

Lothar Brock und Nicole Deitelhoff

## Schutzverantwortung und Friedenspflicht

Mit der Resolution 1700 vom März 2011 hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen durch gezielte Sanktionen gegen Gaddafi und etliche seiner Gefolgsleute in die innerlibyschen Auseinandersetzungen eingegriffen. Mit der kurz darauf folgenden Resolution 1773 hat er darüber hinaus ein Flugverbot für die libysche Luftwaffe beschlossen und dabei auch den Einsatz militärischer Maßnahmen zur Durchsetzung dieser Entscheidung autorisiert. Wie vorher schon der UN-Menschenrechtsrat und der Generalsekretär der Vereinten Nationen bezog sich der Sicherheitsrat in beiden Resolutionen auf die *Responsibility to Protect* (R2P), also die Schutzverantwortung einer jeden Regierung gegenüber der eigenen Bevölkerung, zu der sich der UN-Reform-Gipfel im September 2005 bekannt hat.<sup>1</sup>

Insofern könnten die Libyen-Resolutionen als Zeichen für die Konsolidierung der seit den 1990er Jahren laufenden Bemühungen um eine Erweiterung des Schutzes von Menschen in gewaltsam ausgetragenen Konflikten gelesen werden. Dies umso mehr, als die Resolutionen des Sicherheitsrates und des Menschenrechtsrates im Falle Libyens auch Anlass zu der Hoffnung boten, dass die globalen Machtverschiebungen nicht zu einer Absage an die Schutzverantwortung führen würden. Aber auf *Libyen* folgte *Syrien*, das heißt die Blockade des Sicherheitsrates durch Russland und China, und ein langes Händelingen der internationalen Gemeinschaft angesichts der Schwierigkeiten einer konstruktiven Konfliktintervention.

Muss das Zustandekommen der UN-Resolutionen im Fall Libyens mit Blick auf die Entwicklung in Syrien als bloßes Aufflackern eines kurzen Strohfeuers interpretiert werden – ein Aufflackern, das der Wind des Wandels in der arabischen Welt nur deshalb entfachen konnte, weil er die permanenten Mitglieder des Sicherheitsrates und die neuen globalen Spieler unter den Schwellenländern unvorbereitet traf? Dieser Schluss wäre voreilig. Auf der einen Seite wuchs schon im Falle Libyens die Kritik der Schwellenländer (und der Afrikanischen Union) an der westlichen Handhabung der Resolution 1700 als Blanko-Vollmacht für die Erzwingung des Regimewechsels.<sup>2</sup> Auf der ande-

\* Der Text basiert auf dem Beitrag der Autoren im „Friedensgutachten 2012“, das soeben im LIT Verlag erschienen ist.

1 Vgl. Lothar Brock und Tanja Brühl, Die UNO nach dem Gipfel von 2005: Stillstand als Fortschritt?, in: Reinhard Mutz, Bruno Schoch, Corinna Hauswedell, Jochen Hippler und Ulrich Ratsch (Hg.), Friedensgutachten 2005, Münster 2004, S. 44-53.

2 Vgl. Mathias Dembinski und Theresa Reinold, Libya and the Future of the Responsibility to Protect – African and European Perspectives, in: „PRIF Report“ 107, Frankfurt a. M. 2011.

ren Seite haben der UN-Menschenrechtsrat und die Generalversammlung im Falle Syriens mit beeindruckenden Mehrheiten die Gewaltanwendung des Regimes gegen den Massenprotest verurteilt.

Wie steht es also mit der Herausbildung einer normativen Ordnung zum Schutz von Menschen vor übermäßiger Gewalt? Vollzieht sich nach dem Übergang vom Kriegs- zum Friedensrecht, der mit der Verabschiedung der UN-Charta erfolgte, eine zweite Transformation des Völkerrechts hin zu einer stärker auf den Einzelnen bezogenen Schutzordnung, die über das bestehende humanitäre Völkerrecht hinausgeht? Oder bleibt die Schutzverantwortung ein vager Bezugspunkt der internationalen Politik, der nach Belieben als Legitimationsressource für externe Eingriffe in innerstaatliche Konflikte genutzt wird?

