

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, Öffentliche Anhörung, 11. Februar 2009 „Responsibility to Protect“

Völkerrechtliche Aspekte der Schutzverantwortung

Christian Schaller

1. Verankerung des Konzepts

Mit der Aufnahme der „Responsibility to Protect“ in das Abschlussdokument des Weltgipfels der Vereinten Nationen von 2005 bekannten sich die Mitgliedstaaten erstmals gemeinsam zu einer Schutzverantwortung, die darauf abzielt, Völkermord und andere schwerste Menschenrechtsverletzungen zu unterbinden. Über Inhalt, Umfang und die völkerrechtliche Dimension dieser Verantwortung herrscht jedoch Unklarheit.

a) Entwickelt wurde das Konzept der Schutzverantwortung von der Internationalen Kommission über Intervention und Staatensouveränität (International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS, 2001). Der **Ansatz der ICISS** zeichnet sich vor allem durch drei Elemente aus: Erstens nimmt der Bericht eine veränderte Perspektive ein, indem er die Situation der betroffenen Bevölkerung in den Vordergrund rückt und nicht mehr von einem „Recht auf Intervention“ externer Akteure spricht. Zum Zweiten wird eine Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft für den Fall proklamiert, dass der eigentlich verantwortliche Staat nicht willens oder in der Lage ist, seine Schutzverpflichtung wahrzunehmen. Drittens wird das Konzept der „Responsibility to Protect“ ausdifferenziert und in eine Präventions-, eine Reaktions- und eine Wiederaufbaukomponente untergliedert.

Die Entscheidung über die Durchführung militärischer Interventionen in Reaktion auf schwerste Menschenrechtsverletzungen sollte nach Vorstellung der ICISS an bestimmte **Kriterien** gebunden sein: Zunächst müsse die Bedrohungslage ein extremes Ausmaß erreichen, damit ein militärisches Einschreiten überhaupt zu rechtfertigen sei („**just cause**“). Dies betreffe neben Fällen von Massensterben auch ethnische Säuberungen. Darüber hinaus müsse der primäre Zweck der Intervention darin bestehen, menschliches Leiden zu beenden („**right intention**“); Gewalt dürfe nur dann angewendet werden, wenn alle nichtmilitärischen Optionen ausgeschöpft seien („**last resort**“); die Maßnahmen müssten hinsichtlich ihres Umfangs, ihrer

Dauer und Intensität auf das erforderliche Minimum begrenzt sein („**proportional means**“); und schließlich müsse das Vorgehen vernünftige Erfolgchancen versprechen, wobei die Konsequenzen des Handelns nicht nachteiliger sein dürften als die Folgen eines Nichthandelns („**reasonable prospects**“).

Darüber hinaus beschäftigte sich die ICISS in diesem Zusammenhang auch mit dem **Problem der Autorisierung solcher Interventionen** („**right authority**“). Obwohl der Bericht ausdrücklich die primäre Verantwortung des Sicherheitsrats unter Kapitel VII der VN-Charta betont, wird zugleich auf dessen funktionale Defizite hingewiesen, insbesondere auf die unausgewogene Zusammensetzung des Organs und die Veto-problematik. Daher werden verschiedene **Optionen** diskutiert, die zum Zuge kommen könnten, **falls der Sicherheitsrat** im Falle einer humanitären Katastrophe **blockiert ist**. Denkbar sei danach etwa ein Ersuchen der Generalversammlung um politische Unterstützung oder ein Eingreifen regionaler Organisationen innerhalb ihres jeweiligen Verantwortungsbereichs.

b) Im Zuge der Vorbereitungen auf den Weltgipfel setzten sich auch ein hochrangiges Gremium (**High-level Panel on Threats, Challenges and Change**, 2004) und der damalige VN-Generalsekretär Kofi Annan (2005) in ihren Reformempfehlungen mit diesem Konzept auseinander. Das High-level Panel betrachtete die „Responsibility to Protect“ vor allem als Instrument zur Stärkung des kollektiven Sicherheitssystems. In den Vordergrund rückten damit Erwägungen, die den Einsatz bewaffneter Gewalt im Rahmen von Kapitel VII VN-Charta betrafen. Diese Konzentration auf militärische Aspekte der Schutzverantwortung rief bei vielen Staaten jedoch große Besorgnis hervor. Daher entschloss sich der Generalsekretär dazu, die „Responsibility to Protect“ in seinem eigenen Reformbericht unter der Überschrift „Freiheit, in Würde zu leben“ in den Kontext der „Herrschaft des Rechts“ einzuordnen und nichtmilitärische, kooperative Elemente stärker zu betonen.

