

Responsibility to Protect (Schutzverantwortung)

Das Konzept der „Responsibility to Protect“ gilt als eine der Schlussfolgerungen aus den humanitären und menschenrechtlichen Krisen der 90er Jahre des vorigen Jahrhunderts, insbesondere dem **Völkermord** und den **ethnischen Säuberungen** in Ruanda 1994 und während der Balkankriege 1991-1999. In den Worten des damaligen VN-Generalsekretärs Kofi Annan aus dem Jahr 1999 dürfen „massive und systematische Menschenrechtsverletzungen – wo immer sie stattfinden mögen – nicht bestehen bleiben“.

Die Entwicklung der „Responsibility to Protect“ im Bericht der International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)

Der Begriff „Responsibility to Protect“ findet sich erstmals in einem damit betitelten Bericht der ICISS aus dem Jahr 2001. Die ICISS war eine von der kanadischen Regierung initiierte ad-hoc Gruppe hochrangiger internationaler Experten, darunter der ehemalige deutsche Generalinspekteur der Bundeswehr und ehemalige Vorsitzende des NATO-Militärausschusses Klaus Naumann. Der Expertenbericht der ICISS definiert **das Grundprinzip der „Responsibility to Protect“** zweigliedrig: Erstens bringe staatliche Souveränität Verantwortung mit sich. Es sei daher vorrangige Aufgabe eines jeden Staates, für den Schutz seiner eigenen Bevölkerung zu sorgen. In einem zweiten Schritt gingen die Experten auf den Fall ein, dass ein Staat infolge eines internen Krieges (internal war), eines Aufstandes (insurgency), von Unterdrückung (repression) oder wegen Staatsversagens (state failure) nicht in der Lage oder nicht willens ist, schwerwiegenden Schaden von seiner Bevölkerung abzuwenden. Ihrer Auffassung nach soll in diesem Fall der Grundsatz der Nichteinmischung in die Angelegenheiten des unwilligen oder unfähigen Staates hinter der internationalen Schutzverantwortung (International Responsibility to Protect) zurücktreten. Als **spezielle aus dem Konzept der „Responsibility to Protect“ ableitbare Schutzpflichten** benennt der ICISS-Bericht eine Verantwortung zur Verhütung (responsibility to prevent), eine Verantwortung zur Reaktion (responsibility to react) und eine Verantwortung zum Wiederaufbau (responsibility to rebuild). Die Verantwortung zur Reaktion umfasst nach Auffassung der ICISS-Experten als letztes Mittel (exceptional and extraordinary) auch eine **Befugnis zu militärischer Intervention**, ausgeübt unter strenger Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Militärisches Eingreifen soll in zwei Fällen möglich sein: bei massenhaftem Verlust von Menschenleben (large scale loss of life) oder bei großangelegten ethnischen Säuberungen (large scale ethnic cleansing). Träger der Befugnis zur Autorisierung solcher Interventionen müsse **grundsätzlich der VN-Sicherheitsrat** sein; für den Fall der **Lähmung des Sicherheitsrates** seien jedoch die Befassung der VN-Generalversammlung (nach dem Konzept des „Uniting for Peace“) oder das Handeln einer Regionalorganisation innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches an Stelle des Sicherheitsrates alternative Möglichkeiten.

Die Rezeption des Konzepts der „Responsibility to Protect“ im Rahmen der VN

Innerhalb der VN hat das Konzept der „Responsibility to Protect“ schnell Widerhall gefunden. Zunächst fand der Begriff Eingang in den 2004 erschienenen **Bericht „A more secure world: Our shared responsibility“** einer von VN-Generalsekretär Kofi Annan eingesetzten Hochrangigen Gruppe. Der Bericht unterstützt „die sich herausbildende Norm, der zufolge eine kollektive internationale Schutzverantwortung besteht, die vom Sicherheitsrat wahrzunehmen ist, der als letztes Mittel eine militärische Intervention genehmigt, falls es zu Völkermord und anderen Massentötun-