Unsere These ist, dass mit einer Weiterentwicklung der Schutzordnung zu rechnen ist, wenn es gelingt, das bestehende Friedensrecht und die Schutzverantwortung in ein Gleichgewicht zu bringen. Sofern jedoch die Schutzverantwortung in erster Linie dazu dient, das Gewalt- und Interventionsverbot der UN-Charta zu relativieren, unterminiert sie das geltende Friedensrecht der Charta.<sup>3</sup> Dieser Aspekt der Schutzverantwortung wird im Kontext der globalen Machtverschiebung an Bedeutung gewinnen.

### Vom Kriegs- zum Friedensrecht

Man kann die Geschichte des Völkerrechts als Prozess seiner fortlaufenden Ausdifferenzierung erzählen. Dieser Prozess ist von katastrophalen Einbrüchen in Gestalt großer Kriege (vor allem der beiden Weltkriege) gekennzeichnet, wurde aber durch diese Gewalterfahrung nicht aufgehalten, sondern angetrieben. Dabei ging es anfänglich vor allem um die Regelung des Krieges. Zwar waren die Väter des modernen Völkerrechts mit dieser Selbstbeschränkung nicht unbedingt zufrieden; sie verhielten sich aber – der Not gehorchend – gegenüber dem Recht auf freie Kriegführung, das die Staaten für sich in Anspruch nahmen, weitgehend neutral.<sup>4</sup> Humanismus und Aufklärung liefen dagegen mit unterschiedlichen Argumenten Sturm, doch erst die Erfahrung der napoleonischen Volkskriege, die Entwicklung neuer Waffen mit größerer Zerstörungskraft und schließlich die zunehmenden Spannungen zwischen den europäischen Mächten bei gleichzeitig zunehmender wirtschaftlicher Verflechtung (in der ersten Phase der Globalisierung) stärkten in Wechselwirkung mit der ersten großen Friedensbewegung im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts jene Kräfte, die nicht nur um eine Verfeinerung des *ius in bello* bemüht waren, sondern das vermeintliche *liberum ius ad bellum* der Staaten in Frage stellten. Erster Kristallisationspunkt dieser Entwicklung waren die Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907, die der Haupt-

3 Vgl. Mary Ellen O'Connell, Responsibility to Peace, in: Philip Cunliffe (Hg.), Critical Perspectives on the Responsibility to Protect, London 2011, S. 71.

4 Vgl. Michael Bothe, Friedenssicherung und Kriegsrecht, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hg.), Völkerrecht Berlin <sup>3</sup>2004, S. 593.

sache nach immer noch mit der Regelung des Krieges befasst waren (Haager Landkriegsordnung), aber bereits erste Schritte zur Institutionalisierung von Kriegsverhütung und friedlicher Streitbeilegung unternahmen.

Der Erste Weltkrieg „unterbrach“ diese Bemühungen, ohne ihnen jedoch den Boden zu entziehen. Im Gegenteil: Mit dem Völkerbund wurde der Versuch unternommen, die Bündnispolitik, der der Ausbruch des ersten Weltkrieges angelastet wurde, durch eine transparente Politik der kollektiven Sicherheit zu ersetzen. Das entsprach Woodrow Wilsons umfassendem Friedensplan. Ein Verbot von Angriffskriegen wurde aber erst mit dem Briand-Kellog-Pakt von 1928 vereinbart.

Der Zweite Weltkrieg führte dann zu dem Versuch, einen bedeutsamen Schritt über diese Ansätze hinaus zu machen. Die Charta der Vereinten Nationen sprach ein allgemeines Gewaltverbot aus und kombinierte dies mit einem System der friedlichen Streitbeilegung (Kap. VI UN-Charta) und der kollektiven Friedenssicherung (Kap. VII). Auch wurde die Idee des *working peace system*, das durch praktische Arbeit Konfliktursachen abbauen sollte, gegenüber dem Völkerbund erheblich erweitert. Das Recht auf Selbstverteidigung (Art. 51 der UN-Charta) wurde zwar als „naturgegeben“ anerkannt, aber klar der kollektiven Friedenssicherung untergeordnet; denn es kommt nur im Falle eines „bewaffneten Angriffs“ und nur solange zum Zuge, bis der Sicherheitsrat „die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat“.