c) Einige Staaten, darunter etwa Algerien, Iran, Kuba und Pakistan, hatten sich auf dem Weltgipfel zunächst gegen eine Aufnahme der „Responsibility to Protect“ in die Abschlussresolution gewandt. Der Begriff sei zu vage und leiste missbräuchlichen Interventionen Vorschub. Aus ähnlichen Gründen steht im Übrigen auch China einer Ausweitung dieses Konzepts traditionell kritisch gegenüber. Auf der anderen Seite wurde von den USA vorgebracht, dass eine entsprechende Verantwortung der internationalen Gemeinschaft – im Gegensatz zur individuellen Verantwortung eines jeden Staates zum Schutz seiner eigenen Bevölkerung – nicht im geltenden Völkerrecht wurzelt, sondern sich allenfalls aus moralischen Argumenten ableitet. Hinter dieser Argumentation steht vor allem die Motivation, dem Sicherheitsrat einen möglichst großen politischen und rechtlichen Handlungsspielraum zu erhalten. Daraus erklärt sich auch die **grundsätzliche Ablehnung der USA und anderer ständiger Mitglieder des Sicherheitsrats gegen die Einführung von Kriterien**, die den Prozess der Entscheidungsfindung innerhalb dieses Organs in irgendeiner Form beeinflussen könnten. Dementsprechend wurde im Gipfeldokument auch an keiner Stelle auf die von der ICISS und dem High-level Panel vorgeschlagenen Kriterien zur Legitimierung militärischer Maßnahmen Bezug genommen.

d) Im Vergleich zu den drei Berichten kommt der Abschlussresolution des Weltgipfels die größte Autorität zu. Sie ist zwar, wie alle Resolutionen der Generalversammlung, völkerrechtlich ohne unmittelbare Bindungswirkung. Solche Resolutionen können aber dennoch zur Weiterentwicklung des Völkerrechts beitragen,

indem sie einer für das Gewohnheitsrecht relevanten Rechtsüberzeugung der Staaten Ausdruck verleihen oder Anstoß zu einer bestimmten Staatenpraxis geben.

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

2. Präzisierung des Konzepts: Verantwortungssphären

Den Anwendungsbereich der „Responsibility to Protect“ haben die Staaten im Gipfeldokument ausdrücklich auf vier Fälle beschränkt, nämlich auf Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Eine solche Zuspitzung der Schutzverantwortung ist grundsätzlich sinnvoll, um die Alarmfunktion und das Mobilisierungspotential des Konzepts auf einem möglichst hohen Niveau zu halten.

a) **Ausgangspunkt der „Responsibility to Protect“ ist die Verantwortung jedes einzelnen Staates**, seine Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen etc. zu schützen und solche Verbrechen zu verhüten. Die Aufnahme dieses Grundsatzes in die Abschlussresolution des Weltgipfels stellt jedoch keine neue Errungenschaft dar. Denn **im Völkervertrags- und -gewohnheitsrecht sind darauf abzielende Verpflichtungen schon lange verwurzelt**. Einschlägig sind vor allem die Normen des internationalen Menschenrechtsschutzes, die Genfer Abkommen zum humanitären Völkerrecht, die Völkermord-Konvention und das Völkerstrafrecht. Dem ausdrücklichen Bekenntnis der Staaten zu dieser Verantwortung kommt damit in erster Linie eine politische Signalwirkung zu.

b) Ein weiteres Element der „Responsibility to Protect“ ist die **Verantwortung der internationalen Gemeinschaft**. Nach der Formulierung im Gipfeldokument sind die Staaten offenbar der Ansicht, dass diese Verantwortung **in einzelnen Bereichen unterschiedlich stark ausgeprägt** ist.

