

Johannes Varwick

Humanitäre Intervention und die Schutzverantwortung („Responsibility to Protect“): Kämpfen für die Menschenrechte?

**Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 25
Januar 2009**



Institut für **S**icherheitspolitik an der Christian-Albrechts-**U**niversität zu **K**iel

Prof. Dr. Johannes Varwick

Humanitäre Intervention und die Schutzverantwortung („Responsibility to Protect“):
Kämpfen für die Menschenrechte?
Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 25
Kiel, Januar 2009.

Impressum:

Herausgeber:
Direktor des Instituts für Sicherheitspolitik
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Prof. Dr. Joachim Krause
Westring 400

24118 Kiel

ISUK.org

Die veröffentlichten Beiträge mit Verfasserangabe geben die Ansicht der betreffenden Autoren wieder, nicht notwendigerweise die des Herausgebers oder des Instituts für Sicherheitspolitik.

© 2009 Institut für Sicherheitspolitik an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (ISUK).

1. Einleitung

In dem Maße, in dem der Bestand an internationalen menschenrechtlichen Normen und Abkommen in den vergangenen Jahrzehnten gewachsen ist und der Schutz der Menschenrechte zunehmende Verbindlichkeit beansprucht, steigt der Bedarf, sich über die konkrete (!) Durchsetzung menschenrechtlicher Standards in Krisensituationen Gedanken zu machen. Ein Blick auf die internationale Lage im Jahr 2008/2009 zeigt, dass die ‚Nachfrage‘ nach humanitären Interventionen und ein Eingreifen zum Schutz vor schwersten Menschenrechtsverletzungen unverändert hoch ist, sich das ‚Angebot‘ aber deutlich verringert hat. Dem gegenüber steht eine internationale Diskussion, die inzwischen eine Schutzverantwortung für Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit normativ vorantreibt und – sogar in Form einer Erklärung aller Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (Vereinte Nationen 2005) – deklaratorisch anerkennt.

In dem vorliegenden Beitrag wird die Anwendung militärischer Gewalt aus humanitären Gründen – die in das Spektrum der Handlungsmöglichkeiten zur Wahrnehmung einer wie auch immer gearteten Schutzverantwortung gehört und zugleich zu den schwierigsten und folgereichsten Mitteln eines Staates einer Gruppe von Staaten oder einer internationalen Organisation zählt – analysiert. Es sollen zunächst einige sicherheitspolitische Veränderungen skizziert und diese dann mit der Debatte um humanitäre Intervention und die Schutzverantwortung verbunden werden. Des Weiteren wird gefragt, ob das Konzept der Schutzverantwortung alter Wein in neuen Schläuchen, d. h. eine Facette des Ansatzes der humanitären Intervention bedeutet, und es wird abschließend analysiert, welche Probleme mit einem ‚Kämpfen für die Menschenrechte‘ verbunden sind.

Um Missverständnisse zu vermeiden soll gleich zu Beginn betont werden, dass militärische Mittel zur Durchsetzung von Menschenrechten nur als Ausnahmeinstru-

ment und äußerstes (aber nicht zwingend letztes) Mittel in Betracht gezogen werden sollten. Das beachtliche Spektrum an friedlichen bzw. nicht-militärischen Reaktionsmöglichkeiten, das den Staaten, der internationalen Zivilgesellschaft und der Staatengemeinschaft bei massiven Menschenrechtsverletzungen zur Verfügung steht, verdient zwar breite Aufmerksamkeit, kann und soll aber in diesem Beitrag keine Rolle spielen. Zudem reagieren Regierungen, die ihre eigenen Bürger verfolgen, massakrieren oder massiv unterdrücken, kaum und schon gar nicht kurzfristig auf friedliche Gesten. Vermeintlich friedliche Sanktionen haben ebenfalls oft nur eine begrenzte Wirkung oder treffen in besonderer Weise die ohnehin schon leidende Bevölkerung. Insofern kann und darf der Debatte um ein ‚Kämpfen für die Menschenrechte‘ nicht ausgewichen werden – auch nicht mit dem unabhängig davon richtigen Hinweis, dass Prävention und Früherkennung bessere Mittel sind.

2. Sicherheitspolitische Veränderungen und die Debatte um humanitäre Interventionen und die Schutzverantwortung

Es gehört inzwischen zum politikwissenschaftlichen Allgemeingut, dass sich der Sicherheitsbegriff gewandelt hat. Der Wandel des Sicherheitsbegriffes vollzieht sich in vierfacher Hinsicht:

- Erstens haben ökonomische Verflechtung und militärtechnische Entwicklungen dazu geführt, dass die klassische Definition von Sicherheit in Bezug auf die Unversehrtheit des nationalstaatlichen Territoriums, den Erhalt der uneingeschränkten Souveränität und die Garantie nationaler Selbstbestimmung durch einen räumlich und inhaltlich weiter gefassten Sicherheitsbegriff abgelöst wird. Dabei lassen sich zwei Diskussionsstränge unterscheiden. Zum einen geht es nicht mehr nur um die Sicherheit von Staaten, sondern auch um die Schutzverantwortung für einzelne Personen („responsibility to

protect') unter dem Begriff ‚menschliche Sicherheit‘, zum anderen ist der Ort, von dem militärische Gefahren ausgehen, schwerer zu bestimmen. Letztlich bedeutet dies, dass der Sicherheitsbegriff zunehmend entterritorialisiert wird, d.h. er wird funktional und nicht geographisch verstanden.

- Zweitens wird Sicherheit nicht mehr in erster Linie als militärisches Problem wahrgenommen, sondern es wird im Rahmen eines mehrdimensionalen Sicherheitsbegriffs von einem sicherheitspolitischen Gesamtkonzept ausgegangen, bei dem Außen-, Wirtschafts-, Finanz-, Umwelt-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik wechselseitig optimiert werden.
- Drittens wird damit schließlich die klassische Definition als Schutz vor äußerer Bedrohung relativiert. Das negative Sicherheitsverständnis wird durch ein positives komplettiert, bei dem über die Formulierung gemeinsamer Sicherheitsinteressen Mechanismen geschaffen werden, die unfriedliche Bedingungen von vornherein reduzieren und damit zu friedlicheren internationalen Beziehungen führen sollen.
- Viertens haben sich in den vergangenen Jahren die Sicherheitsleistungen des Nationalstaates zunehmend verlagert: Staatsinduzierte Bedrohungen nehmen tendenziell ab, während gesellschaftsinduzierte Bedrohungen und Risiken zunehmen. Dies zeigt sich insbesondere darin, dass die Mehrzahl der Kriege inzwischen zu den so genannten innerstaatlichen Auseinandersetzungen gehört (statt vieler: Chojnacki 2008). Damit hat sich die Ebene der Gewaltanwendung verschoben, wobei Regeln der Kriegsführung zwischen Staaten ganz offensichtlich nicht für innerstaatliche Konflikte mit zunehmend nichtstaatlichen Akteuren gelten.