Das Gewaltverbot gilt sowohl nach Vertrags- als auch nach Gewohnheitsrecht. Zwar wird gegen das Gewaltverbot immer wieder verstoßen. Jedoch hat „kein Staat, der in den letzten Jahrzehnten Gewalt angewandt hat, [...] die Geltung dieses Verbots in Zweifel gezogen“. Insofern ist „einfach nicht zu bestreiten, dass eine allgemeine Rechtsüberzeugung im Sinne der Geltung des völkerrechtlichen Gewaltverbots besteht.“<sup>5</sup> Da bis zum Ende des 19. Jahrhunderts die Regelung des Krieges im Rahmen eines nicht hinterfragten Rechts zum Krieg im Vordergrund stand, kann die Verabschiedung der UN-Charta in diesem Punkt als Vollendung der Transformation des Völkerrechts vom Kriegs- zum Friedensrecht gewertet werden, die mit den Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 begann.

### Von der Friedenssicherung zur umfassenden Rechtsdurchsetzung?

Das UN-System der kollektiven Friedenssicherung wurde durch den Ost-West-Konflikt weitgehend ausgehebelt. Die Selbstverteidigung rückte ins Zentrum der Sicherheitspolitik, die kollektive Friedenssicherung wurde demgegenüber weitgehend marginalisiert bzw. auf das neu eingeführte *Peacekeeping* beschränkt. Das Ende des Ost-West-Konflikts eröffnete dann aber die Perspektive, dem Friedensrecht der UN-Charta doch noch Geltung zu verschaffen und darüber hinaus eine stärker auf den Einzelnen gerichtete

5 Bothe, a.a.O., S. 595.

Schutzordnung einzurichten. Mit der *Agenda for Peace*,<sup>6</sup> die der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen, Boutros Boutros Ghali, 1992 im Auftrag des Sicherheitsrates vorlegte, wurden konkrete Ansatzpunkte für eine Ausweitung der kollektiven Friedenssicherung und für die Einhegung von Gewalt in innerstaatlichen Konflikten benannt.

Die *Agenda for Peace* reflektierte die neue globale Sicherheitslage. Nicht mehr die Konfrontation zwischen Allianzen und einzelnen Staaten stand nunmehr im Vordergrund, sondern eine Vielzahl von innerstaatlichen Auseinandersetzungen, die sich aus verschärften Herrschaftskonflikten im „Süden“ und aus der Auflösung des „sozialistischen Weltsystems“ ergaben. Die UNO baute ihre *Peacekeeping*-Aktivitäten in diesen Auseinandersetzungen stark aus. Das Personal wuchs von rund 10 000 Ende der 1980er Jahre auf 85 000 in den Jahren 1994 und 1995 an. Dieser quantitative Bedeutungszuwachs der UN-Friedensaktivitäten war jedoch nicht gleichbedeutend mit einem Ausbau ihrer Handlungsfähigkeit. Vielmehr schien sich angesichts der Brutalität der innerstaatlichen Kriege, die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts von Politik und Öffentlichkeit ohne ideologische Scheuklappen wahrgenommen wurde, zwischen Handlungsbedarf und Handlungsfähigkeit der UNO eine immer tiefer werdende Kluft aufzutun (Somalia, Ruanda, Srebrenica, Kosovo, Sierra Leone, Afghanistan, Demokratische Republik Kongo etc.). Zwar ging der Sicherheitsrat dazu über, schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen und den Zusammenbruch der inneren Ordnung eines Landes als Friedensgefährdung zu bewerten und damit Handlungsmöglichkeiten auf der Grundlage des Kap. VII der UN-Charta zu eröffnen. Aber diese Praxis war mit der Delegation von Zwangsmaßnahmen an handlungswillige und -fähige Mitglieder verbunden. Das brachte die Gefahr mit sich, dass die kollektive Friedenssicherung – nach dem Vorbild des zweiten Golfkrieges von 1991 – zum Krieg der intervenierenden Staaten würde. Außerdem stellte sich die Frage, was geschehen sollte, wenn es im Sicherheitsrat zu keiner Einigung auf angemessene Maßnahmen der Friedenssicherung kommen sollte. Das war bekanntlich im Kosovo-Konflikt der Fall. Damals beschloss die Nato, die serbische Regierung mit der Drohung unter Druck zu setzen, einseitig Gewalt anzuwenden. Als das nicht fruchtete, eröffnete sie einen Luftkrieg gegen das Land.

Im Kontext der in den 1990er Jahren geführten Debatte über „neue Kriege“, „humanitäre Interventionen“ und die Definition von „Souveränität als Verantwortung“ wurde der Kosovo-Krieg in Teilen der westlichen Wissenschaft als Ausdruck der Politik liberaler Normunternehmer gesehen, die im Geiste einer *good international citizenship* die „Rettung von Fremden“<sup>7</sup> über das bestehende humanitäre Völkerrecht hinaus vorantrieben. Der Kosovokrieg galt in diesem Sinne als eines „von vielen hoffnungsvollen Zeichen dafür, dass wir in der Tat in eine dritte Phase der Menschenrechtsevolution eintreten: die Ära der Normendurchsetzung“.<sup>8</sup> Ganz in diesem Sinne nahmen Anne-Marie

6 Boutros Boutros-Ghali, *Agenda for Peace*, A/47/277/-S/24111, 17.6.1992.

7 Nicholas Wheeler, *Saving Strangers*, Oxford 2000.

8 Geoffrey Robertson, *Crimes against Humanity*, London 2002, S. 387; zitiert in: Aidan Hehir, *The Responsibility to Protect and International Law*, in: Cunliffe, a.a.O., S. 84-100.

Slaughter und William Burke-White wenig später die Terrorattacken vom 11. September 2001 und den Afghanistan-Krieg zum Anlass, um eine Ergänzung des allgemeinen Gewaltverbots durch die Bestimmung zu fordern, dass „alle Staaten und Individuen in bewaffneten Konflikten auf die gezielte Tötung von Zivilisten“ verzichten. Diese Unverletzlichkeit der Zivilbevölkerung (*civilian inviolability*) müsse (im Sinne Hans Kelsens) als „Grundnorm“ des internationalen Rechts gesehen werden, die alle politischen Akteure binde. Wo diese Grundnorm missachtet werde, müsse sie mit Hilfe der Instrumente zum Schutz der Menschenrechte, des internationalen Strafrechts und der „sich herausbildenden Doktrin humanitärer Intervention“ durchgesetzt werden.<sup>9</sup> Das Problem, das sich aus dieser Sichtweise ergab, war und ist offensichtlich: Zugunsten des Schutzes von Menschen in Konflikten wurden die Staatenpflichten gegenüber der eigenen Bevölkerung in einer Weise hervorgehoben, dass sich daraus eine Relativierung des Gewalt- und Interventionsverbots der Charta ergab. Mit anderen Worten: Der Schutz von Menschen in Konflikten drohte die UN-Friedensordnung zu unterminieren.<sup>10</sup> Mit dieser Problematik setzte sich die 1999 von der kanadischen Regierung einberufene *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) auseinander.

### Die Responsibility to Protect

Die ICISS nahm sich des Problems in drei Schritten an: der Neufassung des Begriffs der Souveränität („Souveränität als Verantwortung“ von Regierungen und internationaler Gemeinschaft statt „Souveränität als Kontrolle“ der Bevölkerung durch eine Regierung), der Ausdifferenzierung von Verantwortung (*responsibility to prevent, to react* und *to rebuild*) und schließlich einer Ausdifferenzierung des Entscheidungsprozesses. Was diesen letzten Punkt betrifft, so wurde der Verzicht der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats auf ein Veto, die Einschaltung der Vollversammlung nach der *Uniting for Peace*-Formel und die Ersatzvornahme von Zwangsmaßnahmen für den Sicherheitsrat durch regionale Organisationen vorgeschlagen.<sup>11</sup>

Diese Überlegungen hat Kofi Annan aufgenommen und in die Vorbereitung für den Reform-Gipfel der Vereinten Nationen im Jahre 2005 eingebracht. Sie gingen schließlich in die Abschnitte 138 und 139 des *Outcome*-Dokuments ein. Das *Outcome*-Dokument akzeptierte (wie schon die Afrikanische Union zuvor) den Grundgedanken der Schutzverantwortung, spielte aber den Aspekt der Intervention herunter: Erstens betonte das Dokument die primäre Schutzverantwortung der Regierungen gegenüber der eigenen Bevölkerung, zweitens sollte die internationale Gemeinschaft beim Versagen einer Regierung diese darin *unterstützen*, ihrer Verantwortung nachzukommen, und erst

9 Anne-Marie Slaughter und William Burke-White, An International Constitutional Moment, in: „Harvard International Law Journal“, 1/2003, S. 19

10 Vgl. O’Conell, a.a.O.

11 International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa: International Development Research Center 2001.

wenn dies erfolglos wäre, würde die Schutzverantwortung drittens an die internationale Gemeinschaft in Gestalt des Sicherheitsrates übergehen.

Es soll hier nicht erörtert werden, ob die Formulierungen von 2005 hinter die der ICISS zurückfallen, wie eine Reihe von Beobachtern meint. Sie sehen die Pointe der ICISS-Version darin, dass sie die Möglichkeit einer nicht vom Sicherheitsrat autorisierten Intervention offen ließe, während die Resolution von 2005 sich dem hermetisch verschließe (was aber wiederum von anderen bestritten wird<sup>12</sup>). Entscheidend ist mit Blick auf die hier verfolgte Argumentation, dass der Sicherheitsrat sich in mehreren Resolutionen (in stärkster Form durch die eingangs angesprochenen Resolutionen zum Libyen-Konflikt) auf die Schutzverantwortung als normativer Bezugsrahmen seiner Entscheidungen bezogen hat. Außerdem werden seit 1999 Schutzmaßnahmen routinemäßig in die Friedensmissionen der UNO und auch in die Sanktionspolitik des Sicherheitsrates einbezogen. Diesen Schutzmaßnahmen liegt zwar das humanitäre Völkerrecht zugrunde, soweit es auf innerstaatliche bewaffnete Konflikte anwendbar ist (Zweites Zusatzprotokoll von 1977 zu den Genfer Konventionen von 1949). Der Bezug auf das humanitäre Völkerrecht schließt aber den gleichzeitigen Bezug auf die Schutzverantwortung keineswegs aus, wie Resolution 1970 des Sicherheitsrates demonstriert, die gezielte Sanktionen gegen Gaddafi und Vertreter seines Regimes verhängte. Resolution 1970 beruft sich auf das humanitäre Völkerrecht, bezieht die Schutzverantwortung aber als Legitimationsrahmen mit ein. Auch Resolution 1973 stützt die Zwangsmaßnahmen rechtlich auf Kap. VII der UN-Charta (Abwehr einer Friedensgefährdung); zusätzlich wird aber auf die Schutzverantwortung der libyschen Regierung verwiesen. Damit wird keine Möglichkeit der Intervention ohne Autorisierung durch den Sicherheitsrat eröffnet, sondern lediglich der normative Bezugsrahmen der Entscheidung des Sicherheitsrates erweitert. Inwieweit besteht hier trotzdem ein Spannungsverhältnis zwischen dem Schutz von Menschen in Konflikten und dem UN-System der kollektiven Friedenssicherung?

### **Schutzverantwortung contra Friedensverantwortung?**

Man kann mit einigem Recht argumentieren, dass der Begriff der Souveränität im modernen Völkerrecht den Herrschenden noch nie das Recht gewährt hat, mit der „eigenen“ Bevölkerung nach Belieben zu verfahren.<sup>13</sup> Insofern ist die Debatte über Souveränität als Verantwortung nicht neu. Aber das bedeutet nur, dass man es beim Schutz von Menschen in Konflikten mit einer alten Problematik zu tun hat, und nicht, dass es dieses Problem gar nicht gäbe. Es bestand und besteht durchaus humanitärer Handlungsbedarf auf internationaler Ebene. Die Frage ist, wie er definiert und abgedeckt wird.

<sup>12</sup> Vgl. Alicia Bannon, *The Responsibility to Protect: The U.N. World Summit and the Question of Unilateralism*, in: „Yale Law Review“, 5/2006, S. 1158.

<sup>13</sup> Vgl. Beate Jahn, *Humanitarian Intervention: What's in a Name?*, in: „International Politics“, 1/2012, S. 36-58.

Dieser Sachverhalt wird dadurch unterstrichen, dass Boutros Boutros-Ghali als Generalsekretär der Vereinten Nationen die Debatte über „Souveränität als Verantwortung“ in den 1990er Jahren angestoßen hat. Konzeptionelle Zuarbeit wurde dabei von Boutros-Ghalis Berater Francis Deng geleistet.<sup>14</sup> Seine Überlegungen bereiteten das Feld für die ICISS, deren Arbeit dann wiederum von Kofi Annan in den Reformprozess der Vereinten Nationen eingebracht wurde. Der Sache nach fand die Schutzverantwortung auch Eingang in die Charta der Afrikanischen Union aus dem Jahr 2000. Art. 4 der Charta bekräftigt einerseits die Souveränität aller Mitgliedstaaten (und in Verbindung damit ein striktes Interventionsverbot), erlaubt aber zugleich ein kollektives Eingreifen im Falle von Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Artikel 4 (h) der Charta der afrikanischen Union gibt der Union das Recht, bei Völkermord, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit in einen innerstaatlichen Konflikt einzugreifen, wenn eines dieser Tatbestände von der Versammlung festgestellt worden ist. Das unterstreicht ebenso wie die verschiedenen UN-Resolutionen zu R2P (Sicherheitsrat, Menschenrechtsrat), dass die Debatte über Souveränität, humanitäre Interventionen und die R2P ein universelles Anliegen anspricht.

Aber normative Entwicklungen vollziehen sich nie in einem politikfernen Raum, sondern stets im Kontext je spezifischer Machtverhältnisse und Interessenkonstellationen. In diesem Zusammenhang muss die Debatte über den Schutz von Menschen in Konflikten auch als Teil des Kampfes um Selbstbestimmung („afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme“), ordnungspolitische Hegemonie, den Zugang zu Ressourcen und die Kontrolle der politischen Entwicklung in einzelnen Ländern und Regionen verstanden werden. Und hier wird offensichtlich, dass die Ausdifferenzierung von Staatenpflichten seit dem Ende des Ost-West-Konflikts, das heißt die Bindung von Souveränität an die Ausübung der Schutzverantwortung sowie an die generelle Achtung der Menschenrechte und die Bereitschaft zur Bekämpfung von organisierter Kriminalität und internationalem Terrorismus, durchaus widersprüchliche Folgen für den Ermessensspielraum der einzelnen Staaten und Staatengruppen hat.

Für die einen bedeutet die normative Aufladung der Souveränität mit Staatenpflichten eine Einschränkung ihres Handlungsspielraumes, sofern sie von außen unter Verweis auf ihre materiellen Verantwortlichkeiten unter Druck gesetzt werden; für die anderen eine Ausweitung, weil der normative Bezugsrahmen ihrer Politik erweitert wird: Wenn materielle Normen ausformuliert werden, ohne dass deren Umsetzung durch entsprechende prozedurale Normen geregelt wird, wächst der einzelstaatliche Ermessensspielraum. Die handlungswilligen und -fähigen Regierungen können sich im Grundsatz auf die materiellen Pflichten anderer Staaten gegenüber der eigenen Bevölkerung berufen, wenn es ihnen passt, und diese Normen ignorieren, wenn das nicht der Fall ist. Die dem entsprechende Politik kann man pragmatisch oder opportunistisch nennen. Auffällig ist, dass sich nicht nur die üblichen

14 Vgl. Francis Deng et al., *Sovereignty as Responsibility*, Washington 1996.

Verdächtigen (Russland, China) dagegen sperrten, die Schutzverantwortung mit einer Einschränkung ihrer Ermessensfreiheit durch prozedurale Normen (Einschränkung des Vetos) zu verhindern, sondern auch die mit der Veto-Befugnis ausgestatteten liberalen Demokratien, die sich ihrem Selbstbild gemäß am stärksten für den Schutz von Menschen in Konflikten aussprechen. Die Aufforderung an die Veto-Mächte, auf die Ausübung ihrer Befugnis im Falle gravierender Menschenrechtsverletzungen zu verzichten, wurde schon im Vorfeld des UN-Reformgipfels 2005 von den USA in stillem Einvernehmen mit den anderen Vetomächten blockiert.

Die Ausdifferenzierung von Staatenpflichten gegenüber der eigenen Bevölkerung (und der internationalen Gemeinschaft) ohne eine korrespondierende Ausdifferenzierung von Verfahrensnormen spiegelt auch die Bemühungen liberaler Menschenrechtstheoretiker um eine enge Interpretation des Gewaltverbots und die Initiativen liberaler Regierungen für eine weite Interpretation des Rechts auf Selbstverteidigung als präventive Gefahrenabwehr. Die enge Interpretation des Interventionsverbots folgt dem Argument, dass der Schutz der Menschenrechte ein Ziel der UN-Charta darstelle und folglich auch eine unilaterale Gewaltanwendung zu diesem Zweck nicht dem Gewaltverbot widerspreche.<sup>15</sup> Die Bemühungen liberaler Regierungen um eine weite Interpretation des Rechts auf Selbstverteidigung heben darauf ab, dass dieses Recht auch die präventive Gefahrenabwehr umfasse. Das war die Argumentation der Nationalen Sicherheitsstrategie der USA von 2002, und darauf stützen sich die liberalen Demokratien, wenn sie Israel und damit indirekt sich selbst ein Recht auf präventive Gefahrenabwehr gegenüber dem Iran zubilligen.

Während also auf der einen Seite die Schutzordnung bekräftigt wird, besteht auf der anderen Seite die Gefahr, dass die kollektive Friedenssicherung durch die Ausweitung unilateraler Ermessensspielräume unterminiert wird.<sup>16</sup> Das ist der Grund für das Misstrauen des „globalen Südens“ gegenüber der R2P, das durch die Art und Weise, in der Resolution 1973 durch die beteiligten Nato-Staaten umgesetzt wurde, weiter geschürt worden ist. Dieses Misstrauen müsste in dem Maße abnehmen, in dem der Westen seine hegemoniale Stellung in der internationalen Völkerrechtspolitik verliert. Die Bekräftigung der R2P im Falle Libyens und die rasch einsetzende Kritik an der Umsetzung von Resolution 1973 ist unter diesem Blickwinkel Ausdruck widerstreitender Interessen hinsichtlich der Schutzverantwortung, die sich nicht mehr zugunsten hegemonialer Ambitionen der liberalen Demokratien auflösen lassen.

Wenn aber nicht gleichzeitig mit dem Hegemonieverlust des Westens regionale Arrangements zur Umsetzung der Schutzverantwortung gestärkt werden, ist eher eine abnehmende Bedeutung der Schutzverantwortung als normativer Bezugsrahmen der internationalen Politik zu erwarten. Denn von den aufsteigenden Schwellenländern ist schwerlich zu erwarten, dass sie die Funktion des Westens übernehmen werden, Menschen in Konflikten zu

15 Vgl. Fernando Téson, *The Liberal Case for Humanitarian Intervention*, in: J. L. Holzgrefe und Robert Keohane (Hg.), *Humanitarian Intervention*, Cambridge 2003, S. 93-129.

16 Vgl. O'Connell, a.a.O. und Gerry J. Simpson, *Great Powers and Outlaw States*, Cambridge 2004, S. 71.

schützen. So könnte der Hegemonieverlust des Westens zu einer noch größeren Selektivität in der Anwendung und einer noch geringeren allgemeinen Bedeutung der R2P als normativer Bezugsrahmen der internationalen Politik führen. Die selektive Anwendung der Schutzverantwortung durch die handlungsfähigen Staaten und die regelmäßigen Auseinandersetzungen über ihre Angemessenheit im konkreten Fall lassen für sich genommen allerdings kaum den Schluss zu, dass die zweite Transformation des Völkerrechts im Scheitern begriffen ist. Und auch der Streit um die R2P ist als solcher keineswegs als Anzeichen für ihre Schwäche zu interpretieren. Der Streit entfaltet vielmehr selbst eine normative Kraft, die zugunsten einer Weiterentwicklung der R2P wirken kann. Man kann sogar einen Schritt weitergehen und den Streit um die Geltung von Normen als Bedingung für deren Weiterentwicklung ausweisen.

### **Die normative Kraft des Streits – und seine Grenzen**

Das heißt umgekehrt allerdings nicht, dass diese Transformation ungeachtet aller Auseinandersetzung und Anfechtung problemlos voranschreiten und eine neue normative Ordnung hervorbringen kann. Es gibt eine Grenze des Streits, und diese liegt dort, wo die Anfechtung sich zu radikalieren beginnt, das heißt sich einerseits von der Anwendung (ist dies ein Fall, für den die Schutzverantwortung die angemessene Antwort ist?) auf den Sollensanspruch (Souveränität als Verantwortung gegenüber der Bevölkerung) zu verlagern beginnt und sich zeitlich entgrenzt. Beide Prozesse sind eine immerwährende Möglichkeit aller diskursiven Auseinandersetzungen. Um dieser Radikalisierung entgegenzutreten, hat das Rechtssystem eigene Subsysteme geschaffen, die diese Anwendungs- und Auslegungsdiskurse selbst an das Recht binden. Solche Subsysteme gibt es auch im internationalen System durch Rechtsinstitutionen, denen besondere Autorität in der Rechtsauslegung zugesprochen wird (Gerichtshöfe wie der Internationale Gerichtshof, der Internationale Strafgerichtshof oder durch Rechtsexpertengremien wie die Völkerrechtskommission). In diesem politisch fragmentierten und nach wie vor unterinstitutionalisierten Raum ist ihre Stellung aber grundsätzlich unsicher, und sie sind auch oftmals nur für ein eingeschränktes Spektrum von Normen zuständig.

Für die Chance einer gelingenden zweiten Transformation des Völkerrechts heißt das, dass die Institutionalisierung der Schutzverantwortung endlich vorangetrieben werden muss, um der Gefahr der Radikalisierung von Anfechtungsprozessen entgegenzutreten. Diese könnten dann in der Tat eine Regression herbeiführen, in der die Schutzverantwortung zur leeren Legitimationsformel politischer Interessen wird.

Die US-amerikanische Völkerrechtlerin Mary Ellen O'Connell argumentiert, dass seit Ende des Kalten Krieges die Vertreter ganz unterschiedlicher Anliegen daran gearbeitet hätten, die rechtliche und moralische Norm des Gewaltverbots zu unterminieren. Das gelte es zu revidieren. Dabei müsste die Schutzverantwortung auf die „Friedensverantwortung“ zurückgeführt werden, die der UN-Charta eingeschrieben sei. Nicht die Wahrnehmung einer für

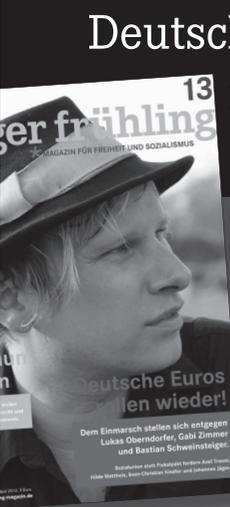
Missbrauch offenen Schutzverantwortung, sondern die konsequente Umsetzung der Friedensverantwortung, also die strikte Beachtung des Interventions- und Gewaltverbots, würde den größten Beitrag zum Schutz elementarer Menschenrechte liefern.<sup>17</sup>

Wir stimmen Mary Ellen O'Connell insofern zu, als zwischen Friedens- und Schutzverantwortung tatsächlich ein Spannungsverhältnis besteht. Wir plädieren aber nicht für eine Abkehr von der R2P als normativem Bezugsrahmen der internationalen Politik, sondern dafür, die Institutionalisierung des Völkerrechts generell voranzutreiben, um Normkollisionen zu vermeiden und den notwendigen Streit um die Anwendung von Normen in konstruktive Bahnen zu lenken. Die Bemühungen um die Verrechtlichung der R2P weisen in diese Richtung, aber schon die Institutionalisierung innerhalb der Vereinten Nationen, wie sie von Generalsekretär Ban Ki Moon<sup>18</sup> und dem Sonderbeauftragten für die R2P, Edward C. Luck, vorangetrieben wird, ist ein wichtiger Schritt. Die liberalen Demokratien müssten ein Interesse an der Weiterentwicklung der globalen Rechtsordnung haben, da sie die Möglichkeit bietet, den eigenen Hegemonieverlust durch die normative Einbindung der Schwellenländer zumindest teilweise zu kompensieren.

17 Vgl. O'Connell, a.a.O., S. 71.

18 Ban Ki Moon, Implementing the Responsibility to Protect, A/63/677, 10.1.2009.

Anzeige



**Deutsche Euros rollen wieder!**

**Schwerpunkt:** Protektorat statt Europarat? Wird in Griechenland bald mehr als nur Deutsch gesprochen? Dem Einmarsch stellen sich entgegen Lukas Oberndorfer, Gebi Zimmer und Bastian Schweinstöcker. (Illustration von Robert Stadlober, Stefan Gräfe und Johannes Jäger)

**Außerdem:** Robert Stadlober über kulturindustrielle Arbeitsverhältnisse und das „Rütteln am Zaun.“ Stefanie Gräfe über Biopolitik Feminismus u. v. m.

Bestellen: [www.prager-fruehling-magazin.de](http://www.prager-fruehling-magazin.de)



© Paul Keller/flickr

## Freude schöner Götterfunken?

Online-Dossier zur Eurokrise

Jürgen **Habermas**, Ulrich **Beck**, Ulrike **Guerot**, Georg **Vobruba**, Rudolf **Hickel**, Hans-Jürgen **Urban**, Lucas **Zeise**, Albrecht **von Lucke**, Wieslaw **Jurczenko**, Sebastian **Dullien**, Christian **Calliess**, Michael **Krätke** u. v. a.

Weitere Infos auf [www.blaetter.de](http://www.blaetter.de).