- Zunächst ist davon die Rede, **dass die internationale Gemeinschaft die Staaten gegebenenfalls ermutigen und ihnen bei der Wahrnehmung ihrer Schutzverantwortung behilflich sein solle**. Dies betrifft insbesondere auch den Aufbau von Kapazitäten in geschwächten Staaten. Entsprechend der relativ vagen Wortwahl handelt es sich dabei jedoch lediglich um eine schwache politische Forderung. Dass die Staaten außerdem aufgerufen werden, die Vereinten Nationen bei der Schaffung einer Frühwarnkapazität zu unterstützen, stellt jedoch durchaus einen Fortschritt dar. Traditionell herrscht nämlich ein gewisses Misstrauen gegenüber präventiven Beobachtungsmechanismen. Viele Staaten sehen darin die Vorstufe für eine Einmischung in innere Angelegenheiten.
- Konkreter formuliert ist dagegen die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft im Hinblick auf Situationen, in denen sich die Gefahr eines Völkermordes oder der Begehung der anderen genannten Verbrechen abzeichnet. Hier sollen im Rahmen der Vereinten Nationen **geeignete diplomatische**,

humanitäre und andere friedliche Mittel ergriffen werden, um beim Schutz der Bevölkerung zu helfen. Ausdrücklich wird in diesem Zusammenhang auf die **Kapitel VI und VIII der VN-Charta** verwiesen, die die friedliche Beilegung von Streitigkeiten und die Einbindung regionaler Organisationen regeln.

- Darüber hinaus haben die Staaten zumindest ihre **Bereitschaft** erklärt, im Einzelfall **kollektive Maßnahmen durch den Sicherheitsrat und im Einklang mit Kapitel VII der VN-Charta zu ergreifen**, falls sich friedliche Mittel als unzureichend erweisen und die betroffenen Staaten offenkundig dabei versagen, ihre Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen etc. zu schützen. Soweit im Gipfeldokument auf die Befugnisse des Sicherheitsrats verwiesen wird, ist darin ebenfalls nicht mehr als eine Bestätigung geltenden Völkerrechts zu sehen. **Eine rechtlich verbindliche Verpflichtung zum Einschreiten trifft jedoch weder den Sicherheitsrat noch die internationale Gemeinschaft als solche.**

c) **Im Übrigen trägt die Formulierung im Gipfeldokument nicht zur Legitimation unmandatierter humanitärer Interventionen bei.** Anders als die ICISS haben die Staaten auf dem Weltgipfel keinerlei Optionen für den Fall einer Blockade des Sicherheitsrats in Betracht gezogen. Auf der anderen Seite ist jedoch zuzugeben, dass die Resolution davon absieht, solche unilateralen Interventionen ausdrücklich zu verurteilen. Stattdessen wird schlicht auf die Prinzipien der VN-Charta und des Völkerrechts verwiesen. Die Frage der Rechtmäßigkeit und Legitimität des Gewalteinsetzes wurde damit in dem Dokument letztlich nicht angetastet.

3. Völkerrechtliche Einordnung des Konzepts

Die im Abschlussdokument des Weltgipfels verkörperte Erklärung zur „Responsibility to Protect“ begründet aus sich heraus keine völkerrechtlichen Rechte oder Pflichten, weder für einzelne Staaten noch für die internationale Gemeinschaft. An einigen Stellen verweisen die einschlägigen Passagen im Gipfeldokument lediglich auf das bestehende Völkerrecht. An anderen Stellen zeigt die Wortwahl an, dass die Staaten nur bereit waren, moralische und politische Forderungen und Bekenntnisse zu formulieren.

Das High-level Panel hatte die „Responsibility to Protect“ in seinem Bericht von 2004 noch als eine „sich herausbildende Norm“ („emerging norm“) bezeichnet – eine Formulierung die später auch von Generalsekretär Annan aufgegriffen wurde. Das Gipfeldokument bleibt dahinter jedoch deutlich zurück. Die Staaten haben es nämlich sorgsam vermieden, im Zusammenhang mit der „Responsibility to Protect“ von einer „Norm“ oder auch nur von einem „Konzept“ zu sprechen. **Eine pauschale Charakterisierung als „emerging norm“ wird der Vielschichtigkeit der „Responsibility to Protect“ ohnehin nicht gerecht.** Denn eine solche Aussage greift insofern zu kurz, als einzelne Elemente der Schutzverantwortung bereits fest im Völkerrecht verwurzelt sind. Andererseits geht sie dort zu weit, wo der Wunsch nach Schaffung zusätzlicher völkerrechtlicher Rechte und Pflichten nicht die nötige Unterstützung der Staatengemeinschaft findet.