gen, ethnischer Säuberung oder schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht kommt und souveräne Regierungen sich als machtlos oder nicht willens erwiesen haben, die zu verhindern.“ In der Folgezeit nahmen sowohl die VN-Generalversammlung als auch der VN-Sicherheitsrat auf das Konzept Bezug. Die **VN-Generalversammlung** nahm es in ihre **Resolution über das Ergebnis des VN-Weltgipfels 2005 (A/RES/60/1)** vom 24. Oktober 2005 auf. Das Konzept der „Responsibility to Protect“ umfasst nach dieser Resolution eine Verantwortung jedes einzelnen Staates, seine Bevölkerung vor **Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit** zu schützen. Daneben sieht die VN-Generalversammlung auch eine Verantwortung der internationalen Gemeinschaft. Diese bestehe zunächst darin, jeden Staat zur Übernahme seiner Verantwortung zu ermutigen und ihn darin zu unterstützen. Die internationale Gemeinschaft solle ferner durch die VN geeignete diplomatische, humanitäre und andere friedliche Mittel gemäß Kapitel VI und VIII VN-Charta ergreifen, um einen solchen Schutz zu gewährleisten. Schließlich sieht die Generalversammlung das Ergreifen „kollektiver Maßnahmen“ durch den Sicherheitsrat gemäß Kapitel VII VN-Charta als möglich an. Sie unterstrich jedoch zugleich die Notwendigkeit, das Konzept der „Responsibility to Protect“ weiter zu prüfen. Der **VN-Sicherheitsrat** hat auf die entsprechenden Absätze dieser Resolution in seiner Resolution 1674 (2006) über den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten Bezug genommen und die Erwägungen der Generalversammlung darin **ausdrücklich nochmals bestätigt**. Anfang 2008 ernannte der VN-Generalsekretär Ban Ki-Moon Edward Luck, Professor für Internationale Beziehungen der Columbia Universität New York, zum **VN-Sonderberater für die Schutzverantwortung im Range eines Assistant Secretary General** zur konzeptionellen Entwicklung der „Responsibility to Protect“.

Völkerrechtliche und politische Einordnung des Konzepts der „Responsibility to Protect“

Kernelement der „Responsibility to Protect“ ist nach allgemeiner Deutung die **Neudefinition des Souveränitätsbegriffes**. Dieser werde mit der Verpflichtung zum Schutz der eigenen Bürger materiell aufgeladen. Ein Eingreifen von außen wäre mithin kein grundsätzlich verbotener Eingriff in staatliche Souveränität mehr, sondern eine erlaubte Maßnahme zur Wiederherstellung der vollen Souveränität eines fremden Staates. Uneinheitlich wird die Frage nach der **völkerrechtlichen Wirkung des Konzepts** beantwortet. VN-Generalsekretär Ban Ki-Moon geht wie sein Sonderberater Luck davon aus, dass der Resolution der Generalversammlung (noch) keine völkerrechtliche Bindungswirkung zukommt. Luck verweist auf die Notwendigkeit der politischen Unterstützung des Konzepts, um zu einer nachhaltigen Neuerung zu gelangen. Uneinigkeit besteht auch über den **materiellen Umfang des Konzepts**. Während der französische Außenminister Bernard Kouchner und zahlreiche weitere westliche Politiker von dessen Anwendbarkeit im Zuge der Wirbelsturmkatastrophe in Myanmar ausgingen, bezweifelte der VN-Sonderberater Luck zum einen die Praktikabilität einer zwangsweisen Durchsetzung humanitärer Hilfe. Zum anderen handele es sich bei der Verweigerung des Zugangs internationaler Katastrophenhelfer nicht um einen der in der VN-Resolution genannten Anwendungsfälle des Konzepts. Bedeutende Meinungsverschiedenheiten bestehen schließlich mit Blick auf die **Zulässigkeit der militärischen Durchsetzung des Schutzes**. Vor allem Russland, China und zahlreiche Blockfreie Staaten haben diesbezüglich Vorbehalte. VN-Sonderberater Luck sieht hingegen die Möglichkeit einer zwangsweisen Durchsetzung des Schutzes nicht als Neuerung. Die Resolution der VN-Generalversammlung zum Weltgipfel 2005 verweise ausdrücklich auf „kollektive Maßnahmen“ nach Kapitel VII der VN-Charta. Daher sei eine mögliche zwangsweise Durchsetzung in die bisherige Praxis der VN eingebettet.

Quellen:

- ICISS: The responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001, insbesondere: Core Principles S. xi-xiii, abrufbar unter < <http://www.iciss-ciise.gc.ca> > (Stand: 19. April 2008).
- Report of the Secretary-General's High Level Panel on threats, Challenges and Change, A more secure world: Our shared responsibility, United Nations 2004, S. 65-66, abrufbar unter: <<http://www.un.org/secureworld/>>; deutsche Übersetzung in VN-Generalversammlung Dok.Nr. A/59/565, abrufbar unter < http://www.un.org/depts/german/gs_sonst/a-59-565.pdf > (Stand der Internet-Links: 19. April 2008).
- VN-Generalversammlung: Resolution 60/1, 2005 World Summit Outcome, A/RES/60/1, para. 138-140., abrufbar unter: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>> (Stand: 19. April 2008).
- Luck, Edward C.: Der verantwortliche Souverän und die Schutzverantwortung, in: Vereinte Nationen 2008, Heft 2, S. 51-58.
- ders.: „Sollen wir einen Krieg ins Zyklon-Gebiet tragen?“ Gespräch, FAZ vom 15. Mai 2008.

Verfasser: RR z.A. Matthias Köngeter, WD 2 - Auswärtiges, Völkerrecht, Wirtschaftliche Zusammenarbeit u. Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe