

Die Schutzverantwortung nach Libyen

Ohne Einbeziehung der regionalen Sicherheitsorganisationen wird diese wichtige Norm scheitern

EDITORIAL

Völkermord, Bürgerkrieg, Kriegsverbrechen – wahre Schreckensszenarien können sich innerhalb eines Landes abspielen. Wenn ein Regime Teile der eigenen Bevölkerung nicht mehr schützen kann oder will, spätestens dann ist es naheliegend, dass die internationale Gemeinschaft die Pflicht hat, Hilfestellung zu leisten und einzugreifen. Um für solche Fälle gewappnet zu sein, haben die VN 2005 die Norm der Schutzverantwortung aus der Taufe gehoben.

Doch bei den Fragen, wann wer wo helfen muss oder gar eine Intervention autorisieren und durchführen sollte, prallen verschiedenste Sicherheitskulturen, nationale Interessen und Empfindlichkeiten aufeinander.

In Libyen wurde die Norm der Schutzverantwortung zum ersten Mal in die Praxis umgesetzt. Doch die NATO-Intervention erfuhr im Nachgang massive Kritik. Den westlichen Staaten wurde vorgeworfen, sie hätten das Mandat überdehnt und eigene politische und wirtschaftliche Interessen verfolgt, statt in erster Linie die libysche Bevölkerung vor gravierenden Menschenrechtsverletzungen zu schützen. Das sind schwere Vorwürfe und der Fortbestand der Norm ist ernsthaft in Gefahr. Auch fast alle Länder der Afrikanischen Union sind unzufrieden mit dem Einsatz, obwohl sie ursprünglich große Befürworter der Schutzverantwortung gewesen sind. Matthias Dembinski und Densua Mumford analysieren in vorliegendem Standpunkt, warum die Norm mittlerweile bei so vielen nichtwestlichen Ländern nur noch Unbehagen hervorruft und wie sie gerettet werden könnte. *Karin Hammer*



Der Sicherheitsrat ist das mächtigste Organ der VN. Hier werden die völkerrechtlich verbindlichen Resolutionen verabschiedet, die letztendlich auch robuste Mandate beinhalten können. Oder eben auch nicht verabschiedet, wenn eines der fünfständigen Mitglieder von seinem Vetorecht Gebrauch macht. Die Zusammensetzung der ständigen Mitglieder gilt vielen als veraltet und nicht mehr repräsentativ.

Foto: picture alliance/landov

Matthias Dembinski/Densua Mumford

Schneller als erwartet wurde das Konzept einer internationalen Schutzverantwortung durch die Krisen in Libyen und Syrien einem ersten Praxistest ausgesetzt. 2001 von einer Expertengruppe - der *International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)* – im Sinne einer Einhegung und Regulierung humanitärer Interventionen entwickelt, sollte die *Responsibility to Protect* – kurz R2P – der internationalen Gemeinschaft rechtliche Mittel in die Hand geben, um Menschen vor schweren Menschenrechtsverletzungen und Brüchen des humanitären Völkerrechts zu schützen. 2005 bekannte sich die Staatengemeinschaft im Abschlussdokument des *World Summit* erstmals zur R2P, wenn auch in einer im Vergleich mit dem ICISS-Report

leicht abgeschwächten Formulierung (vgl. die ausführlichere Darstellung der Genese der R2P S. 7ff). Der VN-Sicherheitsrat bekräftigte anschließend die R2P-Formel des *World Summit Outcome Document* in mehreren Resolutionen. Dennoch gab es von Anfang an Bedenken gegen das neue Konzept. Denn während sich die Befürworter einen besseren Schutz vor innerstaatlichen Massenverbrechen erhoffen, befürchten die Kritiker eine Erosion zivilisatorischen Fortschritts an anderer Stelle, nämlich bei der in der VN-Charta verankerten Ächtung des Krieges.¹ Darüber hinaus bemängeln sie, dass sich die weitere Einschränkung der Souveränität und des Nichteinmischungsgebots zwar mit dem Schutz universaler Menschenrechte begründet, sich aber gleichzeitig vor dem Hintergrund einer verschärften faktischen Ungleichheit zwischen interventionsfähigen westlichen

Staaten und gewaltanfälligen Staaten des „globalen Südens“ vollziehe.²

Um dieser Kritik zu begegnen, arbeiteten die VN und ihr Generalsekretär zunächst weiter an der Interpretation der Schutzverantwortung und der Gewichtung ihrer drei Bausteine, der Pflicht zur Prävention, der Pflicht zur Reaktion auf schwerste Verbrechen mit militärischen und zivilen Mitteln (wobei militärische Interventionen nur als Ultima Ratio vorgesehen sind) sowie der Pflicht zum Wiederaufbau.³ Mitten in die Überlegungen, wie die Prozesse und Werkzeuge der Vereinten Nationen so weiterentwickelt werden können, dass die R2P auf eine möglichst breite Akzeptanz der Staatengemeinschaft stößt, platzte der Gewaltausbruch in Libyen. In den Resolutionen 1970 und 1973 bezog sich der Sicherheitsrat neben dem friedensgefährdenden Charakter der Situation in Libyen auch auf die Schutzverantwortung, um die Souveränität des Landes und seiner völkerrechtlich anerkannten Regierung zu durchbrechen und die Anwendung von Gewalt zu autorisieren (vgl. Randspalte).

Folgenreicher Sturz Gaddafis

Der folgende Militäreinsatz einer Koalition der Willigen unter Führung Frankreichs, Großbritanniens und der USA blieb allerdings nicht auf den Schutz von Zivilisten beschränkt, sondern zielte, wenn auch nicht offiziell, auf den Sturz des Regimes. Die Konsequenzen dieses historisch erstmaligen Vorgangs sind ebenso weitreichend wie umstritten. Die einen sehen mit der Resolution 1973 und dem folgenden militärischen Einsatz die R2P als politisches Instrument und als völkerrechtliche Norm gestärkt.⁴ Mit der praktischen Anwendung, so eine höchst optimistische Interpretation auf der einen Seite des Meinungsspektrums, sei die bis dato lediglich auf Rechtsauffassungen (*opinio iuris*) beruhende und damit als entstehend einzustufende Norm nun Teil des Völkergewohnheitsrechts geworden.⁵ Die anderen sehen die R2P nachhaltig geschwächt, wenn nicht sogar schon am Ende. „R2P, R.I.P.“ – Rest in Peace – überschrieb David Rieff im November letzten Jahres einen Meinungsartikel in der New York Times. In diesem Nachruf identifizierte er als Ursache des schnellen Niedergangs die nicht auflösbare

und in Libyen in besonders deutlicher Form aufgetretene Spannung zwischen dem moralischen Anspruch und der universalen Geltung der Schutznorm auf der einen Seite und den partikularen Interessen der Staaten, die für ihre Durchsetzung sorgen müssten, auf der anderen. Die ohnehin fragile Legitimität der Norm habe dadurch schweren, möglicherweise irreparablen Schaden genommen.⁶

Wir gehen mit der Mehrheit der völkerrechtlichen Experten davon aus, dass von einem entstehenden Völkergewohnheitsrecht keine Rede sein kann. Stattdessen hat die Intervention in Libyen die Legitimität der R2P in weiten Teilen der nicht-westlichen Welt nachhaltig geschädigt. Die Nichteinmischung in Syrien ist – auch wenn die Dinge hier anders liegen als in Libyen – Ausdruck dieser Krise. Dafür spricht die Leichtigkeit, mit der Russland und China weiterreichenden Sanktionen eine Absage erteilen können, ohne wie noch im Frühjahr 2011 einen Ansehensverlust in Kauf nehmen zu müssen. Diese Krise könnte andererseits die Glaubwürdigkeit des Konzepts der R2P dann weiter beschädigen, wenn sich der Eindruck verfestigt, dass die russische Vetodrohung nicht nur auf guten Gründen beruht, sondern ebenso nationalen Interessen an strategischem Einfluss oder Flottenstützpunkten folgt.

Prozedurale Lücken

Die Reaktion der Staatengemeinschaft auf diese Krisen weist somit auf prozedurale Lücken im Konzept der R2P hin, die sich mit zwei Fragen auf den Punkt bringen lassen: Wer autorisiert Interventionen? Und wer führt Interventionen nach welchen Regeln durch? Machtasymmetrien und ungleich verteilte Chancen der Mitsprache prägen sowohl das Entscheidungsverfahren wie die Umsetzung einer Entscheidung, militärische Mittel zum Schutz der Bevölkerung einzusetzen. Obwohl die VN-Charta in Kapitel VIII eine Teilung der Verantwortung bei der Friedenssicherung zwischen der Weltorganisation und regionalen Organisationen zumindest andeutet und jene immer nachdrücklicher Zuständigkeiten für ihre Region einfordern, wird das Entscheidungsverfahren nach wie vor von den fünf ständigen und mit einem Vetorecht ausgestatteten Mitgliedern des Sicherheitsrates dominiert. Und diese agieren oftmals eben nicht im Sinne neutraler Sachwalter der internationalen Ordnung, sondern sind selbst Partei. Die Umsetzung wird von den Staaten bestimmt, die über militärische Interventionsfähigkeiten weit über ihre Grenzen hinaus verfügen – nach wie vor eine Gruppe westlicher Staaten.

Die Afrikanische Union

Die Afrikanische Union ist 2002 aus der Vorgängerorganisation OAU (Organisation für Afrikanische Einheit) hervorgegangen. Ihr Ziel war das „alte“ Afrika der Despoten abzulösen und stattdessen ein einiges, demokratisches und prosperierendes Afrika zu schaffen. Der Gründungsvertrag orientiert sich am Vorbild der Europäischen Union. Erklärtes Ziel war, afrikanische Probleme selbst zu lösen. Eine stärkere wirtschaftliche Zusammenarbeit sollte Afrika zudem nicht länger als Verlierer des Welthandels und der Globalisierung dastehen lassen. Alle afrikanischen Staaten außer Marokko sind Mitglieder der AU.

Doch auch nach zehn Jahren erschüttern Krisen und Katastrophen den Kontinent. Konfliktherde erfordern immer wieder das Eingreifen fremder Truppen und viele Staaten sind nach wie vor von demokratischen Verhältnissen weit entfernt.

Doch es gibt auch positive Meldungen: Am 19. Gipfel der AU im Juli 2012 wurde erstmals eine Frau an die Spitze der Kommission gewählt. Die als tatkräftig bekannte Innenministerin Südafrikas Nkosazana Dlamini-Zuma wurde AU-Kommissionsvorsitzende und hat damit das wichtigste Amt in der AU inne. Sie kündigte an, die AU effizienter machen zu wollen.

Wir vertreten im Folgenden den Standpunkt, dass die mit der Libyen-Intervention ausgelöste Entfremdung vieler nicht-westlicher Staaten und ihrer regionalen Organisationen von der R2P stärker mit der Unzufriedenheit über diese prozeduralen Lücken zusammenhängt als mit Differenzen über den substantiellen Gehalt der Norm. Beispielsweise zielt die brasilianische Initiative zur Ergänzung der *Responsibility-to-Protect* durch eine *Responsibility while Protecting* vom September letzten Jahres auf eine Reform der Prozeduren, mit denen der Sicherheitsrat die Umsetzung der von ihm erteilten Mandate zum Schutz von Bevölkerungen kontrollieren kann, und nicht auf die Substanz der Schutzverantwortung.⁷ Weiterhin beziehen wir den Standpunkt, dass die Schutzverantwortung bei richtiger Handhabung einen Fortschritt sowohl gegenüber der Praxis rechtlich nicht eingetragener humanitärer Interventionen wie gegenüber der Geltung eines uneingeschränkten Souveränitätsprinzips darstellen könnte. Wenn also die Norm der Schutzverantwortung vor der Aushöhlung bewahrt werden soll, kommt es darauf an, die prozeduralen Lücken dieses Konzepts zu schließen.

Afrikanische Union und R2P

Um die Ursachen der Entfremdung auszuloten, werden wir im ersten Teil die Verankerung der R2P in der afrikanischen Sicherheitskultur vor der Libyenintervention rekonstruieren und anschließend die Reaktion afrikanischer Entscheidungsträger auf diese Intervention beleuchten. Wir richten unser Augenmerk auf Afrika und die Afrikanische Union (AU), weil die Frage, wie afrikanische Eliten und Entscheidungsträger die Vorgänge in Libyen zu Beginn der Krise, im weiteren Verlauf und im Nachhinein interpretieren und bewerten, die zukünftige Akzeptanz der R2P in besonderer Weise bestimmen wird.

Die Bedeutung Afrikas ergibt sich aus einer Reihe von Faktoren. Zum einen waren die afrikanischen Entscheidungsträger aufgrund der herausgehobenen Rolle, die Libyen in der Afrikanischen Union und für die afrikanische Sicherheitspolitik in den letzten Dekaden spielte, in besonderer Weise herausgefordert. Libyen unter Gaddafi sei

spätestens seit dem Scheitern seiner pan-arabischen Projekte in den frühen 1980er Jahren viel stärker ein afrikanisches als ein arabisches Land gewesen – eine Ausrichtung, die ihren schillernden Höhepunkt 2008 fand, als sich Gaddafi selbst zum ‚König der Könige Afrikas‘ erklärte. Zum anderen bleibt der afrikanische Kontinent aufgrund der vielfältigen internen Konfliktlagen und der nach wie vor schwachen Staatlichkeit in einigen afrikanischen Regionen anfällig für Situationen, in denen die *Responsibility to Protect* greifen könnte. Vor allem aber zählten afrikanische Staaten bis zum Frühjahr 2011 zu den entschiedensten Befürwortern der R2P in der nicht-westlichen Welt und die Afrikanische Union war die erste Regionalorganisation, die in einem Grundsatzdokument der Schutzverantwortung Vorrang gegenüber der Souveränität einräumte. Zu Recht gilt die R2P daher als eine „norm born out of Africa“.⁸ Wenn die Unterstützung für R2P hier zerbröselte, steht es um die Akzeptanz dieser Norm jenseits der westlichen Welt schlecht. Im zweiten Teil dieses Standpunktes werden wir vor dem Hintergrund dieser Kritik die Lücken im Konzept der R2P genauer beleuchten und drittens Möglichkeiten ihrer Überbrückung diskutieren. Dabei richten wir unser Augenmerk auf Möglichkeiten der Stärkung von Mitspracherechten regionaler Organisationen bei der Entscheidung und Durchführung humanitärer Interventionen.

Die R2P und die afrikanische Sicherheitskultur

Bereits im Juli 2000, und damit noch vor Veröffentlichung des ICISS-Berichts, bekannte sich die Afrikanische Union in ihrer Verfassung (*Constitutive Act*) zu der Verantwortung, Bevölkerungen vor schweren Menschenrechtsverbrechen zu schützen. Artikel 4(h) dieses außergewöhnlichen Dokuments räumt der Union in ernststen Krisen das Recht zur Intervention in einem Mitgliedstaat ein, nämlich zur Abwehr von Kriegsverbrechen, von Genoziden und von Verbrechen gegen die Menschlichkeit (siehe Randspalte S. 5). Die Entscheidung zur Intervention würde von der AU-Generalsversammlung getroffen – ohne Vetomöglichkeit der betroffenen Regierung und, im Fall, dass ein Konsens nicht zustande

Resolution 173 (17. März 2011)

...

Schutz von Zivilpersonen

4. *ermächtigt* die Mitgliedstaaten, die eine Notifizierung an den Generalsekretär gerichtet haben und die einzelstaatlich oder über regionale Organisationen oder Abmachungen und in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretär tätig werden, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, ungeachtet der Ziffer 9 der Resolution 1970 (2011), um von Angriffen bedrohte Zivilpersonen und von der Zivilbevölkerung bewohnte Gebiete in der Libysch-Arabischen Dschamahirija, einschließlich Bengasis, zu schützen, unter Ausschluss ausländischer Besatzungstruppen jeder Art in irgendeinem Teil libyschen Hoheitsgebiets, und ersucht die betreffenden Mitgliedstaaten, den Generalsekretär sofort von den Maßnahmen zu unterrichten, die sie gemäß der in dieser Ziffer erteilten Ermächtigung ergriffen haben, die sofort dem Sicherheitsrat zur Kenntnis zu bringen sind;

5. *anerkennt* die wichtige Rolle der Liga der arabischen Staaten in Angelegenheiten der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Region und ersucht eingedenk des Kapitels VIII der Charta der Vereinten Nationen die Mitgliedstaaten der Liga der arabischen Staaten, mit den anderen Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Ziffer 4 zusammenzuarbeiten;

...

www.un.org/Depts/german/index.html (10.9.12)



Denkwürdiger Tag für Afrika: 33 Staats- und Regierungschefs sind bei der Eröffnungszeremonie des 36. Gipfels der Organisation Afrikanischer Einheit (OAU) am 10.7.2000 in Lome (Togo) zugegen. Trotz des Boykotts durch einige Krieg führende Staaten Afrikas beraten die Teilnehmer des 36. OAU-Gipfels über die Gründungsakte einer Afrikanischen Union. Zuvor hatten die Mitglieder des OAU-Ministerrates in einer Nachtsitzung in Togos Hauptstadt Lome die Gründung eines Afrikanischen Parlaments erörtert.

Foto: picture-alliance/dpa

kommt, mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitgliedstaaten. Dieses weitreichende, geradezu revolutionäre Bekenntnis überrascht: zum einen, weil die Vorgängerorganisation der AU, die 1963 gegründete *Organisation for African Unity* (OAU), das alte Afrika autoritärer Herrscher repräsentierte und traditionelle Prinzipien wie Souveränität, Nichteinmischung und Unantastbarkeit der bestehenden Grenzen betonte. Es überrascht zum anderen, weil viele afrikanische Staaten nach wie vor autoritär regiert werden und aufgrund ihrer Schwäche und der vielfältigen internen Konfliktlagen schnell zum Ziel militärischer Interventionen werden könnten. Tatsächlich war die Interpretation des Artikels 4(h) bereits bei der Gründung der AU umstritten und eine Reihe von Staaten stehen dem neuen Prinzip weiterhin skeptisch gegenüber.

Dass der Kontinuitätsbruch dennoch gelang, hing zum einen mit der Erfahrung unvorstellbarer Gewaltakte zusammen, insbesondere dem Genozid in Ruanda. Zum anderen präsentierten die entschiedensten Befürworter der R2P – Südafrika, Nigeria und Ruanda – die Schutzverantwortung so, dass sie mit zentralen Elementen der afrikanischen Sicherheitskultur korrespondierte. Ein Element dieser Sicherheitskultur kreist um die Erfahrung von Kolonisierung und

Dekolonisierung und leitet daraus die Forderung ab nach Solidarität innerhalb der Familie afrikanischer Staaten sowie nach souveräner Gleichheit, Unantastbarkeit der bestehenden Grenzen und Nichteinmischung. Nach diesem Verständnis zielt das Nichteinmischungsgebot zwar auch auf die afrikanischen Nachbarn, verbietet in erster Linie aber Interventionen durch externe, nicht-afrikanische Mächte.

Das zweite Element bezieht sich auf pan-afrikanische Traditionen und die Vorstellungen einer gemeinsamen Leidensgeschichte, aus der die Verpflichtung folgt, solidarisch für das Wohlergehen der afrikanischen Brüder (und Schwestern) einzutreten. Die Re-Formulierung der Schutzverantwortung im afrikanischen Kontext verbindet diese zunächst gegensätzlich erscheinenden Traditionen. Anknüpfend an die pan-afrikanischen Traditionen warben Südafrika, Ruanda und andere erfolgreich dafür, dass sich die AU statt des alten Prinzips der Nicht-Einmischung dem der Nicht-Indifferenz verschrieb. Das Prinzip der Nichteinmischung wurde dabei nicht aufgegeben – tatsächlich gelang die Einigung auf den Artikel 4(h) nur im Paket mit dem gleichzeitigen Bekenntnis zur souveränen Gleichheit (4(a)) und Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten (4(g)). Es wur-

de aber anknüpfend an die anti-kolonialen Traditionen reinterpretiert. Der konstitutive Akt bezieht das Verbot der Einmischung nämlich zunächst auf fremde, außerafrikanische Akteure. Im Falle, dass ein afrikanischer Staat der Schutzverantwortung gegenüber seiner Bevölkerung nicht nachkommt, fällt das Recht zur Intervention an die Union – und nicht an externe Akteure. Entsprechend spannungsgeladen stellt sich das Verhältnis zwischen der Charta der Vereinten Nationen und dem konstitutiven Akt der AU dar. Erstere weist die Prärogative, eine Gefährdung des Friedens festzustellen und Zwangsmaßnahmen zu autorisieren, dem Sicherheitsrat zu. Letztere sieht im Sinne der Formel „Afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme“ an erster Stelle die AU gefragt. Eine Zustimmung des Sicherheitsrats zu einer von der AU autorisierten Intervention könne auch nachträglich erfolgen.

Afrikanische Interpretation der R2P

Der Ezulwini-Konsens, in dem die afrikanischen Staaten ihre gemeinsamen Positionen für den *World Summit* festlegten, entwickelt diese spezifisch afrikanische Interpretation der R2P weiter.⁹ Er bekräftigt einerseits eine Verantwortung zum Schutz, weist andererseits darauf hin, dass die Schutzverantwortung nicht als Vorwand dienen dürfe, die Souveränität, Unabhängigkeit und territoriale Integrität eines Staates zu verletzen. Aufgrund ihrer größeren Nähe zu potentiellen Konflikten seien primär die zuständigen Regionalorganisationen gefordert und sollten zum Handeln in die Lage versetzt werden. Auch wenn der Sicherheitsrat die Intervention einer Regionalorganisation letztlich autorisieren müsse, könne dies „after the fact“ erfolgen. Entsprechend beharrt der Konsens darauf, dass neben dem Artikel 51 VN-Charta, der das Recht auf Selbstverteidigung beinhaltet, auch der Artikel 4(h) des *Constitutive Act* als Grundlage für die völkerrechtliche Autorisierung militärischer Maßnahmen herangezogen werden kann. In einem weiteren Dokument, der *Roadmap for the Operationalization of the African Standby Force* von 2005, verpflichtete sich die AU zwar, vor der Durchführung von Zwangsmaßnahmen

eine Autorisierung durch den Sicherheitsrat einzuholen, das Spannungsverhältnis zwischen Artikel 51 VN-Charta und Artikel 4(h) des *Constitutive Act* aber bleibt.

Misstrauen gegen Interventionen extraterritorialer Mächte

Zusammenfassend hängt die Akzeptanz der substantiellen Aspekte der Schutzverantwortung in Afrika also eng mit der afrikanischen Interpretation prozeduraler Rechte zusammen. Weil Interventionen extraterritorialer Mächte aufgrund der kolonialen Erfahrungen in besonderer Weise negativ besetzt sind, die R2P sich aber genau als Einfallstor für derartige Interventionen erweisen könnte, beharren afrikanische Akteure darauf, dass afrikanische Organisationen selbst über Interventionen in Afrika entscheiden. Die Forderung nach Mitsprache bezieht sich auf zwei Aspekte: Wenn der Sicherheitsrat wie etwa in Ruanda seiner Verantwortung zum Schutz nicht nachkommt, muss die Afrikanische Union von sich aus tätig werden können. Wenn umgekehrt der Sicherheitsrat Interventionen zum Schutz von Bevölkerungen in Afrika autorisiert, muss deren Durchführung im Sinne afrikanischer Lösungen für afrikanische Probleme von afrikanischen Organisationen mitgetragen sein.

Dieses grundsätzliche und durchaus nachvollziehende Bekenntnis zu einer Schutzverantwortung durch afrikanische Akteure und für Afrika weist freilich in der Praxis eine Reihe von Widersprüchen auf. Zum einen besteht eine mangelnde Abgrenzung der Zuständigkeiten und eine Konkurrenz zwischen der AU als kontinentaler Organisation zu den subregionalen Organisationen (von denen die ECOWAS (*Economic Community of West African States*) und die SADC (*Southern African Development Community*) am handlungsfähigsten sind und die ostafrikanische Regionalorganisation IGAD (*Intergovernmental Authority of Development*) sowie die ECCAS (*Economic Community of Central African States*) und die AMU (*Arab Maghreb Union*) sicherheitspolitisch zumindest eine gewisse Rolle spielen). Mangelnde Koordinierung und Ineffektivität ist die oft zu beobachtende Folge. Zum anderen orientiert sich die praktische Politik afrikanischer Staaten

nicht nur an der Sicherheitsdoktrin der AU, sondern an einem Geflecht unterschiedlicher Interessen, nicht zuletzt dem Wunsch nach uneingeschränkter Souveränität. Entsprechend schreckten die Mitgliedstaaten der AU in der Praxis von der Anwendung des Artikels 4(h) zurück. Daneben beeinflusst die machtpolitische Logik auch die Kalkulation innerhalb der Gruppe der liberaleren afrikanischen Länder. Während Südafrika als einer der mächtigsten Staaten und Führungsmacht des Kontinents für eine Stärkung der AU und die gleichzeitige Zurückdrängung des Einflusses extra-kontinentaler Mächte plädiert und Nigeria als weiterer großer Staat für eine prominente Rolle der westafrikanischen ECOWAS eintritt, stehen kleinere Staaten vor der Entscheidung, sich eher auf extra-kontinentale Mächte oder starke afrikanische Nachbarn abzustützen. Schließlich bleibt die Rede von den „afrikanischen Lösungen für afrikanische Probleme“ reines Wunschdenken, solange die afrikanischen Regionalorganisationen nicht über die militärischen und sonstigen Mittel verfügen, um Bevölkerungen in einem ihrer Mitgliedstaaten effektiv schützen zu können. Jenseits dieser Widersprüche bleibt aber festzuhalten, dass die Anerkennung der Schutznorm in Afrika eng mit afrikanischen Mitentscheidungsrechten über die Anwendung dieser Norm verflochten ist.

Die Afrikanische Union in der Libyenkrise

Der Zusammenhang zwischen prozeduralen Mitwirkungsmöglichkeiten und substantiellen Aspekten der Schutznorm bestimmte auch die Haltung afrikanischer Akteure in der Libyenkrise. Als der Einsatz von Gewalt durch die libysche Regierung gegen die Protestbewegung im Februar 2011 eskalierte, reagierten die Mehrheit der afrikanischen Staaten und die AU zunächst mit Entrüstung und damit im Einklang mit dem Rest der Staatengemeinschaft. Eine erste Entschließung der AU vom 23. Februar verurteilte in scharfer Form die Angriffe des Regimes auf friedliche Demonstranten und forderte die Regierung in Tripolis auf, den legitimen Anliegen der Bevölkerung gerecht zu werden. Auf einem weiteren Treffen am 10. März wiederholte die AU die-

Gründungsakte der Afrikanische Union

... Article 4 Principles

The Union shall function in accordance with the following principles:

- (a) sovereign equality and interdependence among Member States of the Union;
- (b) respect of borders existing on achievement of independence;
- (c) participation of the African peoples in the activities of the Union;
- (d) establishment of a common defence policy for the African Continent;
- (e) peaceful resolution of conflicts among Member States of the Union through such appropriate means as may be decided upon by the Assembly;
- (f) prohibition of the use of force or threat to use force among Member States of the Union;
- (g) non-interference by any Member State in the internal affairs of another;
- (h) the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity;

...

Auszug aus der Gründungsakte der AU vom 11.7.2000: www.africa-union.org/root/au/aboutau/constitutive_act_en.htm (10.9.2012).



Die Resolutionen der Generalversammlung der VN sind zwar völkerrechtlich nicht bindend, haben aber durchaus politisches Gewicht, da dort alle Mitgliedsstaaten vertreten sind. Hier haben sich die Vertreter der Staaten zu einer Schweigeminute für die Opfer in Syrien erhoben. Im August verabschiedeten die Delegierten eine Resolution, die die Gewalt in Syrien scharf verurteilte. Dem Sicherheitsrat wurde Versagen vorgeworfen. Der Wortlaut musste allerdings auf Antrag von Russland, China und einigen anderen Staaten entschärft werden, die einen Regimewechsel für die Befriedung des Landes nicht als zwangsläufig notwendig erachten. Foto: picture alliance/Photoshot

se Forderungen und entwickelte eine aus vier Elementen bestehende „Road Map“ zur Beendigung des Konfliktes. Zunächst sollten (i) alle Kampfhandlungen eingestellt, (ii) internationale humanitäre Hilfe ermöglicht und (iii) Angehörige anderer Nationen einschließlich der afrikanischen Gastarbeiter geschützt werden. Schließlich sah die Road Map (iv) einen Dialog zwischen den Konfliktparteien und eine Übergangsphase vor, um politische Reformen einschließlich einer Demokratisierung des Landes einzuleiten. Auch im Sicherheitsrat stimmten die drei gewählten afrikanischen Mitglieder (Südafrika, Nigeria und Gabun) sowohl für die Resolution 1970 vom 26. Februar als auch die Resolution 1973 vom 17. März. Dabei wiesen die Vertreter Nigerias und Südafrikas darauf hin, dass Sanktionen und die Einrichtung einer Flugverbotszone notwendig seien, um Zivilisten zu schützen, sprachen sich aber gegen eine ‚unilaterale militärische Intervention unter dem Vorwand der Schutzverantwortung‘ aus. Stattdessen gaben sie der Erwartung Ausdruck, dass die Resolution 1973 die diplomatische Konfliktlösung und insbesondere die Rolle der AU als Vermittler stärken würde.¹⁰ Um eine prominente Rolle bei der Suche nach einer Lösung des Konfliktes spielen zu können, hatte die AU auf der Sitzung am 10. März ad hoc einen Ausschuss von fünf Staatschefs mit dem Auftrag gebildet, den Dialog zwischen den Konfliktparteien in Gang bringen.

Mit dem Beginn der Luftangriffe auf Libyen am 19. März wurden Friktionen zwischen der AU sowie einem großen Teil der afrikanischen Staaten einerseits und der westlichen Koalition andererseits sichtbar, die sich in dem Maße vertieften, in dem klar wurde, dass die militärischen Operationen der Koalition nicht nur auf den Schutz von Zivilisten, sondern ebenso auf den Sturz des Regimes von Oberst Gaddafi zielten. Am Tag des Beginns der Luftangriffe hatte der Ad hoc-Ausschuss der AU auf seinem Treffen in Mauretania beschlossen, eine Mission nach Libyen zu entsenden. Unter Verweis auf die beginnenden Kampfhandlungen verweigerte die Koalition aber die Einflugrechte, und die AU musste sich mit der Rolle eines Beobachters zufriedengeben. Zwei Vermittlungsmissionen der AU im April und Mai 2011 blieben zwar aufgrund der ablehnenden Haltung des Nationalen Übergangsrats ohne Erfolg, trotzdem machten afrikanische Stimmen die westliche Interventionspolitik für das Scheitern der Bemühungen für eine friedliche Lösung des Konfliktes verantwortlich.

Mit der prozeduralen Marginalisierung der AU vertieften sich die sachlichen Differenzen. Der von der Koalition einberufenen Libyen-Konferenz in London am 29. März blieb die AU fern. Einen Schritt weiter ging sie mit der Aufforderung an ihre Mitglieder vom 1. Juli, den Haftbefehl des Internationalen Strafgerichtshofs gegen

Oberst Gaddafi zu ignorieren (New York Times, 2.7.2011).

Auch in der Frage der Anerkennung des Nationalen Übergangsrates als legitime Vertretung Libyens hinkte die AU hinterher. Während die meisten westlichen Staaten den Nationalen Übergangsrat bereits bis Juli anerkannt hatten, rang sich die AU erst am 20. Oktober, dem Tag, an dem Oberst Gaddafi zu Tode kam, dazu durch, die Suspendierung der Mitgliedschaft Libyens aufzuheben und den Sitz des Landes dem Übergangsrat anzubieten.

Insgesamt waren die afrikanischen Staaten also weitgehend einig in Bezug auf zwei zusammenhängende Punkte: Der erste betraf den Anspruch der AU, selbst Lösungen für afrikanische Probleme zu entwerfen. Diesen Anspruch habe die Koalition missachtet und stattdessen bewusst die Spielräume und Einflussmöglichkeiten der AU beschnitten. Der zweite betraf die substantiellen Aspekte der Konfliktlösung. Die Mehrheit der afrikanischen Staaten unterstützte zwar die Verhängung von Sanktionen und sogar die Einrichtung der Flugverbotszone, sah darin aber nur ein Element eines politischen Prozesses, der unmittelbar Zivilisten schützen und mittelfristig zu einer Teilung der Macht und zu umfassenden Reformen führen sollte. Im militärischen Vorgehen der Koalition sah die AU dagegen eine Überdehnung des Mandats. Die AU forderte daher die Mitglieder des Sicherheitsrats mehrfach auf, sich an das Mandat zu halten und beauftragte, als diese Appelle fruchtlos blieben, ihre Rechtsexperten mit der Untersuchung des militärischen Vorgehens der Koalition.

Entfremdung von der R2P

Jenseits dieses Konsenses wurden innerhalb der afrikanischen Staatengemeinschaft Unterschiede sichtbar. Insbesondere Südafrika, Simbabwe und Uganda brandmarkten die Kriegführung der Koalition als neokoloniale Einmischung. Südafrikas Präsident Zuma beklagte, dass diejenigen, die die Macht haben, andere zu bombardieren, die Friedensbemühungen der AU torpediert hätten. Und sein Vorgänger Thabo Mbeki wertete das Vorgehen der Koalition als klaren Verstoß gegen internationales Recht, das lediglich den neo-kolonialen

Interessen westlicher Mächte diene. Sicherlich lässt sich darüber streiten, warum Südafrika der Resolution 1973 zustimmte und kurz darauf die Kriegführung der Koalition scharf kritisierte. Und sicherlich wäre es naiv anzunehmen, die südafrikanische Führung hätte am Tag ihrer Zustimmung nicht gewusst, dass die Durchsetzung der Flugverbotszone mit massiven Angriffen beginnen würde. Dies ändert aber nichts an der Tatsache, dass sich Südafrika übergeben fühlte und aufgrund dieser Erfahrung prozeduraler Exklusion von der R2P abrückte. Dagegen unterstützten andere Staaten wie Ruanda das Vorgehen der Koalition oder ließen wie Nigeria zumindest stillschweigendes Verständnis erkennen. Auch in der Frage der Anerkennung zeigten sich deutliche Unterschiede. Während 20 afrikanische Staaten einschließlich Nigeria einer gambischen Initiative folgten und den Nationalen Übergangsrat ohne vorherige Abstimmung innerhalb der AU bis August anerkannten, verweigerte Südafrika diesen Schritt bis zum bitteren Ende.

Im Ergebnis führte die Libyenkrise zu einer Entfremdung der afrikanischen Staaten von der R2P-Norm. Afrikanische Entscheidungsträger wurden mit der Realität konfrontiert, dass externe Mächte den Anspruch auf „afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme“ ignorierten und die R2P damit zu einem Einfallstor für Fremdbestimmung werden konnte. In der Folge rückten auch liberalere afrikanische Staaten wie Südafrika von der Substanz der R2P ab. Eine jüngere Befragung am Hauptquartier der AU in Addis Abeba ergab, dass die R2P nach Libyen als „institutionally dead“ gilt und sich die AU stattdessen auf die Umsetzung einer deutlich weniger souveränitätsgefährdenden Schutznorm konzentriert, nämlich den Schutz von Zivilisten bei Friedensoperationen.¹¹ Deutlich zeigt sich die skeptischere Haltung auch bei der Reaktion auf die Krise in Syrien. Als eines der im Sicherheitsrat vertretenen afrikanischen Länder unterstützte Südafrika zwar Resolutionen, die die Gewaltanwendung in Syrien verurteilten und zu einer politischen Lösung aufriefen wie etwa die Resolution 2042, die die Grundlage für die Entsendung von 30 Militärbeobachtern nach Syrien bildete. Doch trotz andauernder Gewaltexzesse enthielt sich das Land bei weitergehenden Resolutionsentwürfen westlicher Staaten,

wie der Draft Resolution S/2011/612 vom Oktober 2011, die die Gewalthandlungen der syrischen Regierung gegen die Bevölkerung scharf verurteilt hätte und am Veto Russlands und Chinas scheiterte. Der Vertreter Südafrikas, Basu Sanguq, begründete die Enthaltung mit dem kaum verhüllten Verweis auf die Resolution 1973, „die missbraucht worden sei und bei deren Umsetzung eine Staatengruppe weit über das hinausgegangen sei, was mit der Resolution intendiert war“ (UNSC S/PV.6627: 11).

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die Akzeptanz der R2P in Afrika und darüber hinaus in weiten Teilen der nicht-westlichen Welt solange gefährdet ist, wie zwei prozedurale Fragen ungeklärt bleiben: Wer entscheidet über Interventionen und wer implementiert diese Entscheidung nach welchen Regeln?

Wie weiter: Ein Neustart der R2P nach Libyen?

In dieser Situation bietet es sich an, noch einmal beim Bericht der *International Commission on Intervention and State Sovereignty* anzusetzen und nach Wegen zu suchen, die Schutzverantwortung so zu formulieren, dass ihr universaler Regelungsanspruch nicht so leicht durch interessengeleitete Politik von Staaten überschrieben werden kann. Die Mitglieder der ICISS waren sich der Fragen nach der richtigen Autorisierung und Durchführung von Zwangsmaßnahmen wohl bewusst. Als universale Norm beruht die Akzeptanz der R2P nicht zuletzt darauf, dass das Gut des Schutzes vor schweren Menschenrechtsverbrechen nach gleichen Regeln zugeteilt und dass die Autorisierung von Zwangsmaßnahmen mit dem Ziel des Schutzes nicht für andere Zwecke missbraucht wird. In der realen Politik liegt die Umsetzung der R2P bei interessengeleiteten Staaten, deren Gestaltungsmöglichkeiten zudem durch vielfältige machtpolitische Asymmetrien sehr ungleich verteilt sind. Die ICISS schlug drei Wege vor, um dieses Spannungsverhältnis zu entschärfen. Erstens präsentierte die Kommission die R2P nicht als Alternative zur oder Bedrohung der Souveränität, sondern als Instrument zu ihrer Stärkung. In ihrem Verständnis beruht Souveränität auf Verantwortung, nämlich zum einen auf der

Uniting for Peace

Im Zuge der Korea-Krise erließ die Generalversammlung die Resolution 377 (vom 3.11.1950) „Vereint für den Frieden“. Sie sollte die Handlungsfähigkeit der VN wiederherstellen, die durch das Veto der Sowjetunion im Sicherheitsrat zum Erliegen gekommen war.

In Ausnahmefällen soll die Generalversammlung zu einer Notstandssondertagung zusammengerufen werden können, gegen die der Sicherheitsrat kein Veto einlegen kann.

Die Resolution ermöglichte die Verteidigung Südkoreas gegen die Stimme der Sowjetunion. Allerdings steht diese Resolution teilweise im Widerspruch zu der VN-Charta, die dem Sicherheitsrat eindeutig den Vorrang einräumt in Fragen der Friedenssicherung und es der Generalversammlung untersagt, zu einer Streitigkeit oder Situation ohne Ersuchen des Sicherheitsrats eine Empfehlung abzugeben, solange der Sicherheitsrat seine ihm zugewiesenen Aufgaben wahrnimmt.

Verantwortung von Regierungen gegenüber ihren Bevölkerungen und zum anderen auf der Verantwortung von Regierungen untereinander. Daher liege die primäre Verantwortung zum Schutz bei den Staaten selbst. Die internationale Gemeinschaft trägt die subsidiäre Verantwortung, gefährdete Staaten zu stärken und ihnen dabei zu helfen, Konflikten in ihrem Herrschaftsgebiet vorzubeugen, Konflikte gewaltarm zu lösen und nach Konflikten zum Wiederaufbau beizutragen. Die R2P umfasst folglich mehr als militärische Interventionen. Diese kommen nur als Ultima Ratio ins Spiel, wenn die zwei anderen Säulen des Schutzes durch den Staat und die Hilfestellung der internationalen Gemeinschaft in Form von Prävention, ziviler Konfliktlösung und Hilfe beim Wiederaufbau nicht mehr tragen. Nur wenn ein Staat offensichtlich unfähig oder unwillig ist, seine Bevölkerung vor Menschenrechtsverletzungen zu schützen, kann diese Verantwortung auf die internationale Staatengemeinschaft übergehen. Zweitens wollte die Kommission die Möglichkeit der militärischen Intervention nur zur Abwehr der schwersten Menschenrechtsverletzungen zulassen. Drittens entwarf die ICISS einen Satz von Legitimitätskriterien, um die militärische Intervention zum Menschenrechtsschutz in ein Regelwerk zu kleiden. Dabei machte sie Anleihen bei der Theorie des gerechten Krieges. Insbesondere verwies sie darauf, dass eine Intervention von der richtigen Instanz (*right authority*) autorisiert werden müsse. Daneben stellte sie eine Reihe weiterer Prüfkriterien auf. Einer Intervention müsse eine gerechte Intention (*right intention*) zugrunde liegen, der Gewalteinsatz habe proportional zu sein, es müsse eine angemessene Erfolgchance geben und der Gewalteinsatz dürfe nur im Sinne einer Ultima Ratio erfolgen, wenn nicht-militärische Mittel ausgeschöpft sind oder erkennbar fruchtlos wären. Obwohl militärische Interventionen nach dieser Vorstellung nur dann als gerechtfertigt gelten könnten, wenn alle Prüfkriterien gegeben sind, erscheinen die Fragen der richtigen Autorität sowie der gerechten Intention und der Proportionalität des Gewalteinsatzes besonders relevant, aber auch durchaus interpretationsfähig.

Bei der Beantwortung der Frage, welches die richtige Instanz sei, um eine militärische Intervention zu autorisieren, verwies die

ICISS auf den Sicherheitsrat. Allerdings sah die Kommission die Gefahr und bewertete sie als unzumutbar (*unconscionable*), dass ein aus willkürlichen (*capricious*) Gründen eingelegtes Veto die gesamte restliche Staatengemeinschaft in einer Situation höchster Not an der effektiven Hilfeleistung hindern könnte (ICISS-Bericht, S. 51). Als Auswege aus dem Dilemma zwischen legaler Autorität und legitimerweise gebotennem Handeln stellte die Kommission zum einen den Rückgriff auf die Autorisierung durch die Generalversammlung analog zur *Uniting-for-Peace*-Resolution (siehe Randspalte S. 7) zur Diskussion. Zum anderen schlug sie eine Autorisierung durch regionale Organisationen vor.

Noch kontroverser wurde und wird bis heute die Frage der rechten Intention und der Proportionalität des Gewalteinsatzes diskutiert. Beide Kriterien stehen auch im Mittelpunkt der Kontroverse um die Libyen-Intervention. Auf den ersten Blick scheint der Bericht der ICISS das Kriterium der rechten Intention sehr eng zu definieren. Der primäre Zweck der Intervention müsse die Vermeidung menschlichen Leids sein. Jeder Einsatz militärischer Gewalt, der von vornherein auf eine Verschiebung von Grenzen oder die Unterstützung des Strebens einer bewaffneten Gruppierung nach Selbstbestimmung zielt, sei mit der R2P nicht vereinbar. Auch der Sturz eines Regimes als Selbstzweck sei nicht zulässig.

Verantwortung für den Schutz der Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit

...

138. Jeder einzelne Staat hat die Verantwortung für den Schutz seiner Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Zu dieser Verantwortung gehört es, solche Verbrechen, einschließlich der Anstiftung dazu, mittels angemessener und notwendiger Maßnahmen zu verhüten. Wir akzeptieren diese Verantwortung und werden im Einklang damit handeln. Die internationale Gemeinschaft sollte gegebenenfalls die Staaten ermutigen und ihnen dabei behilflich sein, diese Verantwortung wahrzunehmen, und die Vereinten Nationen bei der Schaffung einer Frühwarnkapazität unterstützen.

139. Die internationale Gemeinschaft hat durch die Vereinten Nationen auch die Pflicht, geeignete diplomatische, humanitäre und andere friedliche Mittel nach den Kapiteln VI und VIII der Charta einzusetzen, um beim Schutz der Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit behilflich zu sein. In diesem Zusammenhang sind wir bereit, im Einzelfall und in Zusammenarbeit mit den zuständigen Regionalorganisationen rechtzeitig und entschieden kollektive Maßnahmen über den Sicherheitsrat im Einklang mit der Charta, namentlich Kapitel VII, zu ergreifen, falls friedliche Mittel sich als unzureichend erweisen und die nationalen Behörden offenkundig dabei versagen, ihre Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. Wir betonen die Notwendigkeit, dass die Generalversammlung die Verantwortung für den Schutz von Bevölkerungsgruppen vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit und die sich daraus ergebenden Auswirkungen eingedenk der Grundsätze der Charta und des Völkerrechts weiter prüft. Wir beabsichtigen außerdem, uns erforderlichenfalls und soweit angezeigt dazu zu verpflichten, den Staaten beim Aufbau von Kapazitäten zum Schutz ihrer Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit behilflich zu sein und besonders belasteten Staaten beizustehen, bevor Krisen und Konflikte ausbrechen.

..

Ergebnisse des Weltgipfels 2005, (*World Summit Outcome Document*) Resolution 60/1. Generalversammlung A/60/1 www.un.org/Depts/german/index.html (10.9.12)

Allerdings weitet die Kommission dann im Nachsatz die Bedeutung des Kriteriums der rechten Intention aus, indem sie argumentiert, die Ausschaltung der zur Bedrohung der eigenen Bevölkerung eingesetzten staatlichen Gewaltinstrumente sei sehr wohl mit diesem Kriterium vereinbar (siehe Randspalte). Dass die Kommission an diesem Punkt über den unmittelbaren Schutz hinaus sehr viel politischer argumentiert, wird auch bei den Ausführungen über operative Prinzipien militärischer Interventionen deutlich. Dort führt sie aus, dass zu Beginn einer Operation der unmittelbare Schutz im Vordergrund stehe, während in ihrem Verlauf politische Aspekte wie die gute Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit wichtiger werden (ICISS-Bericht, S. 60). Um die Bedeutung des Kriteriums der rechten Intention weiter zu spezifizieren, schlug die Kommission eine Reihe von Indikatoren vor. Sie argumentierte, dass der Gewalteininsatz eher diesem Kriterium entspreche, wenn der von einer multilateralen Koalition statt eines einzelnen Staates vorgetragen werde und wenn der auf die Zustimmung der Staaten in der Region stößt.

Ähnlich verfuhr die Kommission bei der Festlegung des Proportionalitätskriteriums. Hier fordert sie einerseits, der Gewalteininsatz solle möglichst begrenzt und gerade umfänglich genug sein, um das humanitäre Ziel zu erreichen. Auch das politische System des betroffenen Landes solle möglichst nicht getroffen sein. Andererseits räumt die Kommission ein, dass das, was als angemessener Gewalteininsatz gelten könne, in einer konkreten Situation umstritten sein wird (ICISS-Bericht, S. 37).

Das *World Summit Outcome Document* von 2005 rückt von den Vorschlägen der ICISS an entscheidenden Stellen ab (siehe Kasten). Zum einen legt es das Recht zur Autorisierung militärischer Interventionen eindeutig und ausschließlich in die Hände des Sicherheitsrats, ohne die Entscheidungsfreiheit des Rates einzuengen. Regionale Sicherheitsorganisationen finden nur in einem Nebensatz Erwähnung, in dem es heißt, der Rat könne, wo dies angemessen sei, in Kooperation mit regionalen Organisationen handeln. Der VN-Generalsekretär widmete der Rolle regionaler Sicherheitsorganisationen bei der Implementierung der R2P zwar einen ganzen Bericht, erwähnte darin aber an keiner Stelle die Möglich-

keit ihrer Beteiligung an der Entscheidung über die Autorisierung eines militärischen Einsatzes.¹² Zum anderen findet sich keine Aussage darüber, wer nach welchen Kriterien militärische Operationen durchführen könnte. Dieser Schritt zurück ist unbefriedigend. Denn der Sicherheitsrat hat angesichts des anerkannten Reformbedarfs dieser Institution und des Anscheins eines instrumentellen Gebrauchs des Vetos durch seine ständigen Mitglieder Akzeptanz verloren. Und die Umsetzung einer Autorisierung zum Gewalteininsatz de facto einer sich berufen fühlenden Staatengruppe zu überlassen, öffnet der Willkür Tür und Tor. Wie also lassen sich die prozeduralen Aspekte der R2P so weiterentwickeln, dass ein großer Teil der Staatengemeinschaft seine Beteiligungsrechte gewahrt sieht? Einen Schlüssel sehen wir dabei in der Stärkung von regionalen Sicherheitsorganisationen.

Vorschläge zur künftigen Ausgestaltung

Eine Aufwertung der Rolle von regionalen Sicherheitsorganisationen im Entscheidungsverfahren war von der ICISS angesprochen, aber nicht weiter verfolgt worden. Die ICISS begründete diesen Vorschlag seinerzeit mit der größeren Kenntnis von Regionalorganisationen über Konfliktlagen in ihrem Zuständigkeitsbereich sowie der größeren Betroffenheit ihrer Mitglieder. Daneben sprechen weitere Gründe für die institutionalisierte Mitsprache von Regionalorganisationen. Zum einen beobachten wir in den letzten Jahren einen beeindruckenden Ausbau der sicherheitspolitischen Handlungskompetenzen von Regionalorganisationen. Zum anderen schälen sich regionale Identitäten stärker heraus. Regionalorganisationen in Südostasien, dem Nahen Osten, Afrika und Lateinamerika vertreten selbstbewusster die Forderung, für ihre Regionen Verantwortung zu übernehmen und den Einfluss externer Akteure in der Region zurückzudrängen. Sie bei Entscheidungen über militärische Eingriffe in ihrem Einzugsbereich nicht systematisch zu beteiligen, würde die Akzeptanz der R2P in der Region und damit die Erfolgsaussichten der militärischen Intervention verringern.

Sicherlich kann es nicht darum gehen, den Sicherheitsrat als prioritäre Instanz

Die Responsibility to Protect

Right Intention

...

4.33 The primary purpose of the intervention must be to halt or avert human suffering. Any use of military force that aims from the outset, for example, for the alteration of borders or the advancement of a particular combatant group's claim to self-determination, cannot be justified. Overthrow of regimes is not, as such, a legitimate objective, although disabling that regime's capacity to harm its own people may be essential to discharging the mandate of protection – and what is necessary to achieve that disabling will vary from case to case.

...

Auszug aus dem Bericht der International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), veröffentlicht vom International Development Research Center 2001, Kanada.

zu ersetzen, sondern darum, regionale Sicherheitsorganisationen (RSOs) an seinen Entscheidungen systematisch zu beteiligen. Dies könnte in der Form erfolgen, dass der Sicherheitsrat zuständige RSOs bei den Beratungen über Interventionen im Rahmen der R2P zur Stellungnahme auffordert und dass er sich verpflichtet, deren Stellungnahme bei seiner Entscheidung zu berücksichtigen. Bei einer Blockade des Sicherheitsrates sollte eine gemeinsame Sitzung von Rat und Vertretern zuständiger RSOs mit der Maßgabe stattfinden, eine gemeinsame Entscheidung herbeizuführen. Scheitert dies, sollten sowohl der Sicherheitsrat als auch die zuständige RSO das Recht haben, nach ihren Verfahren zu entscheiden, ob diese Frage an die Generalversammlung delegiert werden soll, die dann analog zur *Uniting-for-Peace* eine Entscheidung herbeiführen könnte.

Stärkere Mitspracherechte für regionale Akteure

Gegen stärkere Mitspracherechte von RSOs lassen sich eine Reihe von Einwänden ins Feld führen. Erstens stellt sich das bereits angesprochene Problem der sich überlappenden Zuständigkeiten. Die Brisanz dieser Doppelmitgliedschaften zeigte sich nicht nur bei der Krise in Libyen, wo die Arabische Liga entschieden eine robuste Intervention forderte, während die AU zögerte. Auch bei dem Konflikt um den Machtübergang in der Elfenbeinküste 2010 setzte eine der zuständigen Regionalorganisationen, nämlich die subregionale ECOWAS, auf eine Intervention, während die AU zurückhaltender agierte. Einen zweiten Einwand brachte der VN-Generalsekretär mit der Mahnung auf den Punkt, die stärkere Beteiligung regionaler Organisationen dürfe nicht zu einer Verwässerung oder Schwächung der Schutznorm auf regionaler Ebene führen.¹³ Tatsächlich würde eine Stärkung der Mitsprache regionaler Akteure in dem Maße zu einer Fragmentierung der Schutznorm führen, in dem ihre Substanz auf regionaler Ebene unterschiedlich interpretiert wird.

Nur ist auch dieser Einwand zu relativieren und stellt sich die Frage, ob der R2P auf Dauer eher gedient ist, wenn wenige Akteure in der Position sind, ihre Umset-

zung, und damit auch ihre Bedeutung, zu bestimmen oder wenn viele regionale Akteure über ihre Umsetzung mitbestimmen und sich dadurch ihr Bedeutungsgehalt relativiert. Schließlich können RSOs ihrerseits partikulare Interessen repräsentieren und machtpolitisch dominiert sein. Auf die partikulare Interessenlage von RSOs ging bereits der Bericht der ICISS mit der Vermutung ein, regionale Organisationen neigten strukturell eher gegen Interventionen bei humanitären Katastrophen, weil ihre Mitglieder fürchteten, dass sich ‚der Tiger der Intervention, wenn er einmal losgelassen wird, als nächstes gegen sie richten könnte‘ (ICISS-Bericht, S. 54). Dieser Einwand überzeugte bereits damals nicht und hat sich seitdem nicht bestätigt.

Bei den Krisen in der Elfenbeinküste, in Libyen und in Syrien sprachen sich die zuständigen Regionalorganisationen häufiger für als gegen eine Intervention aus. Der Einfluss starker Staaten innerhalb von Regionalorganisationen und ihr partikulares Interesse stellen dagegen ein ernst zunehmendes Gegenargument dar.

Die Forderung der ECOWAS nach einer Intervention in der Elfenbeinküste wurde nicht zuletzt von Nigeria erhoben; der Widerstand der SADC (*Southern African Development Community*) gegen schärfere Sanktionen gegen Zimbabwe wurde von Südafrika getragen; die Aufforderung der Arabischen Liga zum Eingreifen in Syrien begründet sich nicht zuletzt mit den strategischen Interessen Saudi Arabiens und der Golfmonarchien. Die hinhaltende Reaktion der Organisation des Vertrages über kollektive Sicherheit (OVKS) auf die Rufe von Menschenrechtsorganisationen nach der Entsendung einer Friedenstruppe zur Einhegung der ethnischen Gewalt in Kirgisien im Juni 2010 hingen mit dem mangelnden politischen Interesse der Führungsmacht Russland zusammen. Kurzum: Wenn Regionalorganisationen einen starken Staat zu ihren Mitgliedern zählen, ist die Vermutung nicht von der Hand zu weisen, dass dessen Interessen die Haltung der Organisation zu Interventionen prägen. Allerdings ist das Gewicht dieser Einwände im Vergleich mit den möglichen Alternativen abzuwägen. Hier argumentieren wir, dass selbst die schwächste Regionalorganisation nicht ungebrochen die Interessen ihrer starken Mitglieder spiegelt, sondern ihre Stellungnah-

men immer auch einen Kompromiss mit den Anliegen und Sichtweisen der kleineren Mitglieder darstellt. Regionale Institutionen neigen eher zur wechselseitigen Kontrolle und Machtbeschränkung bis hin zur Blockade als zur effektiven Akkumulation von Macht. Wenn sich Regionalorganisationen also für eine Intervention aussprechen, dann vermutlich mit guten Gründen.

Wer autorisiert, wer beaufsichtigt eine Intervention? Und wer führt sie aus?

Wie die Intervention in Libyen gezeigt hat, ist die Frage, wer eine Intervention nach welchen Regeln durchführt, ebenso entscheidend wie die Frage, wer sie autorisiert. Das in Libyen abermals exerzierte Modell, wonach es der intervenierenden Staaten-Gruppe vorbehalten bleibt, das Mandat des VN-Sicherheitsrats zu interpretieren, überzeugt jedenfalls nicht. Als Alternativen zu diesem Modell bieten sich drei Möglichkeiten an. Erstens könnten die VN bzw. der Sicherheitsrat selbst in die Lage versetzt werden, militärische Interventionen zu befehlen. Genau dies sah die Charta mit dem in Artikel 47 beschriebenen Generalstabsausschuss vor, der „für die strategische Leitung aller dem Sicherheitsrat (von den Staaten) zur Verfügung gestellten Streitkräfte verantwortlich“ sein sollte. Der Generalstabsausschuss wurde allerdings nie eingesetzt, und dieses Modell ist auf absehbare Zeit politisch nicht realisierbar. Normativ wünschenswert wäre es auch nicht, weil es die Kompetenz zur Autorisierung und Durchführung militärischer Interventionen in der Hand des Sicherheitsrats bündeln würde. Die Hoffnung auf effektive *checks and balances* würde dann nur noch darauf ruhen, dass sich die ständigen Mitglieder in diesem die Staatengemeinschaft nicht mehr angemessen repräsentierenden Gremium politisch gegenseitig blockieren, aus Sicht der übrigen Staaten eine unbefriedigende und trügerische Lösung.

Eine zweite Möglichkeit bestünde in der Errichtung einer Aufsicht der Vereinten Nationen über die militärischen Operationen der intervenierenden Staatenkoalition. Die Zusammenarbeit zwischen der NATO und der UNPROFOR-Truppe in Bosnien erfolgte bis zum Juli 1995 nach einer Varian-

Resolution 377 von 1950

Schon 1950 wurde im Zuge der Koreakrise ein Ausweg für den Fall gesucht, dass sich der Sicherheitsrat blockiert, und seine Hauptverantwortung, Wahrung von Sicherheit und Frieden in der Welt, nicht wahrnimmt. Auszug aus der Resolution 377 (Uniting for Peace):
Die Generalversammlung

...

1. trifft hiermit den Beschluss, dass in allen Fällen, in denen eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorzuliegen scheint und in denen der Sicherheitsrat mangels Einstimmigkeit der ständigen Mitglieder seine Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nicht wahrnimmt, die Frage unverzüglich von der Generalversammlung behandelt wird, mit dem Ziel, den Mitgliedern geeignete Empfehlungen für Kollektivmaßnahmen zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu geben, die im Falle eines Friedensbruchs oder einer Angriffshandlung erforderlichenfalls auch den Einsatz von Waffengewalt einschließen können.

...

<https://www.un.org/Depts/german/gv-early/ar377.pdf> (10.11.2012)

te dieser Idee. Dabei musste die NATO die Einsätze ihrer Luftwaffe mit den VN koordinieren. Die Freigabe von Angriffen erfolgte nach dem Zwei-Schlüssel Prinzip. Der zuständige Vertreter des Generalsekretärs, der VN-Sondergesandte Yasushi Akashi, verfügte damit über ein wirkungsvolles Mittel zur Kontrolle der militärischen Operationen der Allianz. In der Anwendung führte dieser Absprache allerdings zu einem erbitterten Streit zwischen beiden Organisationen. Innerhalb der NATO verfestigte sich der Eindruck, dass eine derartige Teilung der operativen Kontrolle die militärische Effektivität untergräbt und künftig nicht mehr angestrebt werden sollte.¹⁴

Eine weniger strikte Variante dieser Idee würde das operative Kommando der intervenierenden Staatengruppe überlassen und die Aufsicht der VN auf die politische Kontrolle beschränken. Politische Kontrolle könnte die VN ausüben, indem sie sich das Recht vorbehält, hohe Verbindungsoffiziere in das Hauptquartier der intervenierenden Staatengruppe zu entsenden, die das VN *Peacekeeping Department* und den Sicherheitsrat über den Fortgang der Operationen unterrichten und die umgekehrt politische Richtlinien des Sicherheitsrats interpretieren und in Anweisungen an die intervenierenden Streitkräfte umsetzen könnten. Gleichzeitig könnte der Sicherheitsrat das Mandat so formulieren, dass die Autorisierung zum Gewalteininsatz erlischt, wenn eine wie immer quantifizierte Mehrheit der Staaten im Sicherheitsrat zum Ergebnis kommt, dass die intervenierende Staatengruppe das Mandat überschreitet. Allerdings haben beide Varianten den Nachteil, dass sie die Bereitschaft von Staaten zur Intervention reduzieren. Weil in vielen Fällen, in denen in der Vergangenheit Bevölkerungen hätten geschützt werden müssen, die Präferenz auch westlicher Staaten darin bestand, nicht zu intervenieren, und das eigentliche Hindernis für eine effektive Umsetzung der Schutzverantwortung also nicht der Missbrauch, sondern die mangelnde Bereitschaft zur Einmischung ist, könnten beide Modelle im Ergebnis eine effektive Wahrnehmung der Schutzverantwortung erschweren.

Die dritte Möglichkeit bestünde darin, Regionalorganisationen in die Lage zu versetzen, in ihrem Zuständigkeitsbereich der Schutzverantwortung gerecht zu werden. Auch dieses Modell träfe auf eine Reihe von Einwänden. Zum einen wäre es gegenwärtig in vielen Regionen Zukunftsmusik, weil etwa die AU noch nicht über die Mittel für eine Intervention verfügt. Die geplante Standby-Force der AU, die sich aus den Brigaden der fünf afrikanischen Regionen zusammensetzen soll, ist nach wie vor im Aufbau begriffen.

Zum anderen stellen sich wiederum die oben aufgeworfenen Fragen nach der Zuständigkeit im Falle überlappender Mitgliedschaften und der Abhängigkeit der Regionalorganisationen von regionalen Führungsmächten. Aber auch hier ist das Gewicht dieser Einwände im Lichte der

Anmerkungen

- 1 Mary Ellen O'Connell: The Responsibility to Peace: A Critique of R2P, in: Philip Cunliffe (Hg.): *Critical Perspectives on the Responsibility to Protect*, New York: Routledge 2011, S. 71-83.
- 2 Vgl. Lothar Brock, Dilemmata des internationalen Schutzes von Menschen vor innerstaatlicher Gewalt. Ein Ausblick, erscheint in dem von Christopher Daase und Julian Junk herausgegebenen Schwerpunktheft 3-4 der Friedenswarte im November 2012.
- 3 Vgl. hierzu die vier Berichte des Generalsekretärs: *Implementing the responsibility to protect*, 12. Januar 2009, A/63/677; *Early warning, assessment and the responsibility to protect*, 14 July 2010, A/64/864; *The role of regional and sub-regional arrangements in implementing the responsibility to protect*, 27 June 2011, A/65/877; *Responsibility to protect: timely and decisive response*, 25. July 2012, A/66/874.
- 4 Thomas G. Weiss: *RtoP Alive and Well after Libya*, in: *Ethics and International Affairs*, 2011, S. 1-6.
- 5 Vgl. den Beitrag von Christopher Verlage in dem Schwerpunktheft 3-4 (2012) der Friedenswarte.
- 6 David Rieff: *R2P, R.I.P.* in *New York Times*, 7. November 2011.
- 7 General Assembly/Security Council: *Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General*, A/66/551 – S/2011/701.
- 8 Paul D. Williams, *The "Responsibility to Protect", Norm Localisation, and African International Society*, in: *Global Responsibility to Protect 1* (2009), 392-416, hier S. 397.
- 9 African Union: *The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations: „The Ezulwini Consensus“* (Ext/EX.CL/2(VII)), 7-8 March 2005.
- 10 Vgl. UN Security Council 2011b: 9-10.
- 11 Natalie Zähringer, *Problematising Security Governance in Africa: A Case for Policy Convergence?* Unverö. Manuskript, Juni 2012.
- 12 A/65/877
- 13 A/65/877-S/2011/393, S. 3
- 14 Gordon Wilson, *Arm-in-Arm after the Cold War? The Uneasy NATO-UN Relationship*, in: *International Peacekeeping 2* (1995)1.

Schwächen und Stärken möglicher Alternativen zu diskutieren. Bei einer solchen Abwägung treten die Vorteile starker Regionalorganisationen deutlich heraus. Eher als bei einzelnen Staaten oder interessen-geleiteten Koalitionen-der-Willigen ist das Verhalten von Regionalorganisationen regelgeleitet und kompromissorientiert. Entsprechend geringer sind die Missbrauchsmöglichkeiten insbesondere stärkerer und von ihren Mitgliedstaaten unabhängiger Regionalorganisationen; entsprechend geringer wöge der Vorwurf, Interventionen folgten machtpolitischen Hintergedanken. Sicherlich variiert das Maß der Abhängigkeit regionaler Organisationen. Dies bedeutet aber auch, dass sich ihre Unabhängigkeit von außen stärken ließe, etwa durch interregionale Kooperationen oder durch enge Beziehungen zwischen regionalen Organisationen und den Vereinten Nationen.

Aufwertung der Rolle von RSOs

Ein globales Regelwerk für humanitäre Interventionen und eine substantiellere Beteiligung gestärkter regionaler Organisationen, die den Einfluss partikularer staatlicher Interessen moderieren, wären also ein Weg, um die Akzeptanz der R2P in vielen Regionen zu sichern. Im Vergleich mit dem Status quo, bei dem die Schutzverantwortung auf den Schultern einer immer ähnlichen Koalition-der-Willigen westlicher Staaten ruht, sprächen gute Gründe für eine Aufwertung der Rolle von Regionalorganisationen sowohl bei der Entscheidung über

humanitäre Interventionen als auch bei ihrer Umsetzung. Dabei gibt es zwar keine Gewissheit, dass eine Stärkung ihrer Mitspracherechte nicht zu einer Fragmentierung der Norm führt. Letztlich aber scheint die Gefahr größer, dass die weltweite Akzeptanz der Schutznorm erodiert, wenn eine kleine und privilegierte Gruppe von Staaten über ihre Umsetzung entscheidet, als die Gefahr, dass die stärkere Beteiligung regionaler Akteure zu einer vollkommenen Entkernung der Schutznorm führt.

Die Bundesregierung hat sich ebenso wie die EU für eine Stärkung regionaler Organisationen in der globalen Sicherheitsarchitektur ausgesprochen. Beide sollten an diesem Weg festhalten, auch wenn sich dann westliche Vorstellungen darüber, wie globale Normen zur Anwendung kommen sollen, nicht immer durchsetzen lassen sollten. Langfristig scheint es erfolgsversprechender, andere durch Beteiligungschan-

cen in bestehende Ordnungen einzubinden und dabei zu hoffen, dass die Substanz dieser Ordnungen Zustimmung findet, als bestehende Ordnungen gegen den Widerstand anderer durchzusetzen.



Dr. Matthias Dembinski ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Programmbereich „Internationale Organisationen und Völkerrecht“ an der HSFK. Er beschäftigt sich unter anderem mit Regionalorganisationen. Densua Mumford studiert an der Jacobs University in Bremen.

HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik.

Die HSFK, 1970 als unabhängige Stiftung vom Land Hessen gegründet und seit 2009 Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft, arbeitet mit rund 50 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in vier Programmbereichen zu den Themen „Sicherheits- und Weltordnungspolitik von Staaten“, „Internationale Organisationen und Völkerrecht“, „Private Akteure im transnationalen Raum“ sowie „Herrschaft und gesellschaftlicher Frieden“. Der Programmbereich „Information und Wissenstransfer“ vereint das Projekt „Akademisches Friedensorchestr Nahost“, die „Schlangenbader Gespräche“, das „Friedensgutachten“ sowie die Institutsbibliothek und die Angebote der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Zudem arbeiten in der HSFK die programmungebundenen Forschungsgruppen „Politische Globalisierung und ihre kulturelle Dynamik“ und „Normativität im Streit: Normkonflikte im globalen Regieren“.

Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Str. 27-31, 60329 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Redakteurin an der HSFK, Baseler Straße 27-31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, Fax (069) 558481, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Quellenangabe und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der HSFK-Standpunkte ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen. Bitte geben Sie Ihre Adresse für die Zuwendungsbestätigung an.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design: David Hollstein, www.hollstein-design.de · Layout: HSFK · Druck: CARO Druck
ISSN 0945-9332