Die Anwendung militärischer Macht umfasst ein breites Spektrum. Sie reicht von der hochintensiven Kriegsführung zur Verteidigung des eigenen oder alliierten Territoriums (z.B. Kuwait 1991), über die Intervention in andere Staaten bzw. deren Be-

setzung bis hin zum Regimewechsel (z.B. Afghanistan 2001, Irak 2003), dem limitierten Einsatz militärischer Macht durch Zwangsmaßnahmen wie Seeblockaden oder gezielte Luftangriffe (z.B. Kosovo 1999), der Durchführung von Stabilisierungsoperationen zur Durchsetzung von Friedensabkommen (z.B. Bosnien seit 1995 oder Afghanistan seit 2003) bis hin zu humanitären Hilfsaktionen. Es hat sich gezeigt, dass militärische Mittel komplexe politische Probleme nicht lösen können, sie können aber sehr wohl Aggressionen und Verstöße gegen internationale Normen und Standards auffangen und möglicherweise – je nach Interessenlage – rückgängig machen. Wird militärische Gewaltanwendung allerdings prinzipiell als ‚ultima ratio‘ begriffen, kann der günstigste Augenblick verpasst werden, in dem beim Eingreifen in Konflikte mit vergleichsweise geringem Mittelaufwand – und möglicherweise schon mit einer glaubwürdigen Drohung – ein maximaler politischer Effekt erzielt werden kann. Der beste Zeitpunkt für ein Eingreifen in Konflikte und der Zeitpunkt, zu dem die öffentliche Unterstützung für ein Eingreifen am höchsten sein dürfte, liegen also weit auseinander. Zu einem frühen Zeitpunkt in Krisen und Konflikte einzugreifen, ist jedoch aufgrund der öffentlichen Einschätzung von Krisen schwer möglich. Denn die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit wie auch der politischen Führung richtet sich meistens erst dann auf einen Krisenherd, wenn der Konflikt bereits eskaliert ist. Die öffentliche Unterstützung für einen Einsatz dürfte also dann am höchsten sein, wenn der Zeitpunkt zum Eingreifen denkbar ungünstig liegt.

Dass ein Bereithalten von Militärpotenzialen und notfalls auch militärische Einsätze jedoch nicht in das bekannte Sicherheitsdilemma mitsamt Rüstungswettläufen und gegenseitigem Misstrauen führen, ist nur möglich, wenn Streitkräfte von Instrumenten nationaler oder alliierter Macht zu Instrumenten der gemeinsamen Friedenserhaltung werden, die nur Friedensbrecher, nicht aber beliebig gewählte oder gewachsene Feinde ausgrenzen oder bedrohen. Das Fehlen einer übergeordneten Instanz im internationalen System, die eine verbindliche Einhaltung gemeinsamer Ent-

scheidungen und Grundprinzipien gewährleisten könnte, führt dazu, dass Staaten durch Akkumulation von Macht ihre Existenz als souveräne Handlungseinheit zu sichern versuchen. In einem derartigen Zustand treibt ein „aus gegenseitiger Furcht und gegenseitigem Misstrauen geborenes Unsicherheitsgefühl die Einheiten in einen Wettstreit um Macht dazu, ihrer Sicherheit halber immer mehr Macht anzuhäufen, ein Streben, das unerfüllbar bleibt, weil sich vollkommene Sicherheit nie erreichen lässt“ (Herz 1961: 130). Insofern bleibt es schwer objektivierbar und bedarf kritischer Begleitung durch die Fachöffentlichkeit, zwischen notwendiger Modernisierung auf der einen Seite und Instabilität induzierender Verstärkung des Militärpotenzials auf der anderen Seite zu unterscheiden. Eine vorausschauende Sicherheitspolitik muss sich um die Abschwächung dieses Sicherheitsdilemmas bemühen. Ohne Streitkräfte und schlagkräftige (und kostenintensive) militärische Fähigkeiten ist aber ein Eingreifen nicht möglich.

2.1. Die Debatte um humanitäre Interventionen

Unter einer humanitären Intervention ist allgemein die Anwendung von Waffengewalt zum Schutze der Bevölkerung eines Staates vor schweren Menschenrechtsverletzungen zu verstehen. Thomas Weiss (2007: 5) definiert humanitäre Interventionen als „coercive action by one or more states involving the use of force in another state without the consent of its authorities, and with the purpose of preventing widespread suffering or death among its inhabitants“.

In seiner derzeitigen Struktur lässt das Völkerrecht solche Interventionen nur bei einem Beschluss des VN-Sicherheitsrats zu, dem alle fünf ständigen Mitglieder zustimmen müssen. Denn die VN-Charta enthält ein generelles Gewaltverbot, von dem es nur zwei Ausnahmen gibt: zum einen die individuelle oder kollektive Selbstverteidigung gegen einen bewaffneten Angriff nach Artikel 51 VN-Charta und zum anderen eine vom VN-Sicherheitsrat autorisierte Gewaltanwendung nach Kapitel VII

VN-Charta, ursprünglich unter Verantwortung des Sicherheitsrates konzipiert, faktisch jedoch als Ermächtigung an einzelne Staaten, Organisationen oder Koalitionen. Das Völkerrecht untersagt insbesondere die so genannte Einmischung in ‚innere Angelegenheiten‘ eines souveränen Staates, wie in den Ziffern 1 und 7 des Artikels 2 der VN-Charta niedergelegt. Ziffer 1 stellt klar, dass die Mitgliedstaaten mit dem Beitritt zu den Vereinten Nationen ihre Souveränität keineswegs aufgeben, gerade weil sie die mit bestimmten Regelungen der Charta verbundenen Einschränkungen ihrer Hoheitsrechte freiwillig auf sich nehmen und diese Beschränkungen nicht an den Kern der Verfassungshoheit der Mitgliedstaaten heranreichen. Zudem betont es den Grundsatz der souveränen Gleichheit aller VN-Mitglieder, der einem tragenden Prinzip des Völkerrechts entspricht. Das Interventionsverbot der Ziffer 7 ergibt sich aus dem Souveränitätsgrundsatz. Es bildet ein Schutzrecht der Staaten gegenüber Eingriffen von Seiten der Organisation in Fragen, die „ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates“ gehören. Eine Einschränkung dieses Schutzrechtes findet sich nur bezüglich der Zwangsmaßnahmen, die die Organisation zur Wahrung des Weltfriedens durchführen darf. Hier treten Souveränitätsgrundsatz und Interventionsverbot hinter das kollektive Interesse an Frieden zurück (ausführlich Gareis/Varwick 2006: 33ff).

Die Geschichte humanitärer Einsätze beginnt keineswegs mit den humanitären Interventionen in den 1990er Jahren (Hinsch/Janssen 2006: 52-118). Sie kann vielmehr bis in die Zeit der Entstehung moderner Staaten zurückverfolgt werden (Bass 2008), da Staaten sich regelmäßig das Recht vorbehalten, aus von ihnen selbst definierten Gründen militärische Gewalt anzuwenden – mitunter auch unter dem Deckmantel der Humanität oder sogar tatsächlich aus humanitären Gründen. Bereits im Mittelalter – also weit vor der Entstehung moderner Nationalstaaten – haben sich politische Philosophen Gedanken über die Frage der Rechtfertigung des Einsatzes militärischer Macht gemacht. Herausragend sind dabei u. a. die Überle-

gungen von Thomas von Aquin (1225-1274), der die Lehre vom gerechten Krieg prägte und versuchte, Kriterien zu entwickeln, nach denen Kriege gerechtfertigt sein können. Im Allgemeinen werden drei Bereiche genannt, die aus einem ‚willkürlichen Militäreinsatz‘ einen ‚gerechten Krieg‘ machen können: legitime Autorität, gerechter Grund und rechte Intention. Die Übel eines so begründbaren Krieges müssten notfalls in Kauf genommen werden, um Unrecht abzuwehren (Beestmüller 2006: 478).

Galt es in der Praxis der Vereinten Nationen – die 1945 gegründet wurden – stets als mit dem Interventionsverbot vereinbar, auch innere Vorgänge in einem Mitgliedsland zu diskutieren und entsprechende Empfehlungen auszusprechen, lieferte der Sicherheitsrat mit seinen Sanktionen gegen Südrhodesien und Südafrika bereits in den 1960er bzw. 1970er Jahren zwei nachdrückliche Beispiele für eine Überwindung der Interventionsschranke zum Schutz der Menschenrechte. In beiden Fällen begründete der Sicherheitsrat sein Eingreifen mit der Gefährdung des Weltfriedens durch die innerstaatlichen Vorgänge in den betroffenen Ländern. Beginnend mit einer Resolution zur Situation der kurdischen Zivilbevölkerung im Nordirak (Resolution 688 vom 5. April 1991) vergrößerte der Sicherheitsrat im Laufe der 1990er Jahre systematisch seine Kompetenzen zur Durchführung bzw. Autorisierung von Interventionen zu humanitären Zwecken sowie im Falle von Bürgerkriegen bzw. innerstaatlichen Auseinandersetzungen. Dabei wurden nicht nur eine Reihe neu geschaffener Instrumente von Straftribunalen bis hin zu vollständigen Übergangsadministrationen zum Einsatz gebracht, sondern beschlossene Maßnahmen auch mit militärischen Mitteln durchgesetzt.

Der Erweiterung des Sicherheitsbegriffes und der Auffassung von internationaler Sicherheit folgte eine dynamische Fortentwicklung bzw. Neudefinition zentraler Grundsätze der Charta. Zwar bleibt das Prinzip der Staatensouveränität im Kern weiterhin unbestritten, doch sind die ‚domaines réservés‘ der Mitgliedstaaten

deutlich kleiner geworden. Die seit mehr als zehn Jahren praktizierte weitreichende Auslegung insbesondere der Ausnahmeregel der Ziff. 7, Artikel 2 VN-Charta verweist aber auf eine voranschreitende Erosion staatlicher Souveränität vor allem in humanitären Belangen und der Anwendung innerstaatlicher Gewalt.

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat sich immer wieder mit der menschenrechtlichen und humanitären Situation in Ländern befasst, Schritte zu ihrer Verbesserung gefordert und selbst Maßnahmen bis hin zur Anwendung auch militärischen Zwanges beschlossen. Während die Situation im Nordirak wegen einer möglichen Einbeziehung der Türkei in einen zwischenstaatlichen Krieg noch einen internationalen Bezug erkennen ließ, hat der Sicherheitsrat bezogen auf Somalia schon im darauf folgenden Jahr erklärt, dass bereits das Ausmaß der menschlichen Katastrophe eine Bedrohung für den internationalen Frieden und die Sicherheit darstellt (Resolution 794 vom 3. Dezember 1992). Mit dieser einstimmig gefassten Resolution wurde erstmals ein innerstaatlicher Vorgang als Friedensbedrohung qualifiziert, ohne dass der Sicherheitsrat dabei die – durchaus vorhandenen – internationalen Auswirkungen etwa durch Flüchtlingsströme als konstitutiven Bestandteil der Friedensbedrohung zur Begründung nahm. Die durch diese Resolution nach Kapitel VII der VN-Charta ermächtigte Militäraktion bildete die erste militärische Intervention der Vereinten Nationen auf humanitärer Grundlage. Die Somalia-Resolution stellt eine Fortführung der schrittweisen Erweiterung der funktionellen Zuständigkeit des Sicherheitsrates dar, die mit den Maßnahmen gegen das der Förderung des Terrorismus verdächtige Libyen begonnen hatte. Dieser Prozess führte zu einer fortschreitenden Relativierung des Souveränitätsgrundsatzes und eröffnete den Vereinten Nationen weitreichende Kompetenzen zum Eingreifen in Ländern auch aus humanitären und menschenrechtlichen Gründen.

Wie bereits dargelegt, gilt das Interventionsverbot des Art. 2, Ziff. 7 nur für die An gelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur

inneren Zuständigkeit eines Staates gehören. Es steht zudem unter dem Vorbehalt kollektiver Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der Charta. Deren Voraussetzung wiederum ist eine Feststellung durch den Sicherheitsrat gemäß Art. 39, dass der Frieden bedroht oder gebrochen wurde bzw. eine Angriffshandlung vorliegt. Insbesondere der Begriff der Friedensbedrohung überlässt dem Sicherheitsrat dabei einen weiten Ermessensspielraum (Pape 1997: 128). Vorgänge, die der Sicherheitsrat als Friedensbedrohung qualifiziert, sind automatisch der ‚domaine réservée‘ der Staaten entzogen. Eine expansive Interpretation von Art. 39 erlaubt dem Sicherheitsrat demnach breite Handlungsmöglichkeiten.

Auf der Grundlage eines erweiterten Verständnisses möglicher Friedensbedrohungen beschloss der Sicherheitsrat in den 1990er Jahren eine Reihe von humanitären Interventionen, die entweder durch so genannte VN-Blauhelme oder durch die Streitkräfte eigens ermächtigter Staaten durchgeführt wurden. Die Bilanz dieser Operationen fällt indes eher ernüchternd aus (Gareis/Varwick 2006: 126-146). Der Optimismus der frühen 1990er Jahre, durch militärische Interventionen zur weltweiten Durchsetzung von Menschenrechten beitragen zu können, ist bald der Erkenntnis einer Überforderung der Kompetenzen und Möglichkeiten der Vereinten Nationen und der ‚internationalen Gemeinschaft‘ gewichen. Neben den konzeptionellen und durchführungstechnischen Problemen kollektiver Militäraktionen traten neue Fragen, wie die nach der ethischen Verantwortbarkeit der Gefährdung bzw. der Opferung menschlichen Lebens auch auf der Seite, zu deren Gunsten interveniert wird (Smith 1998). Des Weiteren haben die hohen Verluste vor allem in Somalia und Ex-Jugoslawien auf Seiten der intervenierenden Staaten deren Bereitschaft zum selbstlosen Engagement für die Sache der Menschenrechte deutlich reduziert.

Die rechtlichen, ethischen und politischen Kernprobleme militärischer Interventionen zum Menschenrechtsschutz sind insbesondere im Kosovo-Einsatz der NATO

vom Frühjahr 1999 in einem umfassenden Dilemma sichtbar geworden (Varwick 2008: 152ff). Der VN-Sicherheitsrat hatte in zwei Resolutionen vom März und September 1998 das serbische Vorgehen im Kosovo als Bedrohung des Friedens verurteilt und ein Waffenembargo gegen die Bundesrepublik Jugoslawien verhängt. Im Oktober 1998 entschied die NATO, sich mit einer Truppe an der Mission zur Überwachung der Kosovoresolution zu beteiligen. Außerdem wurde der NATO-Generalsekretär ermächtigt, im Falle eines Abkommens zwischen Serben und Kosovo-Albanern im Zuge der Verhandlungen von Rambouillet vom Februar/März 1999 ein mögliches Abkommen mit Hilfe der NATO militärisch durchzusetzen oder auch ein Abkommen militärisch zu erzwingen. Nach dem Scheitern der mehrmals verlängerten Verhandlungen von Rambouillet flog die NATO, beginnend mit dem 24. März 1999, 78 Tage und Nächte massive Angriffe gegen Stellungen in Jugoslawien. Eine formale Kriegserklärung gab es nicht. Russland und die Volksrepublik China verurteilten die Intervention der NATO scharf. Mit der Bombardierung Jugoslawiens hatte sich die NATO selbst das Mandat erteilt, zugunsten der Kosovo-Albaner zu intervenieren. Die NATO-Operation wurde nicht durch einen Angriff Jugoslawiens auf einen NATO-Staat hervorgerufen, sondern mit massiven Menschenrechtsverletzungen im Kosovo begründet.

In der NATO war man davon überzeugt, dass ein militärisches Eingreifen unausweichlich und legitim war, auch wenn der VN-Sicherheitsrat kein Mandat erteilt hatte. General Klaus Naumann, Vorsitzender des NATO-Militärausschusses zur Zeit des Krieges, beantwortete die Frage nach der Legitimation wie folgt: „Die Entscheidung zum Handeln, in der Regel auf der Grundlage eines VN-Mandates und nur dann ohne, wenn anders zum Beispiel eine humanitäre Katastrophe nicht abwendbar wäre, ist immer eine Fall-zu-Fall-Entscheidung von 19 demokratischen Regierungen und Parlamenten. Ich meine, es ist sicher eine ausreichende Legitimation, wenn 19 demokratische Staaten unabhängig voneinander und übrigens mit sehr

unterschiedlichen Begründungen zu einer gemeinsamen Entscheidung kommen“ (Süddeutsche Zeitung vom 23.4.1999: 7). Völkerrechtler sind hingegen unterschiedlicher Auffassung, ob der NATO-Einsatz völkerrechtlich zulässig war. Mit der Selbstmandatierung der Intervention hatte die NATO nach Einschätzung zahlreicher Völkerrechtler gegen geltendes Völkerrecht verstoßen. Ein Mandat des Sicherheitsrats wäre nach herrschender Lehre zwingend erforderlich gewesen, um eine Intervention auch gegen den Willen eines betroffenen Staates vornehmen zu können. Demgegenüber bekennt sich die NATO dazu, gewissermaßen aus eigenem Recht militärisch zu intervenieren. Dieses Vorgehen findet auch bei Völkerrechtlern, wenngleich als Minderheitenposition, Zustimmung. So argumentiert etwa Bruno Simma (1999: 1), dass es schwierige Fälle gebe, „in which imperative political and moral considerations leave no choice but to act outside the law“.

Selbst wenn man den Krieg für moralisch und politisch gerechtfertigt hält, gibt es doch eine Normenkollision zwischen Legitimität und Legalität der Aktion. Es war, wie es Jürgen Habermas (1999) formulierte, ein „Krieg an der Grenze zwischen Recht und Moral“. Es stellt sich also die Frage, ob – wenn es schon keine klare völkerrechtliche Legitimation des NATO-Einsatzes gegeben hat – nicht eine moralische Rechtfertigung herangezogen werden kann und ob nicht das Völkerrecht so weiterentwickelt werden muss, dass bei eklatanten Verletzungen von Menschenrechten eine Einmischung auch ohne VN-Mandat möglich wird. Allerdings könnte dies die Büchse der Pandora öffnen, so dass mit guten Argumenten dafür plädiert werden kann, dass die gefestigten völkerrechtlichen Regeln nicht geändert werden sollten. „Wir sollten keine neuen rechtlichen Standards setzen, nur um in einem singulären Fall das moralisch Richtige zu tun“ (Simma 2000: 33).

Es wird in Zukunft insbesondere darauf ankommen, das Missbrauchspotenzial humanitärer Interventionen zu verringern. Wenn es gelingen könnte, „eine Umschreibung des Ausnahmefalles der hu-

manitären Intervention zu finden, welche nach menschlichem Ermessen nur ein begrenztes Missbrauch- und Eskalationspotential eröffnet, dann könnte man die Anerkennung einer solchen Ausnahme vielleicht als Ausdruck einer Konstitutionalisierung des universellen Rechtssystems betrachten und nicht als einen Rückschritt“ (Nolte 1999: 952). Es zeigt sich am Beispiel der Kosovo-Intervention, wie wenig belastbar die normative Basis nicht nur in rechtlicher Hinsicht nach wie vor ist. Um auf rechtlich und politisch sicherem Fundament zu agieren, müsste ein nachvollziehbarer Kriterienkatalog entwickelt werden, bei dessen Erfüllung ein Eingreifen gerechtfertigt sein kann. Solche Definitionsversuche sind mit zahlreichen Schwierigkeiten verbunden, und es ist eher unwahrscheinlich, dass sie gelingen werden. Die Alternative ist aber, den status quo zu erhalten, der ebenfalls unbefriedigend ist.

Im Falle von massiven Menschenrechtsverletzungen bestehen insgesamt nur geringe Aussichten auf die Entwicklung eines verbindlichen Kriterienkatalogs. Die Selektivität bisheriger ‚humanitärer Interventionen‘ und die oft willkürliche, interessengeleitete Einmischung der westlichen Staaten lassen es auch in der Zukunft nicht erwarten, dass mehr als jeweils angreifbare Einzelfallentscheidungen erreichbar sind. Wenn es zum anderen eine Art Verpflichtung zur Intervention geben würde, wären die Vereinten Nationen nicht nur rein materiell völlig überfordert; auch politisch besäße dies enorme Sprengkraft. Je schwächer ein Land ist, desto mehr wird ihm tendenziell an der Fixierung des Nichteinmischungsgebotes liegen. Insbesondere die Länder des Südens, die sich als potentielle Objekte solcher Aktionen ansehen, wehren sich gegen derartige, aus ihrer Sicht neokolonialistische, Absichten des Nordens (siehe Punkt 2.3).

Eine weitere Facette der Diskussion um humanitäre Interventionen und ihre Legitimation findet derzeit unter dem Schlagwort eines ‚Bundes der Demokratien‘ statt. Insbesondere in den USA wird seit längerer Zeit intensiv darüber diskutiert, welche Macht Autokratien wie Iran, China oder Venezuela in der internationalen Politik

haben sollten und wie ‚der Westen‘ damit umgehen könne. Kritiker bezweifeln zudem, dass es eine internationale Gemeinschaft gebe, die über so weitreichende Entscheidungen Einigung erzielen könne. „The reality is that the international community is a complex network of self-interested, inefficient and sometimes corrupt nations, international institutions and non-governmental Organisations that often leave the places where they intervene in more of a mess than before“ (Kaldor 2008: 191). In einem Bericht des ‚Princeton Project on National Security‘ – einer von US-Demokraten wie Republikanern gebildeten Expertengruppe – wird etwa gefordert, dass sich demokratische Staaten zu einem ‚Konzert der Demokratien‘ (concert of democracies) zusammenschließen (Ikenberry/Slaughter 2006). Damit soll ein Rahmen für die Zusammenarbeit bei der Bewältigung globaler Probleme geschaffen werden, in dem auch über die Legitimierung des Einsatzes kollektiver militärischer Gewalt entschieden werden könnte. Dass eine solche Allianz damit in Konkurrenz zu den Vereinten Nationen treten würde, wird bewusst in Kauf genommen und sogar als Vorteil angesehen. Denn anders als bei Entscheidungen des VN-Sicherheitsrats würde man das Handeln nicht von der Zustimmung von Nicht-Demokratien abhängig machen. Der amerikanische Politikwissenschaftler Robert Kagan (2008) geht noch einen Schritt weiter und vertritt die These, dass Autokratien derzeit ein ‚comeback‘ in der internationalen Politik feierten und sogar internationale Anziehungskraft hätten. Das Verhalten Chinas und Russlands im VN-Sicherheitsrat lasse bereits deutlich erkennen, dass Demokratien bei wichtigen Themen (u. a. Burma, Darfur, Simbabwe, Iran) in die eine Richtung abstimmen, Autokratien in die andere. Viele kleinere Staaten würden sich an dem Verhalten von autoritären Großmächten orientieren, und im Ergebnis werde dies dazu führen, dass autokratische Systeme – in einigen Fällen auch im Gewand eines radikalen Islamismus – sich ausbreiteten. Es gebe keine ‚internationale Gemeinschaft‘ mehr sondern eine globale Spaltung zwischen dem ‚Club der Autokraten‘ und der ‚Achse der Demokratien‘.

