. 5: »However, in cases where the crimes covered by R2P are committed by a regime and this regime is proven unwilling to stop the commitment of such crimes, the SC [Security Council; Anm. d. Verf.] may authorize specifically the ›neutralization‹ or destruction of infrastructure and organs of the regime, which are responsible for the commitment of the atrocities.«

**86** Die Unterscheidung zwischen legitimen und nicht-legitimen Zielen ist nicht trivial. So spielen Radiosender eine wichtige Rolle für die Verbreitung von Hetzparolen, die ethnische Säuberungen vorbereiten können. Prinzipiell sind solche Sender damit ein denkbare Ziel für militärische Gewalt, auch wenn sie ansonsten keine Bedeutung für die Durchführung oder Androhung von Massengewalttaten haben.

**87** Menschenrechts-NGOs wie Human Rights Watch bewerten den Nato-Einsatz in Libyen als vergleichsweise schonend, vgl. Human Rights Watch, *Unacknowledged Deaths: Civilian Casualties in NATO's Air Campaign in Libya*, 2012, S. 4: »NATO says it took extensive measures to minimize civilian harm, and those measures seem to have had a positive effect: the number of civilian deaths in Libya from NATO strikes was low given the extent of the bombing and the duration of the campaign.« Dennoch kamen bei diesem Einsatz mindestens 72 Zivilisten zu Tode.

**88** Vgl. dazu den Beitrag von Christian Schaller in dieser Studie (S. 14ff), ebenso Alex J. Bellamy, »Stopping Genocide and Mass Atrocities – the Problem of Regime Change«, *Protection Gateway*, 6.7.2012, <<http://protectiongateway.com/2012/07/06/stopping-genocide-and-mass-atrocities-the-problem-of-regime-change/>>.

von Truppenverbänden zerstört werden, um Massengewalttaten zu verhindern, verringern sich zwangsläufig die Möglichkeiten, koordiniert gegen bewaffnete Rebellen vorzugehen. Die Stärkung der Opposition ist eine praktisch unvermeidliche Folge des internationalen Eingreifens zum Schutz der Bevölkerung.<sup>89</sup> Daher scheint die Vermutung nahezuliegen, dass Regimegegner Massengewalttaten begehen oder provozieren könnten, um eine Intervention der Staatengemeinschaft zu erzwingen. Diese These lässt sich allerdings empirisch nicht belegen. Der Vorwurf, R2P würde einen »perversen Anreiz« (moral hazard) zum Begehen von Massengewalttaten bieten, trägt also nicht.<sup>90</sup>

Neben diesen Leitgedanken spielen die Kontextbedingungen eines R2P-Einsatzes eine Rolle. Wenn in dem fraglichen Raum schon früher Massengewalttaten begangen wurden und nichts dafür spricht, dass die dafür verantwortlichen Parteien ihr Verhalten ändern, kann ein Regimewechsel zum dauerhaften Schutz der Bevölkerung plausibel werden. Es gibt zahlreiche Beispiele für Regierungen, die dauerhaft und systematisch Massengewalttaten gegen die Bevölkerung verübten. Zu nennen sind etwa das nationalsozialistische Regime in Deutschland oder die Roten Khmer in Kambodscha. In diesen Fällen spricht viel dafür, dass erst die Beseitigung dieser Regime durch eine Intervention von außen die Massengewalttaten beendete.<sup>91</sup> Gerade in politischer Hinsicht ist der Kon-

**89** Mit Bezug auf Libyen vgl. Payandeh, »The United Nations, Military Intervention, and Regime Change« [wie Fn. 37], S. 389: »While regime change might not have been a legitimate goal in itself, the distinction between means and ends suggests that it might constitute a legitimate consequence of measures that were carried out for the protection of civilians. Measures that were employed in order to keep the Gadhafi regime from attacking the civilian population at the same time contributed to the actions of the opposition against the regime. Therefore, a strict distinction between the objective of human rights protection and measures that might lead to regime change cannot be upheld. Every attack against Gadhafi's armed forces weakened the regime and strengthened the opposition.«

**90** Vgl. Alex J. Bellamy/Paul D. Williams, »On the Limits of Moral Hazard: The ›Responsibility to Protect‹, Armed Conflict and Mass Atrocities«, in: *European Journal of International Relations*, 18 (2012) 3, S. 539–571. Siehe dazu auch Rudolf, *Schutzverantwortung und humanitäre Intervention* [wie Fn. 59], S. 22–24.