Gleichwohl ist es durchaus denkbar, dass einige der im Gipfeldokument formulierten politischen Forderungen Impulse für eine Fortentwicklung des Völkerrechts geben. Die Diskussion über diese Fragen ist abseits der großen Bühne in

New York weiterhin im Fluss. So erscheint es nicht ausgeschlossen, dass es in den nächsten Jahren vor allem zu einer weiteren Ausdifferenzierung des bestehenden Regimes zur Verhütung schwerster Menschenrechtsverletzungen kommt.

4. Weiterentwicklung des Völkerrechts im Hinblick auf militärische humanitäre Interventionen?

Der völkerrechtliche Rahmen für militärische humanitäre Interventionen dürfte sich – selbst unter dem konzeptionellen Dach der „Responsibility to Protect“ – auf absehbare Zeit kaum verändern. Eine mögliche Erweiterung der bestehenden Tatbestände zur Rechtfertigung der Anwendung militärischer Gewalt wurde im Abschlussdokument des Weltgipfels nicht einmal im Ansatz thematisiert. Stattdessen haben die Staaten ausdrücklich bekräftigt, dass die einschlägigen Bestimmungen der VN-Charta ausreichen, um auf das gesamte Spektrum von Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu reagieren.

a) Vor allem wird in der Resolution mehrfach auf die **Autorität des Sicherheitsrats unter Kapitel VII der VN-Charta** verwiesen. Dass der Sicherheitsrat bei humanitären Krisen jederzeit eingreifen kann, um schwerste Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, steht außer Zweifel. **Die Annahme, dass er sich in diesem Bereich bestimmten Kriterien unterwerfen wird, scheint** allerdings ebenso **wenig realistisch** wie die Forderung, dass die fünf ständigen Mitglieder in bestimmten Fällen generell auf eine Ausübung ihres Vetorechts verzichten sollen. Der Sicherheitsrat ist ein politisches Organ, dessen Handlungsspielraum im Einzelfall allein durch die Interessen seiner Mitglieder bestimmt wird. Zwar können Werte, Normen und auch die von der ICISS und vom High-level Panel vorgeschlagenen Legitimitätskriterien bei der Definition von Interessen eine gewichtige Rolle spielen. Ein auch in Extremfällen belastbarer völkerrechtlicher Standard für Sicherheitsratsentscheidungen wird sich aus solchen Kriterien jedoch kaum entwickeln.

b) **Ebenso wenig bestehen derzeit Anzeichen für die Herausbildung einer völkerrechtlichen Norm, die es Staaten gestatten würde,** im Sinne des ICISS-Konzepts in bestimmten Extremfällen unter engen Voraussetzungen **humanitäre Militäreinsätze ohne Ermächtigung durch den Sicherheitsrat durchzuführen.** Zur Entstehung neuen Völkergewohnheitsrechts bedarf es einer einheitlichen Übung, die über einen gewissen Zeitraum praktiziert und von einer entsprechenden Rechtsüberzeugung der Staaten getragen wird. Gerade in diesem sensiblen Bereich, der die Souveränitätsinteressen aller Staaten im Kern berührt, sind an die Herausbildung oder Veränderung gewohnheitsrechtlicher Normen, insbesondere im Hinblick auf das Kriterium der Verbreitung der Praxis und Rechtsüberzeugung, hohe Anforderungen zu stellen. Die Tatsache, dass die USA auf der einen Seite und China und Russland auf der anderen Seite einer völkerrechtlichen Verankerung der „Responsibility to Protect“ im Sinne eines umfassenden Konzepts aus unterschiedlichen Gründen in der Tendenz bislang ablehnend gegenüberstehen, lässt kaum erwarten, dass sie ihre Praxis ausgerechnet in Fragen der humanitären Intervention künftig an einem gemeinsamen Ideal ausrichten werden.