Kagans Schlussfolgerung ist deutlich: das ‚demokratische Lager‘ dürfe den Anspruch nicht aufgeben, internationale Politik zu bestimmen und autokratische Systeme einzudämmen. Es müsse eine Alternative zu den bestehenden multilateralen Strukturen geschaffen werden, um künftigen Interventionen eine höchstmögliche Legitimation zu verleihen. Diese Sicht ist nachvollziehbar, sollte jedoch mit einer nüchternen Portion Realpolitik gewürzt werden. So kann insbesondere der Versuch der USA in der Regierungszeit von George W. Bush, Demokratie auch militärisch mit erzwungenem – und schlecht vorbereitetem – Regimewechsel von außen durchzusetzen, als gescheitert betrachtet werden. Dessen ungeachtet bleibt aber die Förderung von Demokratie, zuvorderst mit nicht-militärischen Mitteln, auch jenseits der eigenen Grenzen ein berechtigtes Anliegen. Denn der empirische Befund zeigt, dass zahlreiche Bedrohungen wie Fundamentalismus, Terrorismus oder die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen von autoritär regierten Staaten ausgehen bzw. unterstützt werden. Wie der Einsatz von Gewalt bei einer Blockade des VN-Sicherheitsrats legitimiert werden kann, bleibt aber eine ungelöste Streitfrage.

2.2. Die Debatte um die Schutzverantwortung („Responsibility to Protect“)

Jenseits der Debatte um humanitäre Interventionen bestimmt seit den späten 1990er Jahren eine andere Facette dieses Konzepts die wissenschaftliche und politische Debatte: die so genannte ‚responsibility to protect‘ (oder kurz: R2P) – im deutschen Sprachgebrauch als ‚Schutzverantwortung‘ bezeichnet. Insbesondere der damalige VN-Generalsekretär Kofi Annan (2004) hatte sich wissenschaftliche Konzepte, die Mitte der 1990er Jahre unter dem Schlagwort der ‚menschlichen Sicherheit‘ (Commission on Human Security 2003) entwickelt wurden zu Eigen gemacht und eine Neudefinition des Souveränitätskonzeptes angeregt, bei der die Souveränität der Staaten um das Element des Schutzes von Individuen ergänzt werden müsse. Die sicherheitspolitische Debatte dreht sich in diesem Zusammenhang

zum einen um die Frage, für welche Fälle und auf welcher Grundlage Ausnahmen vom Allgemeinen Gewaltverbot zulässig, akzeptabel oder gar geboten sind (Rechtmäßigkeitsproblem). Zum anderen geht es um die Frage, aufgrund welcher Kriterien der Sicherheitsrat ein Eingreifen begründen soll (Legitimitätsproblem).

Der Begriff der Schutzverantwortung findet sich erstmals in einem Bericht der ‚International Commission on Intervention and State Sovereignty‘ aus dem Jahr 2001. Dort wird argumentiert, es sei vorrangige Aufgabe eines Staates, für den Schutz der eigenen Bevölkerung zu sorgen. Für den Fall, dass ein Staat aus verschiedenen Gründen dazu nicht in der Lage oder nicht willens sei, solle der Grundsatz der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten hinter eine internationale Schutzverantwortung zurücktreten. Der – wie auch immer konstituierten – ‚internationalen Gemeinschaft‘ wird also eine Ersatzfunktion gegenüber dem zum Schutz unwilligen oder unfähigen Staat zugebilligt.

Der Bericht benennt eine dreifache Verantwortung externer Akteure: die Verantwortung zur Verhütung, zur Reaktion und zum Wiederaufbau. Prävention und nicht-militärischen Mitteln werden Priorität eingeräumt, die Verantwortung zur Reaktion umfasst aber als letztes Mittel auch eine Befugnis zu militärischer Intervention (International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001: 31-37, siehe auch Fröhlich 2006: 168-173). Die Entscheidung, in einen souveränen Staat mit militärischen Mitteln zu intervenieren, darf nach Auffassung der Kommission nur in extremen Ausnahmefällen erfolgen. Zwingende Voraussetzung dafür müsse sein, dass die in dem betreffenden Staat stattfindende Entwicklung eine deutliche und akute Gefahr für die internationale Sicherheit darstellt, oder aber massive Menschenrechtsverletzungen stattfinden. Zur genaueren Abgrenzung hat die Kommission sechs Kriterien für eine militärische Intervention erarbeitet: Als wichtigstes und daher als ‚Schwellenkriterium‘ bezeichneter Punkt wird ein gerechter Grund gefordert. Dieser sei aber nur bei zwei Arten von Ereignissen erfüllt: bei einem mas-

senhaften Verlust von Menschenleben und bei groß angelegten ethnischen Säuberungen. Es folgen vier weitere Kriterien, die erfüllt sein müssen: aufrichtige Absicht, letzter Ausweg, Verhältnismäßigkeit und angemessene Zukunftsperspektive. Solche Interventionen müssten grundsätzlich durch den VN-Sicherheitsrat autorisiert werden, in Ausnahmefällen sei auch eine Autorisierung durch die VN-Generalversammlung oder durch eine Regionalorganisation denkbar.

Innerhalb der Vereinten Nationen ist dieses Konzept erstaunlich schnell aufgegriffen worden. Annan hatte erstmals im September 2003 in einer Rede vor der Generalversammlung angekündigt, eine Gruppe von hochrangigen Persönlichkeiten zu bitten, das kollektive Sicherheitssystem der VN auf seine Wirksamkeit zu überprüfen. Dabei ging es weniger um Reformvorschläge im Bereich der operativen VN-Friedenssicherung – dazu hatte u. a. bereits der Brahimi-Report vom August 2000 zahlreiche konkrete, wenngleich in der politischen Praxis wenig beachtete, Vorschläge unterbreitet – als vielmehr um eine grundlegende Bestandsaufnahme der heutigen Sicherheitsbedrohungen sowie Möglichkeiten ihrer kollektiven Begegnung durch die VN. Der Bericht „Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung“ (Vereinte Nationen 2004) wurde im Konsens verabschiedet und am 2. Dezember 2004 vorgelegt. Er kommt zu dem Ergebnis, dass „die sich herausbildende Norm, der zufolge eine kollektive internationale Schutzverantwortung besteht, die vom Sicherheitsrat wahrzunehmen ist, der als letztes Mittel eine militärische Intervention genehmigt, falls es zu Völkermord und anderen Massentötungen, ethnischer Säuberung oder schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht kommt und souveräne Regierungen sich als machtlos oder nicht willens erwiesen haben, diese zu verhindern“ (Ziff. 203) zu unterstützen.

Hinsichtlich des Rechtmäßigkeitsproblems vertritt der Bericht die Auffassung, dass keine Neuformulierung oder Neuauslegung des Artikels 51 VN-Charta erforderlich sei. Die Unterscheidung zwischen präemptiver Verteidigung (gegen eine un-

mittelbar drohende oder nahe Gefahr) und präventiver Verteidigung (gegen eine nicht unmittelbar drohende oder nahe Gefahr) trifft der Bericht, ohne sich in völkerrechtliche Feinheiten zu verstricken. Zum einen wird darauf verwiesen, dass bei einem unmittelbar bevorstehenden Angriff das Recht zur Selbstverteidigung unbestritten sei. Abgesehen davon aber müsse in jedem Fall auf die Autorisierung durch den Sicherheitsrat bestanden werden. Jedes andere Verfahren führe letztendlich in eine sicherheitspolitische Anarchie. Denn in einer Welt voller Bedrohungen könnten einseitige Präventivmaßnahmen im Unterschied zu kollektiv gebilligten Maßnahmen nicht gestattet werden: „Einem es zu gestatten, so zu handeln, bedeutet, es allen zu gestatten“ (Ziff. 191). Wenn „gute, durch handfeste Beweise erhärtete Argumente für militärische Präventivmaßnahmen vorliegen, so sollten diese dem Sicherheitsrat unterbreitet werden, der die Maßnahmen sodann nach seinem Gutdünken genehmigen kann“ (Ziff. 190).