**91** Auch nichtstaatliche Gruppen können Massengewalttaten verüben, wie aktuelle Beispiele in Subsahara-Afrika zeigen. Dies konstituiert ebenfalls einen Eingriffsgrund unter R2P-Gesichtspunkten. Allerdings liegt die Verantwortung für den Schutz der Bevölkerung in erster Linie bei der jeweils zuständigen Regierung; vgl. *Implementing the Responsibility to Protect*,

text ein bedeutsames Kriterium, wenn es darum geht, die Notwendigkeit und Angemessenheit eines Regimewechsels zu beurteilen. Nur das fragliche Regime selbst kann seine Bereitschaft zu einer Verhaltensänderung glaubwürdig unter Beweis stellen. Dies lässt sich zum Beispiel durch die rechtliche Aufarbeitung begangenen Unrechts signalisieren oder auch durch politische Reformen, die es oppositionellen Gruppen erlauben, ihre legitimen Forderungen ohne Furcht vor Repression vorzubringen.

### Bessere operative Umsetzung der R2P

Die bessere operative Umsetzung der Schutzverantwortung kann ebenfalls dazu beitragen, die Unterstützung der Staatengemeinschaft für das Konzept zu vergrößern. Hier ist zum einen die Abstimmung zwischen Mandatsgeber und Mandatsnehmer zu betrachten, die im Fall Libyen zu Recht kritisiert worden ist. Zum anderen hat die Schutzverantwortungspraxis gezeigt, dass Regionalorganisationen für die Legitimation und Akzeptanz eines Einsatzes eine zentrale Rolle spielen. Daher sollte die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und den Regionalorganisationen ausgebaut werden.

### Abstimmung zwischen Mandatsgebern und Mandatsnehmern

Die drei maßgeblich in Libyen engagierten Sicherheitsratsmitglieder Großbritannien, Frankreich und USA ernteten harsche Kritik dafür, dass sie Informationen über Ziele und Durchführung des Einsatzes nur zögerlich übermittelten.<sup>92</sup> China und Russland begründen ihre Ablehnung einer Sicherheitsratsresolution zum Schutz der syrischen Bevölkerung nicht zuletzt mit den schlechten Erfahrungen, die sie mit der Informations- und Konsultationspolitik der

Nato gemacht haben.<sup>93</sup> Die Unwilligkeit der Nato, zur Zufriedenheit aller Sicherheitsratsmitglieder über den Libyen-Einsatz Rechenschaft abzulegen, ist zu einem weiteren Baustein in der argumentativen Mauer geworden, die gegen eine Schutzverantwortungs-Resolution zu Syrien errichtet wurde.

Mehr Information und Konsultation muss nicht zwangsläufig aufwändige Institutionalisierung oder Formalisierung im Sinne eines bürokratischen Prozesses bedeuten. Es würde den Erfordernissen einer R2P-Situation, in der es auf schnelles Agieren ankommt, nicht gerecht, wenn Mandatsnehmer und Mandatsgeber bei der Abstimmung untereinander vorab festgelegte Schrittfolgen einhalten müssten. Vielmehr geht es darum, den politisch für die Autorisierung eines R2P-Einsatzes verantwortlichen Sicherheitsratsmitgliedern angemessen zu berichten und sie umfassend zu konsultieren. Zum Beispiel könnte die politische und militärische Führung der Staaten oder Organisationen, die mit der Umsetzung der Schutzverantwortungsmission betraut sind, regelmäßig im Sicherheitsrat über ihre Tätigkeit informieren. Bislang wird nur der Generalsekretär unterrichtet, der dann im Sicherheitsrat berichtet.

Das Problem mangelnder Rechenschaft im Sicherheitsrat über die Durchführung einer Schutzverantwortungsmission wird in der brasilianischen Konzeptnote vom November 2011 über die »Responsibility while Protecting« aufgegriffen.<sup>94</sup> Die Note ist als Reaktion auf die aus brasilianischer Sicht unbefriedigende Berichtspraxis der Nato über den Einsatz in Libyen zu verstehen. Beklagt wird vor allem, dass die Sicherheitsratsmitglieder ihre politische Verantwortung, die sie mit der Billigung eines militärischen Eingreifens übernommen haben, nicht wahrnehmen können, wenn sie nicht hinreichend informiert und konsultiert werden. Deshalb schlägt Brasilien vor, angemessene »monitoring and review«-Verfahren zu entwickeln, die jedoch die Effektivität der Missionsdurchführung nicht beeinträchtigen sollen.

*Report of the Secretary-General* [wie Fn. 3], sowie den Beitrag von Christian Schaller in dieser Studie (S. 7).

<sup>92</sup> Vgl. Paul D. Williams/Alex J. Bellamy, »Principles, Politics, and Prudence: Libya, the Responsibility to Protect, and the Use of Military Force«, in: *Global Governance*, 18 (2012) 3, S. 273–297.

<sup>93</sup> So der russische VN-Botschafter Vitaly Churkin in einer Pressekonferenz bei den Vereinten Nationen am 2.12.2011; vgl. Ronda Hauben, »Lessons from UN Security Council Implementation of Resolution 1973 on Libya«, *blogs.taz.de*, 14.12.2011, <<http://blogs.taz.de/netizenblog/2011/12/14/lessons-from-unscr-1973-on-libya/>>.

<sup>94</sup> Konzeptnote der Regierung Brasiliens über »Responsibility while Protecting: Elements for the Development and Promotion of a Concept« (VN-Dok. A/66/551-S/2011/701), 11.11.2011. Vgl. auch Benner, »Brasilien als Normunternehmer« [wie Fn. 61], und Kolb, *The Responsibility to Protect (R2P)* [wie Fn. 63].



Die brasilianische Kritik berührt einen wichtigen Punkt: Solange der Sicherheitsrat keinen Einfluss auf die operative Umsetzung einer von ihm autorisierten Mission hat, besteht ein gravierendes Missverhältnis in den Verantwortlichkeiten. Allerdings sollte der Sicherheitsrat auch nicht nachstreben, die alleinige operative Verantwortung für einen Einsatz zu übernehmen. Ohne funktionierendes militärisches VN-Hauptquartier kann eine komplexe Operation wie der Nato-Einsatz in Libyen nicht aus New York gelenkt werden.<sup>95</sup> Keine mit der Umsetzung beauftragte militärische Organisation würde dem zustimmen. Es ist aber auch keine sinnvolle Strategie, die mandatierende Institution, also den Sicherheitsrat, über Wochen und Monate weitgehend zu ignorieren. Stattdessen sollte es im Interesse des Mandatsnehmers liegen, so oft und regelmäßig wie möglich an den Mandatsgeber zu berichten, um sich dessen Unterstützung kontinuierlich zu versichern. Das würde auch unterstreichen, dass die Staatengemeinschaft, deren Repräsentant der Sicherheitsrat schließlich ist, gemeinsam politische Verantwortung für eine R2P-Mission trägt.

### Zusammenarbeit mit Regionalorganisationen

Ein weiterer Ansatzpunkt zur operativen Ausgestaltung der Schutzverantwortung betrifft die Kooperation mit zusätzlich relevanten Akteuren neben Mandatsgeber und Mandatsnehmer. Regionale (sicherheits-)politische Organisationen wie die Arabische Liga oder die Afrikanische Union hatten erhebliche Bedeutung für die Sicherheitsratsresolution 1973 (2011).<sup>96</sup> Ohne die Forderung der Arabischen Liga nach militärischem Schutz für die libysche Bevölkerung wäre die Resolution wohl nicht verabschiedet worden. Der nächste Schritt sollte darin bestehen, die Kommunikation und Interaktion mit und zwischen regionalen Organisationen zu verbessern. Sie könnten beispielsweise eng in ein Früherkennungs- und Frühwarnsystem für potentielle R2P-Situationen eingebunden werden. Das

VN-Generalsekretariat würde dadurch zusätzliche Informationen erhalten, die die in New York angefertigten Lagebilder vervollständigen. Das Büro des Sonderberaters des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für die Verhinderung von Völkermord (Office of the Special Adviser on the Prevention of Genocide) müsste dafür zur Schnittstelle zwischen Regionalorganisationen und VN-System ausgebaut werden. Regelmäßige Konsultationen zwischen Regionalorganisationen und den Vereinten Nationen könnten die Fähigkeiten verbessern helfen, R2P-Situationen rechtzeitig zu erkennen. Werden Regionalorganisationen frühzeitig einbezogen, sind sie möglicherweise auch eher bereit, sich zu engagieren, falls nach einem Schutzverantwortungseinsatz politische Strukturen neu aufgebaut werden müssen.

Die engere Einbeziehung von Regionalorganisationen hat jedoch nicht nur Vorteile, denn Staaten sind oft Mitglieder mehrerer Organisationen. Das kann zum Problem werden, sobald diese unterschiedliche Auffassungen darüber entwickeln, wie sich drohende Massengewalttaten in einem Land abwenden ließen. Im Verlauf der militärischen Auseinandersetzungen in Libyen vertrat die Arabische Liga eine weitaus härtere Position gegenüber Gaddafi als die Afrikanische Union. Diese forderte nach Beginn der Militärintervention immer wieder die Rückkehr zum politischen Dialog. Öffentlich wurde beklagt, Vermittlungsinitiativen aus ihren Reihen seien von den Protagonisten der Intervention ignoriert worden.<sup>97</sup> Dass Gaddafi eine zentrale Rolle bei Gründung und Finanzierung der Afrikanischen Union gespielt hat, mag diese weichere Position mit erklären. Dieser Fall illustriert, welche Schwierigkeiten abweichende oder gar kollidierende Positionen von Regionalorganisationen verursachen können. Aus Sicht einer von Massengewalttaten bedrohten Bevölkerung wäre es fatal, wenn eine rechtzeitige und entschiedene Reaktion der Staatengemeinschaft aufgrund solcher Unstimmigkeiten verzögert oder gar blockiert würde.<sup>98</sup>

Deshalb sollten beim Ausbau der Rolle von Regionalorganisationen in der Schutzverantwortungspolitik wirksame Verfahren eingeführt werden, die eine aus kollidierenden Einschätzungen entstehende politische Blockade verhindern helfen. Vorschläge für ein solches

<sup>95</sup> Vgl. Evans, »Responding to Atrocities« [wie Fn. 65], und Kolb, *The Responsibility to Protect (R2P)* [wie Fn. 63], S. 14f.

<sup>96</sup> Vgl. *The Role of Regional and Subregional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect* [wie Fn. 3], Bellamy/Williams, »The New Politics of Protection?« [wie Fn. 11]. Siehe auch Matthias Dembinski/Densua Mumford, *Die Schutzverantwortung nach Libyen. Ohne Einbeziehung der regionalen Sicherheitsorganisationen wird diese wichtige Norm scheitern*, Frankfurt a. M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), 2011 (HSFK Standpunkte, 4/2012).

<sup>97</sup> Vgl. Mbeki, »Die Kolonialisten kehren zurück« [wie Fn. 76].

<sup>98</sup> Es gibt durchaus positive Beispiele für eine gute Kooperation zwischen (sub-)regionalen Organisationen in einer R2P-Situation, wie das Zusammenspiel der Economic Community of West African States (ECOWAS) und der AU in der Krise 2010–2011 nach den Wahlen in Côte d'Ivoire zeigt.

»Kollisionsregime« könnten von Staaten oder internationalen Organisationen erarbeitet werden, die vielfältige Erfahrungen mit dem Management diverser Mitgliedschaften haben. Auch der Dialog zwischen Regionalorganisationen über R2P sollte unterstützt werden. Die Europäische Union erfüllt diese Anforderungen. Sie wäre gut geeignet, eine entsprechende Initiative zu lancieren.

## Perspektiven deutscher und europäischer Schutzverantwortungspolitik nach Libyen

Manche Beobachter stellten die deutsche Enthaltung bei der Abstimmung über die Sicherheitsratsresolution 1973 (2011) als eklatanten Widerspruch zur Schutzverantwortung dar.<sup>99</sup> Demgegenüber betont die Bundesregierung, dass sie das Konzept dauerhaft mitträgt,<sup>100</sup> was unter anderem an ihrem finanziellen Engagement für das Büro des Sonderberaters des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für die Verhinderung von Völkermord abzulesen sei. So wurden 2012 Mittel bereitgestellt, um die Ausarbeitung des jährlichen Berichts des Generalsekretärs über die Schutzverantwortung zu unterstützen, in dem es um die sogenannte dritte Säule der R2P geht.<sup>101</sup> Damit ist die Verantwortung der Staatengemeinschaft gemeint, rechtzeitig und entschieden in Situationen zu handeln, in denen nationale Regierungen nicht willens oder fähig sind, die Bevölkerung vor Massengewalttaten zu schützen.<sup>102</sup>

**99** Zur Kritik siehe beispielsweise Harald Müller, *Ein Desaster. Deutschland und der Fall Libyen*, Frankfurt a. M.: HSFK, 2011 (HSFK Standpunkte, 2/2011). Eine vorsichtiger Position vertritt etwa Winfried Nachtwei, *Militärintervention in Libyen – Notwendigkeit, Legitimität, Risiken*, Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), Mai 2011 (ZIF Policy Briefing).

**100** Deutschlands Botschafter bei den Vereinten Nationen, Peter Wittig, unterstrich diese Position während einer Sicherheitsratsdebatte im November 2011: »This Council has only recently reaffirmed that it is the responsibility of the authorities concerned to protect their own populations. Germany firmly supports this principle of the Responsibility to Protect, including the responsibility of the International Community, through this Council, to take appropriate action should the authorities concerned fail in their duty to protect civilians, and let me add: we should now not start to step back from, or compromise, our commitments that all of us have undertaken by endorsing the Principle of Responsibility to Protect« (VN-Dok. S/PV.6650), 9.11.2011, S. 28.