Hinsichtlich des Legitimitätsproblems wird ausgeführt, dass es für die Akzeptanz der Entscheidungen des Sicherheitsrats erforderlich sei, dass seine Beschlüsse „besser getroffen, besser begründet und besser kommuniziert“ werden (Ziff. 205). Der Sicherheitsrat solle sich dabei insbesondere von fünf grundlegenden Legitimitätskriterien leiten lassen: dem Ernst der Bedrohung, der Redlichkeit der Motive, der Anwendung als letztes Mittel, der Verhältnismäßigkeit der Mittel und der Angemessenheit der Folgen (Ziff. 207). Auch wenn der Bericht nicht die Auffassung vertritt, dass diese Leitlinien dazu führen würden, dass künftig auf „Knopfdruck vorhersehbare einvernehmliche Schlussfolgerungen“ (Ziff. 206) bei der Genehmigung der Anwendung von Gewalt durch den Sicherheitsrat erreichbar sein werden, verspricht er sich gleichwohl davon eine Verbesserung im Vergleich zur derzeitigen Situation. Kritisch dazu äußert sich etwa Peter Wittig (2006: 76), der bezweifelt, ob es den VN gelingen kann, angesichts der sicherheitspolitischen Gegensätze wichtiger Akteure eine normative Verständigung über Prinzipien der Gewaltanwendung herzustellen. Diese entwickelten sich vielmehr

anhand spezifischer Konfliktfälle in der Praxis als in einer grundlegenden Normdebatte.

Die jahrelangen Debatten in vielen Staaten, Expertenkreisen, hochrangigen Beratungsgruppen und in den Vereinten Nationen gipfelten anlässlich des 60-jährigen Jubiläums der VN in einer Erklärung der Staats- und Regierungschefs der VN-Mitgliedstaaten vom September 2005. In dem Abschlussdokument (Vereinte Nationen 2005) – das gegenüber der ersten Fassung in den letzten Tagen vor dem Gipfel von Entwurf zu Entwurf substantiell verändert und ‚weichgespült‘ wurde (siehe dazu Fröhlich 2006: 177-182) – wird in Teil III („Frieden und kollektive Sicherheit“, Ziff. 69-117) und in Teil IV („Menschenrechte und Herrschaft des Rechts“, Ziff. 119-145) wird auf die diskutierten Fragen eingegangen. In allgemeiner Form und in der üblichen Gipfelrhetorik wird anerkannt, dass „wir einem ganzen Spektrum an Bedrohungen gegenüberstehen, auf die wir dringend, gemeinsam und entschlossen reagieren müssen“ (Ziff. 69). Es findet sich aber weder eine Bedrohungsdefinition noch eine weiterführende Antwort auf die Fragen, die mit dem weiter oben diskutierten Rechtmäßigkeits- und Legitimitätsproblem zusammenhängen. Es wird lediglich festgehalten, dass „die einschlägigen Bestimmungen in der Charta ausreichen, um auf das gesamte Spektrum der Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu reagieren“ (Ziff. 79).

Interessante Ausführungen finden sich zu der Frage einer gemeinsamen Verantwortung, die Zivilbevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. Um dies zu gewährleisten, sollen die VN, namentlich Generalversammlung und Sicherheitsrat, alle nach Kapitel VI und VII möglichen Mittel einsetzen bzw. Maßnahmen ergreifen (Ziff. 138f). Wie im Bericht der Hochrangigen Gruppe angedacht, wird eine Verantwortung hinsichtlich einer ‚responsibility to protect‘ – wenn auch in sehr allgemeiner Form – anerkannt. In Ziffer 138 heißt es wörtlich: „Jeder einzelne Staat hat die Verantwortung für den Schutz seiner Be-

völkerung 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 habe die Pflicht, beim Schutz der Zivilbevölkerung „behilflich zu sein“, und sei „im Einzelfall und in Zusammenarbeit mit den zuständigen regionalen Organisationen 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 [...] zu schützen“ (Ziff. 139).

Gleichzeitig wird festgestellt, die dass die Generalversammlung das Konzept weiter prüft. Resolutionen der Generalversammlung sind indes nicht bindend, das Ergebnisdokument hat nicht den Rechtsstatus eines ausgehandelten Paktes oder eines Vertrags und damit ist auch noch keine neue völkerrechtliche Norm definiert. Anhänger des Konzepts der Schutzverantwortung weisen allerdings darauf hin, dass auch der VN-Sicherheitsrat – der bindende Beschlüsse fassen kann – auf die R2P Bezug genommen hat – so in seiner Resolution 1674 vom April 2006, bei der es um den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten geht.

Offen bleiben in der gesamten Debatte indes die Bedingungen und Voraussetzungen zu einem solchen Tätigwerden der Weltorganisation. Also bleibt weiterhin das Erfordernis bestehen, die Entscheidungsstrukturen des Sicherheitsrates zu reformieren bzw. klare Kriterien für die Zulässigkeit militärischer Maßnahmen zum Menschenrechtsschutz zu entwickeln, um das Instrument der humanitären Intervention im Zeichen einer Schutzverantwortung künftig rechtssicherer handhaben zu können. Der Nachfolger Annans im Amt des VN-Generalsekretärs, Ban Ki Moon, ernannte Anfang 2008 mit Edward Luck einen Sonderberater für die Schutzverant-

wortung im Range eines beigeordneten Generalsekretärs. Er soll das Konzept konzeptionell weiterentwickeln und der Generalsekretär macht damit auch deutlich, wie wichtig ihm das Konzept ist: „we must take the first steps to move the responsibility to protect from word to deed“ (Ban Ki Moon 2007).

2.3. Alter Wein in neuen Schläuchen?

Ist nun das Konzept der Schutzverantwortung alter Wein in neuen Schläuchen, d. h. eine Facette des Ansatzes der humanitären Intervention? Dies kann mit guten Argumenten so gesehen werden – auch wenn der Sonderberater für die Schutzverantwortung argumentiert, dass mit dieser Idee die „festgefahrene und polarisierende Diskussion über humanitäre Interventionen“ (Luck 2008: 52) überwunden werden sollte und es „nicht die Fortführung des Weges der humanitären Intervention“ (ebd. 57) sei. Luck weist darauf hin – und der Stand des VN-Sonderberaters lässt es sinnvoll erscheinen, seine Aussagen in dem Sinne zu verstehen, als dass diese den Konsens in der Staatengemeinschaft eher widerspiegeln, als Interpretationen aus der Wissenschaft, die dem Konzept teilweise recht unkritisch oder zu weit interpretierend gegenüberstehen –, dass es bei der Schutzverantwortung in erster Linie darum gehe, Staaten frühzeitig bei der Erfüllung ihrer Verantwortung zu unterstützen und militärische Interventionen nicht im Mittelpunkt der Unternehmung stünden. Auch im Bericht des VN-Generalsekretärs über die Arbeit seiner Organisation heißt es unmissverständlich, das Konzept der Schutzverantwortung beruhe auf zwei Säulen: „auf der Bekräftigung der Mitgliedsstaaten, dass sie eine primäre und fortdauernde rechtliche Verpflichtung zum Schutz ihrer Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie der Anstachelung dazu haben, auf ihrer Akzeptanz der Verpflichtung, im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen rasch und entschlossen zu reagieren, um Bevölkerungsteile vor den vier genannten Arten von Verbrechen schützen zu helfen, und auf der Verpflichtung des Systems der Vereinten Nationen, die Staa-

ten bei der Erfüllung dieser Verpflichtungen zu unterstützen“ (Vereinte Nationen 2008: 16).

Für die konkrete Fragestellung dieses Beitrags muss gefragt werden, was neu daran ist, dass der VN-Sicherheitsrat bei humanitären Krisen jederzeit ein Eingreifen beschließen kann, auch um schwerste Menschenrechtsverletzungen zu verhindern. Dies ist ihm gemäß VN-Charta schon seit Gründung der Vereinten Nationen im Jahr 1945 möglich. Dass er davon – aufgrund des Vetorechts der fünf ständigen Mitglieder – immer nur selektiv und nur in Ausnahmefällen Gebrauch gemacht hat, wird sich wohl auch in Zukunft nicht ändern.

Der bereits in Punkt 2.1 erwähnte Bericht des ‚Princeton Project on National Security‘ sieht übrigens vor, dass ein Konzert der Demokratien diese Schutzverantwortung besser wahrnehmen könne. In einem Entwurf für eine ‚Charter for a Concert of Democracies‘ heißt es „The parties recognize that sovereign states have a responsibility to protect their own citizens from avoidable catastrophe – muss murder and rape, ethnic cleansing by forcible expulsion and terror, and deliberative starvation and exposure to disease – but when they are unwilling or unable to do so, that responsibility must be borne by the international community“ (Ikenberry/Slaughter 2006: 61). Für den Fall, dass die Reform des VN-Sicherheitsrates weiterhin unterbleibt und damit scheitert, ist in der Charta vorgesehen, dass mit einer Zweidrittel-Mehrheit der Mitgliedstaaten des Bundes der Demokratien über den Einsatz militärischer Gewalt entschieden werden könne.

3. Bilanz: Kämpfen für die Menschenrechte?

Souveränität ist zwar immer noch eine Art „licence to kill“ (Evans 2008: 284), der Preis, den korrupte Regime, Menschenrechtsverletzte und Kriegsverbrecher zu zahlen haben, ist aber in den vergangenen Jahren gewachsen. VN-Sonderberater Luck formuliert dies in aller Deutlichkeit so: „Theoretisch mag Souveränität die eigene Wahlfreiheit maximieren. [...] Heutzutage

ist Isolation für keine Gesellschaft eine rationale oder realistische Alternative“ (Luck 2008: 55). Dem ist vorbehaltlos zuzustimmen. Nur: wer sagt dies den Regierenden in Birma, Simbabwe oder im Sudan? Vermutlich kann diese Botschaft – wenn sie bei den Betroffenen ankommen soll – in einigen Fällen nur mit militärischer Gewalt bzw. zumindest nicht ohne eine militärische Komponente vermittelt werden. Die ‚internationale Gemeinschaft‘ hat zumindest deklaratorisch anerkannt, dass Staaten eine Schutzverantwortung zur Verhinderung von Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit haben und der Sicherheitsrat in extremen Fällen eingreifen kann, wenn dagegen verstoßen wird. In aktuellen Krisen ist davon aber immer wieder kein praktischer Nutzen entstanden.

War in den 1990er Jahren angesichts der humanitären Großkatastrophen in Kambodscha, Somalia, Ruanda, Haiti, Bosnien, Kosovo – die in einer Phase stattfanden, in der das Ende des Ost-West-Konflikts neue Handlungsmöglichkeiten eröffnete – die Bereitschaft in Teilen der internationalen Staatengemeinschaft, Menschenrechte auch militärisch zu schützen, groß, so kann inzwischen – zumindest als Trend – eine Konzentration auf den status quo bzw. auf Interventionen lediglich aus klar definierten nationalen Interessen und bei neuen Risikokalkulationen jenseits einer humanitären Begründung (Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen u. a.) festgestellt werden. Einiges spricht gar dafür, dass Konzepte, bei denen die „nationale Souveränität ein unantastbares und übergeordnetes Prinzip globalen Rechts ist, wieder an Boden gewinnt“ (Albright 2008: 2). Beispiele dafür sind etwa das halbherzige Eingreifen der ‚internationalen Staatengemeinschaft‘ im Sudan – wo nach VN-Angaben über 400.000 Zivilisten getötet wurden –, das unterlassene Eingreifen in Simbabwe oder Birma oder die aus anderen als humanitären Gründen erfolgten Interventionen im Irak oder Afghanistan.

Das Konzept der Schutzverantwortung ist gleichwohl eine sinnvolle Weiterentwick-

lung der Debatte um humanitäre Interventionen und es kann dazu beitragen, dass die Debatte um verantwortliches militärisches Eingreifen kriteriengestützter und weniger willkürlich als bisher geführt wird und Staaten, die gegen diese Prinzipien verstoßen, zur Verantwortung gezogen werden. Unabhängig davon haben beide Konzepte in ihrer operativen Dimension zwei Gefahren gemeinsam: eine Überforderung bzw. eine problematische Selektivität sowie ein möglicher machtpolitischer Missbrauch.

- Überforderung bzw. eine problematische Selektivität: Militärische Interventionen sind nur dann verantwortbar, wenn sie realistische Erfolgsaussichten haben und die Soldaten gut ausgerüstet in Einsätze geschickt werden. Während bei den Friedenssicherungseinsätzen der VN Infanterie aus Entwicklungsländern in großer Zahl zur Verfügung steht, fehlen die zumeist in den Industrieländern angesiedelten teuren Spezialkräfte für Kommunikation, Aufklärung oder Transport. Insbesondere demokratische Regierungen müssen ihren Öffentlichkeiten gegenüber rechtfertigen, aufgrund welcher Interessen sie Leben und Gesundheit ihrer Soldaten und zivilen Missionsangehörigen riskieren. Die Verknüpfung von Interventionsentscheidungen bzw. Nichtentscheidungen im Sicherheitsrat sowie von Unterstützungsleistungen an die Vereinten Nationen mit nationalen Interessen und Vorbehalten führt jedoch zu einer unter dem Aspekt der Unveräußerlichkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte bedenklichen Selektivität im Sinne eines „Interventionismus à la carte“ (Schorlemer 2000: 47) mit gravierenden Folgen für vergessene Regionen aber auch für die moralische Integrität der intervenierenden Mächte. Die Tendenz, dass sich insbesondere die leistungsfähigen Industriestaaten verstärkt Friedensmissionen mandattieren lassen (oder im Einzelfall auch ohne Mandat handeln), um sie dann in eigener Verantwortung durchzuführen, wird zudem internationale

Friedenssicherung nachhaltig bestimmen. Denn dies führt bei den westlichen Industriestaaten zu einer Konzentration ihrer Kräfte auf Länder und Regionen, die für die betroffenen Staaten von unmittelbarem Interesse oder von Bedeutung sind. So verständlich diese Entwicklung auf den ersten Blick sein mag: Den VN droht dabei nur noch eine Restkompetenz für vergessene Konflikte zuzufallen, für die sie dann von den Industriestaaten zudem nur zögerlich unterstützt werden. Es zeichnet sich also ein nicht unproblematisches Zweiklassen-System internationaler Friedenssicherung ab (Gareis/Varwick 2007).

- Machtpolitisches Missbrauchspotential: Aufgrund der Übermacht der Industrienationen in den VN bzw. im dominierenden Sicherheitsrat und der Dominanz westlicher Institutionen in der Weltpolitik löst das Konzept der humanitären Interventionen und auch die Debatte um die Schutzverantwortung bei vielen Staaten des Südens sofort verständliche Sorgen aus. Sollen Interventionen für solche Zwecke erlaubt werden? Wem „humanitäre Solidarität und eine grenzenlose Hilfsbereitschaft nicht schwer fallen, wird Interventionen zum Schutz der menschenrechte sinnvoll finden und für geboten halten. Wer sich aber in der politischen Geschichte ein wenig umgesehen hat, wird diesen Impetus nicht schmälern, aber doch zu großer Vorsicht raten wollen. Denn es gibt keine Methode, machtpolitische und humanitäre Motive bei dem Akteur oder den Akteuren, die zur Intervention bereit sind, eindeutig zu trennen“ (von Bredow 1994: 142). So berief sich etwa der russische Außenminister Lavrow im August 2008 im Zusammenhang mit der russischen Annektion Südossetiens und Abchasiens explizit auf das Konzept der Schutzverantwortung (Global Centre for the Responsibility to Protect 2008).

Beide Gefahren sprechen nicht dagegen, weiter über die Bedingungen und die

Reichweite eines ‚Kämpfens für die Menschenrechte‘ nachzudenken. Ob die Schutzverantwortung – wie vielfach erwartet wird – geradewegs von unilateralen humanitären Interventionen zu kollektivem Handeln führt und damit das Potential hat, zu einem „völkerrechtlichen Meilenstein“ zu werden, mit dem der Weg zu „einer umfassenden Handlungs- und Schutzpflicht“ (von Schorlemer 2008: 11) beschritten wird, bleibt abzuwarten. Jedenfalls sollte die Debatte stärker durch die Frage bestimmt werden, *wie* ein Eingreifen operativ aussehen könnte und welche Voraussetzungen dafür nötig sind, als bei der Frage stehen zu bleiben, auf welcher legitimatorischen Grundlage es stattfinden könnte.

Literaturverzeichnis

- Abramowitz, Morton/Pickering, Thomas (2008): Making Intervention Work. In: Foreign Affairs (Heft 5): 100-108.
- Albright, Madeleine (2008): Die Diktatoren – glücklich und wohlauf. In: Süddeutsche Zeitung vom 20.6.2008: 2.
- Annan, Kofi (2003): Rede des VN-Generalsekretärs vor der 58. Generalversammlung der VN am 23.9.2003. In: Internationale Politik (11): 116-118.
- Annan, Kofi (2004): Ein neues Verständnis von Souveränität. In: Fröhlich, Manuel (Hrsg.): Kofi Annan. Die Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert. Reden und Beiträge des UNO-Generalsekretärs 1997-2003, Wiesbaden: 258-264.
- Ban Ki Moon (2007): UN Secretary-Generals address to the Center for Strategic and International Studies vom 16.1.2007, (<http://www.un.org/News/Press/docs/2007/sgsm10842.doc.htm>).
- Bass, Gary J. (2008): Freedoms Battle. The Origins of Humanitarian Intervention, New York.
- Beestermöller, Gerhard (2006). Krieg, in: Lexikon für Staat und Kirche, Band 6, Freiburg: 475-479.
- Bredow, Wilfried von (1994): Turbulente Welt-Ordnung. Internationale Politik am Ende des Ost-West-Konflikts, Stuttgart.
- Chesterton, Simon (2001): Just War or Just Peace. Humanitarian Intervention and International Law, New York.
- Commission on Human Security (2003): Human Security Now, New York.
- Chojnacki, Sven (2008): Wandel der Gewaltformen im internationalen System: 1946-2006, Osnabrück.
- Evans, Gareth (2008): The Responsibility to Protect: An idea whose time has come ... and gone? In: International Relations (3): 283-298.
- Fröhlich, Manuel (2006): „Responsibility to Protect“ – Zur Herausbildung einer neuen Norm der Friedenssicherung. In: Varwick/Zimmermann (2006): 167-186.
- Gareis, Sven Bernhard/Varwick, Johannes (2006): Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen, Opladen.
- Gareis, Sven Bernhard/Varwick, Johannes (2007): Frieden erster und zweiter Klasse? Die Industriestaaten lassen die Vereinten Nationen bei Peacekeeping-Einsätzen im Stich. In: Internationale Politik (5): 68-74.
- Global Centre for the Responsibility to Protect (2008): The Georgia-Russia Crisis and the R2P, New York (<http://www.globalr2p.org/pdf/related/GeorgiaRussia.pdf>).
- Habermas, Jürgen (1999): Bestialität und Humanität. Ein Krieg an der Grenze zwischen Recht und Moral. In: Die Zeit vom 29.4.1999.
- Herz, John H. (1961): Weltpolitik im Atomzeitalter, Stuttgart.
- Hinsch, Wilfried/Janssen, Dieter (2006): Menschenrechte militärisch schützen. Ein Plädoyer für humanitäre Interventionen, München.
- Holt, Victoria K./Berkman, Tobias C. (2006): The Impossible Mandate? Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations, Washington.
- Ikenberry, John G./Slaughter, Anne-Marie (2006): Forging a world of liberty under law. Final paper of the Princeton Project on National Security, Princeton.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001): The Responsibility to Protect, Toronto.

- Kagan, Robert (2008): Die Demokratie und ihre Feinde, München.
- Kaldor, Mary (2008): Responsible Intervention. In: *Survival* (4): 191-200.
- Luck, Edward C. (2008): Der verantwortliche Souverän und die Schutzverantwortung. Auf dem Weg von einem Konzept zur Norm. In: *Vereinte Nationen* (2): 51-58.
- Nolte, Georg (1999): Kosovo und Konstitutionalisierung: Zur humanitären Intervention der NATO-Staaten. In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (4): 41-959.
- Pape, Matthias (1997): Humanitäre Intervention. Zur Bedeutung der Menschenrechte in den Vereinten Nationen, Baden-Baden.
- Schorlemer, Sabine von (2000): Menschenrechte und „humanitäre Interventionen“. In: *Internationale Politik* (2): 41-47.
- Schorlemer, Sabine von (2008): Die Schutzverantwortung als Element des Friedens. Empfehlungen zu ihrer Operationalisierung, Bonn.
- Simma, Bruno (1999): NATO, the UN and the use of force: legal aspects. In: *European Journal of International Law* (1): 1-22.
- Simma, Bruno (2000): Die NATO, die UN und militärische Gewaltanwendung: Rechtliche Aspekte. In: Merkel, Reinhard (Hrsg.): *Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht*, Frankfurt/M.: 9-49.
- Smith, Michael J. (1998): Humanitarian Intervention: An Overview on the Ethical Issues. In: *Ethics and International Affairs* (12): 63-79.
- Vereinte Nationen (2004): Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hocharangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, UN-Dokument A/59/565.
- Vereinte Nationen (2005): Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, UN-Dokument A/60/L.1.
- Vereinte Nationen (2008): Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen, New York.
- Varwick, Johannes (2005): Der Reformbericht ‚Eine sicherere Welt‘ – Erkenntnisse und Konsequenzen. In: *Die Friedens-Warte* (3/4): 227-243.
- Varwick, Johannes (2008): Die NATO. Vom Verteidigungsbündnis zur Welt-polizei?, München.
- Varwick, Johannes/Zimmermann, Andreas (Hrsg.) (2006): *Die Reform der Vereinten Nationen. Bilanz und Perspektiven*, Berlin.
- Weiss, Thomas G. (2007): *Humanitarian Intervention*, Cambridge.
- Wittig, Peter (2006): Ein neues System kollektiver Sicherheit? Die UN zwischen Stillstand und Reform. In: *Internationale Politik* (3): 76-83.