**101** Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, *Plenarprotokoll 17/180*, 23.5.2012, S. 21463f.

**102** *Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response* [wie Fn. 3];

Überdies hat die Bundesregierung 2012 eine nationale Kontaktstelle eingerichtet, die Maßnahmen zur Umsetzung der Schutzverantwortung koordinieren soll (National Focal Point). Dabei handelt es sich um einen zentralen Anlaufpunkt in der Administration, von dem aus sich die vielfältigen Aktivitäten verschiedener Regierungseinrichtungen mit R2P-Bezug überblicken lassen.<sup>103</sup> Das soll für mehr Kohärenz des Regierungshandelns in der nationalen Schutzverantwortungspolitik sorgen. Eine wichtige Aufgabe besteht darin, die Verzögerung zu minimieren, die zwischen frühzeitig vorliegenden Warnungen vor einer R2P-Situation und der (zu) spät erfolgenden Reaktion darauf entsteht (»early warning – early action gap«). Im National Focal Point können Informationen aus verschiedenen Ressorts und staatlichen wie nichtstaatlichen Einrichtungen gesammelt und aufbereitet werden. Auf diese Weise sollen parallele Deutungsvorgänge und daraus entstehende langwierige Abstimmungsprozesse vermieden werden, so dass schnelleres und kohärenteres Handeln möglich wird.<sup>104</sup>

Ob diese finanziellen und institutionellen Beiträge die deutsche Schutzverantwortungspolitik voranbringen, bleibt abzuwarten. Ohne die Mobilisierung politischen Willens, in einer Situation schwerster Menschenrechtsverletzungen tatsächlich rechtzeitig und entschieden zu handeln, drohen administrative Anstrengungen zu verpuffen. Allerdings hat auch die parlamentarische Opposition in dieser Legislatur-

vgl. auch den Beitrag von Christian Schaller in dieser Studie (S. 7).

**103** Detaillierte Vorschläge für die Einrichtung und Funktion nationaler Koordinierungsstellen hat das Global Centre for the Responsibility to Protect (GCR2P) erarbeitet, siehe GCR2P, *National R2P Focal Points. Recommendations*, 26.7.2012, <[www.globalr2p.org/media/files/recommendations\\_r2p\\_national\\_focal\\_points.pdf](http://www.globalr2p.org/media/files/recommendations_r2p_national_focal_points.pdf)>. Diese Organisation initiiert Projekte, mit denen die praktische Anwendbarkeit der Schutzverantwortung durch die Staatengemeinschaft verbessert werden soll. GCR2P und die International Coalition for the Responsibility to Protect gehören zu den international aktivsten NGOs, die sich für die Schutzverantwortung engagieren.

**104** Mit dem Mass Atrocities Prevention Board hat die US-amerikanische Administration im April 2012 eine ressortübergreifende Institution eingerichtet, die die Fähigkeiten der USA zur Früherkennung von und zu rechtzeitigem Handeln in R2P-Situationen verbessern soll; vgl. Sarah Brockmeier, *Factsheet: Das Atrocities Prevention Board und die amerikanische Strategie zur Prävention von Massenverbrechen – Vorbild für Deutschland?*, 15.5.2012, <[www.schutzverantwortung.de/rtop-in-der-diskussion/das-atrocities-prevention-board-und-die-amerikanische-strategie-zur-praevention-von-massenverbrechen.html](http://www.schutzverantwortung.de/rtop-in-der-diskussion/das-atrocities-prevention-board-und-die-amerikanische-strategie-zur-praevention-von-massenverbrechen.html)> .

periode diverse Initiativen zur Stärkung der Schutzverantwortung auf den Weg gebracht.<sup>105</sup> Dies spricht dafür, dass R2P in der deutschen Politik breite Unterstützung genießt.

Nicht zuletzt auf deutsche Initiative wird auch auf Ebene der Europäischen Union intensiver über R2P diskutiert. Im März 2013 präsentierte die »EU Task Force on the Prevention of Mass Atrocities« einen umfassenden Bericht über die Fähigkeiten und Lücken der EU-Schutzverantwortungspolitik.<sup>106</sup> Darin empfiehlt sie, die R2P-Thematik in die einschlägigen Programme und Instrumente zu Krisenprävention und Konfliktmanagement zu integrieren. Das Europäische Parlament hat einige Gedanken in seinem Beschluss vom 18. April 2013 aufgegriffen, in dem es die Europäische Union auffordert, einen interinstitutionellen Konsens über R2P vorzubereiten.<sup>107</sup> Die Europäische Union könnte auch den vom VN-Generalsekretär geforderten interregionalen Dialog über R2P unterstützen.<sup>108</sup> So könnten die Beitrittskriterien zur Union daraufhin geprüft werden, ob sie Vorkehrungen zur Prävention von Massengewalttaten enthalten, die für andere Regionalorganisationen nützlich wären.

**105** Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Antrag der Abgeordneten Tom Koenigs u.a. »Schutzverantwortung weiterentwickeln und wirksam umsetzen«, Drucksache 17/9584, 9.5.2012, sowie Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Antrag der Fraktion der SPD »Die internationale Schutzverantwortung weiterentwickeln«, Drucksache 17/8808, 29.2.2012.

**106** Task Force on the EU Prevention of Mass Atrocities, *The EU and the Prevention of Mass Atrocities: an Assessment of Strengths and Weaknesses*, Budapest 2013.

**107** *European Parliament Recommendation to the Council of 18 April 2013 on the UN Principle of the »Responsibility to Protect« (R2P)*, P7-TA-2013-180, 18.4.2013.

**108** *The Role of Regional and Subregional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect* [wie Fn. 3].

# Impulse für die Weiterentwicklung der Schutzverantwortung

Lars Brozus / Christian Schaller

Die Grundlagen und Bedingungen für die operative Umsetzung der Schutzverantwortung müssen noch weiter ausgearbeitet werden. Dies kann schon im Vorfeld dazu beitragen, politische Konflikte darüber zu begrenzen, wie die Staatengemeinschaft in einer R2P-Situation agieren soll. Zwar wird es nicht möglich sein, alle denkbaren Situationen so präzise im Voraus zu erfassen, dass Reaktionen quasi automatisiert erfolgen können. Doch wenn mehr Klarheit darüber besteht, was – und was nicht – das Schutzverantwortungsprinzip bedeutet und welche Konsequenzen mit seiner Anwendung verbunden sind, dürfte dies die Verhandlungsprozesse beschleunigen. Damit würden die Vereinten Nationen einer kohärenteren Schutzverantwortungspolitik ein Stück näher kommen.

## Zusammenarbeit mit den demokratischen Gestaltungsmächten

Bei der Weiterentwicklung der R2P sollte primär mit Partnern zusammengearbeitet werden, die dem Grundgedanken der Schutzverantwortung positiv gegenüberstehen und perspektivisch Beiträge zur effektiven Implementierung zu leisten vermögen. Dabei kann an Initiativen angeknüpft werden, die von den demokratischen BRICS-Staaten ausgehen. Brasilien hat mit seinem 2011 vorgestellten Konzeptpapier »Responsibility while Protecting« Probleme thematisiert, die mit der operativen Umsetzung der R2P einhergehen. Die Leitidee von »Responsibility while Protecting« ist, dass militärische Maßnahmen zur Durchsetzung der R2P nicht zur Bedrohung der Schutzbefohlenen werden dürfen. Den Hintergrund dieser Überlegung bildet unter anderem die Erfahrung mit dem Einsatz der Nato im Kosovo, der mehrere Hundert Tote unter der serbischen und kosovarischen Bevölkerung forderte.

Mit Unterstützung Indiens und Südafrikas sind die Vorschläge weiter ausgearbeitet worden.<sup>109</sup> Deutsch-

land könnte sich als Brückenbauer zwischen den westlichen Staaten und den demokratischen BRICS profilieren und gemeinsam mit ihnen Vorschläge zur konzeptionellen und operativen Weiterentwicklung der Schutzverantwortung in den Diskurs der Staatengemeinschaft einspeisen. Anknüpfen ließe sich an positive Erfahrungen im inhaltlichen Austausch mit den drei demokratischen BRICS-Staaten Brasilien, Indien und Südafrika (die gemeinsam als IBSA auftreten), denn auf Think-Tank-Ebene stand das Thema Weiterentwicklung der Schutzverantwortung 2012 bereits im Zentrum des Quadrilogs der GIBSA-Staaten (Deutschland, Indien, Brasilien und Südafrika).<sup>110</sup>

Die jetzt anstehende konzeptionelle Arbeit sollte darauf konzentriert sein, die internationale Schutzverantwortungspolitik vor dem Hintergrund ihrer Umsetzung in Libyen und Nichtumsetzung in Syrien präziser auszuformulieren. Ein Schwerpunkt könnte auf der Frage liegen, wie die Abstimmung zwischen Mandatsgeber und Mandatsnehmern im Rahmen eines R2P-Einsatzes verbessert werden kann. Ebenso hilfreich wäre eine Debatte über die Rolle von Regionalorganisationen bei der Prävention, beim Management und bei der Konsolidierung einer R2P-Situation.<sup>111</sup> Neben den IBSA-Staaten kommen als Partner für eine solche Initiative die anderen demokratischen Staaten unter den G20 in Betracht. Eine solche »IBSA+

Normunternehmer« [wie Fn. 61]. So verhinderten China und Russland, dass in die Schlusserklärung des BRICS-Gipfels 2012 in Neu-Delhi ein Verweis auf die »Responsibility while Protecting« aufgenommen wurde. Entsprechende Bezüge finden sich jedoch in den bilateralen Gipfelerklärungen Brasiliens, Indiens und Südafrikas. Mithin besteht bezüglich der Schutzverantwortung deutlich mehr Übereinstimmung zwischen den drei IBSA-Demokratien als zwischen den BRICS-Staaten.

<sup>110</sup> Siehe dazu die Beiträge in Hanns Seidel Foundation u.a. (Hg.), *The Responsibility to Protect – From Evasive to Reluctant Action? The Role of Global Middle Powers*, Johannesburg 2012.

<sup>111</sup> Hier könnte beispielsweise an die deutsche Initiative zum Ausbau der Beziehungen zwischen dem Sicherheitsrat und der Arabischen Liga vom September 2012 angeknüpft werden. Diese Initiative bildete den Schwerpunkt des deutschen Engagements während der Präsidentschaft als nicht-ständiges Mitglied im Sicherheitsrat, vgl. *Statement by the President of the Security-Council* (VN-Dok. S/PRST/2012/20), 26.9.2012.

<sup>109</sup> Konzeptnote »Responsibility while Protecting« [wie Fn. 94]. Allerdings hat die brasilianische Initiative zeitlich an Schwung verloren, vgl. Benner, »Brasilien als

Strategie« könnte sich auf die gemeinsamen Interessen zwischen den demokratischen Gestaltungsmächten und den etablierten Demokratien stützen. Sie wäre ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem internationalen Konsens über eine verantwortungsvolle Schutzverantwortungspolitik.

### Eine neue internationale Kommission

Einen weiteren Beitrag könnte Deutschland dadurch leisten, dass es die Einrichtung einer neutralen, staatenunabhängigen Kommission unterstützt, die über die Entwicklung des Schutzverantwortungskonzepts berät und bis 2015 – zehn Jahre nach dem grundlegenden Bekenntnis der Staatengemeinschaft zur R2P – Empfehlungen dazu vorlegt. Ihr Auftrag müsste so formuliert werden, dass es nicht zu einem Rückfall hinter den 2005 erreichten Konsens der Staatengemeinschaft kommen kann. Ziel der Kommission wäre es vielmehr, die bei der Anwendung der R2P zutage getretenen Defizite und Lücken des Schutzverantwortungskonzepts zu beseitigen bzw. zu füllen.<sup>112</sup> Vorbild sollte die von Kanada gesponserte Internationale Kommission zu Intervention und Staatensouveränität (ICISS) sein, die 2001 einen wegweisenden Bericht über die Schutzverantwortung vorlegte.<sup>113</sup> Ein guter Partner für einen solchen Vorstoß könnte die Europäische Union sein, die auf diese Weise ihr Profil als Unterstützer der Schutzverantwortungsidee schärfen würde. Bereits jetzt tritt die Union bei den jährlichen Aussprachen über die Entwicklung der Schutzverantwortung in der Generalversammlung der Vereinten Nationen mit prägnanten Positionen auf. Zudem ist die Europäische Union ein quasi natürlicher Partner für andere Regionalorganisationen, die sich mit der Schutzverantwortungsproblematik auseinandersetzen.

### Frühwarnung, Prävention und nichtstaatliche Akteure

Schließlich sollten die Fähigkeiten zur Frühwarnung und Prävention verbessert werden. Hier könnten nichtstaatliche Akteure einen gewichtigen Beitrag

<sup>112</sup> Vgl. dazu den Bericht der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, *National Sovereignty and Statehood in Contemporary International Law: The Need for Clarification*, Doc. 12689, 12.7.2011.

<sup>113</sup> ICISS, *The Responsibility to Protect* [wie Fn. 2].

leisten. Nationale, regionale und internationale NGOs, die sich dem Schutz der Menschenrechte verpflichtet haben, verfügen über ein dichtes Netzwerk von Beobachtern in Räumen, in denen Massengewalttaten zu befürchten sind. Ihre Einschätzungen könnten eine wichtige zusätzliche Quelle für Informationen darüber darstellen, ob und wo R2P-Situationen zu entstehen drohen. In technischer Hinsicht könnten beispielsweise internetbasierte Plattformen wie Ushahidi genutzt werden, um alternative oder ergänzende Informationen zu sammeln und Lagebilder zu vervollständigen.<sup>114</sup>

In institutioneller Hinsicht sollte darüber nachgedacht werden, wie die vielen nationalen, regionalen und internationalen Frühwarnsysteme bestmöglich miteinander vernetzt werden können. Die Staatengemeinschaft hat diese Aufgabe den Vereinten Nationen zugewiesen.<sup>115</sup> Eine koordinierende Rolle könnte vom Sonderberater des Generalsekretärs für die Verhinderung von Völkermord wahrgenommen werden. Allerdings ist das Büro des Sonderberaters bislang weit davon entfernt, eine solche Aufgabe erfüllen zu können. Mit der gegenwärtigen Personalausstattung von circa zehn Planstellen dürfte dies auch in Zukunft kaum gelingen. Wenn die Vereinten Nationen tatsächlich eine globale Koordinationsfunktion bei der Frühwarnung und Prävention von Massengewalttaten übernehmen sollen, müssten die dafür zuständigen Stellen in erheblichem Umfang finanziell und personell aufgestockt werden. Deutschland könnte hier mit gutem Beispiel vorangehen und gemeinsam mit einem Netzwerk interessierter Staaten und nichtstaatlicher Akteure Ressourcen bereitstellen.

Ein weiterer Beitrag zur Verbesserung der Frühwarnungs- und Präventionskompetenz bestünde darin, die Zahl der nationalen Kontaktstellen für die Schutzverantwortung (Nation Focal Points) zu erhöhen. Bislang haben erst 28 Regierungen solche Stellen eingerichtet, allerdings überwiegend in Staaten, die kaum

<sup>114</sup> Ushahidi <<http://ushahidi.com/>> ist eine webbasierte »open source«-Plattform, die es ihren Nutzern erlaubt, Informationen per Mobiltelefon/SMS oder Internet zu senden. Diese werden in Landkarten umgesetzt. So können Meldungen über Massengewalttaten schnell kommuniziert werden. Dank der dezentralen Nutzung wird es zudem möglich, staatliche Angaben von zivilgesellschaftlicher Seite zu prüfen. Bekannt wurde die Plattform im Verlauf der Präsidentschaftswahlen in Kenia 2007, bei denen es zu Massengewalttaten kam, die Ushahidi dokumentierte.

<sup>115</sup> Vgl. *2005 World Summit Outcome* [wie Fn. 1], Absätze 138–140.

von Massengewaltdaten bedroht scheinen.<sup>116</sup> Deutschland sollte dafür werben, dass noch mehr Focal Points geschaffen werden, und zwar gerade dort, wo ein höheres Risiko für R2P-Situationen besteht. Ein erster Schritt, um dies zu erreichen, könnte die Einladung interessierter Staaten zu den regelmäßigen Treffen der Focal Points auf regionaler und internationaler Ebene sein. Ein offener Erfahrungsaustausch trägt dazu bei, Vorbehalte abzubauen und den Gedanken der kollektiven Verantwortung für die Verhinderung von Massengewaltdaten zu verbreiten. Gegebenenfalls sollte Deutschland sogar die Einrichtung von Focal Points in Drittstaaten unterstützen.<sup>117</sup>

**116** Mit Stand Juni 2013 sind dies Argentinien, Australien, Belgien, Bosnien-Herzegowina, Botswana, Bulgarien, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Ghana, Griechenland, Großbritannien, Guatemala, Irland, Italien, Niederlande, Österreich, Schweden, Schweiz, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Uruguay und die USA.

**117** Politisch wird es heikel bleiben, das Risiko von Massengewaltdaten und die Angemessenheit der jeweiligen nationalen Schutzverantwortungspolitik kollektiv festzustellen. Ein Instrument, das dabei hilfreich sein könnte, ist der Mechanismus für die »allgemeine regelmäßige Überprüfung« (Universal Periodic Review), der vom VN-Menschenrechtsrat zur Bewertung der menschenrechtlichen Lage in den Mitgliedstaaten eingesetzt wird. Dieser Mechanismus führt eine Eigenbewertung des überprüften Staates mit Angaben aus dem VN-System und Informationen von nichtstaatlichen Akteuren zusammen.

## Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AU	Afrikanische Union
BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika
ECOWAS	Economic Community of West African States
ESIL	European Society of International Law
G20	Gruppe der 20 (Finanzminister und Notenbankgouverneure unter anderem der G8, EU, IWF und großer Entwicklungsländer wie Indien und VR China)
GCR2P	Global Centre for the Responsibility to Protect
GIBSA	Germany, India, Brazil, South Africa (Deutschland, Indien, Brasilien und Südafrika)
HSEK	Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (Frankfurt a. M.)
IBSA	Indien, Brasilien und Südafrika
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-governmental Organization
PILPG	Public International Law & Policy Group
POC	Protection of Civilians in Armed Conflict
R2P	Responsibility to Protect
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
VN	Vereinte Nationen
ZIF	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (Berlin)

## Lektüreempfehlungen

*Peter Rudolf*

### **Schutzverantwortung und humanitäre Intervention. Eine ethische Bewertung der »Responsibility to Protect« im Lichte des Libyen-Einsatzes**

SWP-Studie 3/2013, Februar 2013

<[www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2013\\_S03\\_rdf.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2013_S03_rdf.pdf)>

*Lars Brozus*

### **Improving Mass Atrocities Prevention. Guidelines for Effective and Legitimate Implementation of the Responsibility to Protect**

SWP Comments 38/2012, Dezember 2012

<[www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2012C38\\_bzs.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2012C38_bzs.pdf)>