

Michael Staack
Dan Krause (Hrsg.)

Schutzverantwortung in der Debatte

Die »Responsibility to Protect«
nach dem Libyen-Dissens



Verlag Barbara Budrich

Schriftenreihe des Wissenschaftlichen
Forums für Internationale Sicherheit e.V.
(WIFIS)

herausgegeben von Prof. Dr. Michael Staack

Band 32

Michael Staack
Dan Krause (Hrsg.)

Schutzverantwortung in der Debatte

Die „Responsibility to Protect“ nach
dem Libyen-Dissens

Verlag Barbara Budrich
Opladen • Berlin • Toronto 2015

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier.

Alle Rechte vorbehalten.

© 2015 Verlag Barbara Budrich, Opladen, Berlin & Toronto
www.budrich-verlag.de

ISSN 1864-6131
ISBN 978-3-8474-0600-6 (Hardcover)
eISBN 978-3-8474-0280-0 (eBook)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: Walburga Fichtner, Köln
Lektorat: Anja Borkam, Jena

Inhalt

Einleitung..... 7

Michael Staack und Dan Krause

Teil 1: Die R2P – aktuelle Herausforderungen und Entwicklungen

R2P, der Regimewechsel in Libyen und die Nichtintervention in Syrien:
Durchbruch oder Sargnagel für die Schutzverantwortung? 15

August Pradetto

Werdende Norm oder politisches Konzept? Zur völkerrechtlichen
Einordnung der *Responsibility to Protect* 55

Andreas von Arnould

Die Europäische Union und R2P im Hinblick auf den internationalen
Schutz von Menschenrechten..... 77

Waldemar Hummer

Instrument der Re-Legitimierung des Krieges oder Vehikel der
Kriegsächtung: Eine Betrachtung der R2P aus friedensethischer Sicht 139

Hajo Schmidt

Der ‚perfekte Sturm‘ in Libyen und die Implementierung der
Schutzverantwortung – Vom begrenzten Nutzen einer kriterienbasierten
Entscheidungsfindung..... 161

Daniel Peters

Teil 2: Aufstrebende Mächte und ihre Position zur R2P

Und sie bewegt sich doch! Indiens Haltung zur Responsibility to Protect 181

Dan Krause

The *Responsibility while Protecting* – Brazil’s Attempt to Frame the R2P Debate 217

Nora Dahlhaus

Chinas Haltung zur R2P zwischen Skepsis und Offenheit..... 229

Sonja Regler

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren 247

Einleitung

Michael Staack/Dan Krause

Am 17. März 2011 beschloss der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit seiner Resolution 1973 die Einrichtung einer Flugverbotszone über Libyen, um die Zivilbevölkerung des Landes vor Bombardements der libyschen Luftwaffe zu schützen (UN Security Council 2011). Solche Staaten bzw. Streitkräfte, die bereit waren, zur Durchsetzung des Beschlusses beizutragen, wurden autorisiert, alle dafür erforderlichen Mittel einzusetzen. Ausdrücklich ausgeschlossen wurde ein Einsatz von Bodentruppen. Mit seiner Entscheidung reagierte der Sicherheitsrat auf den sich zuspitzenden Bürgerkrieg und die damit verbundene humanitäre Notlage in Libyen. Im Februar 2011 war es, nach dem Sturz der bisherigen Machthaber Tunesiens und Ägyptens, vor allem im Osten des Landes zu einer Rebellion gegen den libyschen Revolutionsführer Gaddafi gekommen. Mit dem Einsatz der ihm zur Verfügung stehenden militärischen Mittel wehrte sich das bedrohte Regime gegen diesen Aufstand. Die Luftüberlegenheit Gaddafis trug wesentlich dazu bei, dass sein Regime wieder die Oberhand über die Rebellen zu gewinnen schien. Faktisch bedeutete das Votum des Sicherheitsrates daher eine mit dem Schutz der Zivilbevölkerung gerechtfertigte begrenzte Intervention. Diese Intervention wurde in der Resolution u.a. mit einer Bezugnahme auf die *Responsibility to Protect* (R2P) begründet.

Die Resolution 1973 war von zehn Mitgliedern des Sicherheitsrates unterstützt worden. Fünf Mitglieder (Brasilien, China, Deutschland, Indien und Russland) hatten sich der Stimme enthalten und damit die Annahme möglich gemacht. Ausschlaggebend für dieses Stimmverhalten war die Billigung des offiziellen Ziels der Resolution, den Schutz der Zivilbevölkerung gewährleisten zu wollen. Ausdrücklich nicht mandatiert wurde vom Sicherheitsrat ein *Regimewechsel*, also der Sturz der Gaddafi-Regierung. Genau dieses Ziel proklamierte aber unmittelbar nach der Beschlussfassung eine Gruppe von NATO-Staaten, angeführt von Frankreich und Großbritannien, zur Begründung ihrer auf die Resolution 1973 gestützten Luftangriffe gegen das Gaddafi-Regime. Aus einer humanitär begründeten Entscheidung des höchsten Gremiums der Vereinten Nationen wurde so ein Krieg mit dem Ziel eines Regimewechsels, betrieben von einer zahlenmäßig kleinen, aber militärisch potenten Staatengruppe. Dieser Krieg endete im Oktober 2011 mit dem Sturz des bisherigen Regimes und der Tötung Gaddafis. Insbesondere China, Brasilien, Indien und Russland, aber auch Südafrika, das der Resolution 1973 ursprünglich sogar zugestimmt hatte, machten während des Konflikts deutlich, dass sie die weitreichende Auslegung des Mandats durch die kriegsbeteiligten westlichen Staaten als durch den Resolutionstext nicht gedeckt ansahen.

Die Entscheidung des Sicherheitsrates war unmittelbar nach der Beschlussfassung von Befürwortern der R2P als wichtiger Schritt zur Durchsetzung des Prinzips der Schutzverantwortung angesehen worden. Besonders bemerkenswert schien, dass sowohl die R2P-skeptischen Vetomächte China und Russland als auch herausragende südliche Demokratien wie Brasilien und Indien, die die humanitären Interventionen des Westens stets kritisiert hatten, die Resolution passieren ließen (vgl. Thakur 2011). Mit dem Verlauf der Intervention änderte sich der Fokus der Debatte. Nachfolgend erschien die NATO-geführte Intervention, über die der Sicherheitsrat keine Kontrolle mehr besaß, als eine neuerliche Grenzüberschreitung des Westens, der eine humanitäre Mission für den Schutz von Zivilpersonen zum Sturz eines missliebigen Diktators umfunktioniert hatte. Statt der *Responsibility to Protect* zum Durchbruch zu verhelfen, drohte dieses Konzept nun am Missbrauch durch seine tatsächlichen oder vermeintlichen Befürworter zu scheitern (vgl. Beestermöller 2014). Damit waren erneut grundsätzliche Fragen aufgeworfen worden, mit denen das Konzept seit seiner Entstehung immer wieder konfrontiert worden ist: Wie ordnet sich die Schutzverantwortung in das Spannungsverhältnis zwischen Souveränität, Menschenrechten und Gewaltverbot ein? Wie kann ein Missbrauch des humanitären Schutzanspruchs, z.B. für machtpolitische Zwecke, verhindert werden? Welche Mittel stehen dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zur Verfügung, um nach der Mandatierung eines Eingreifens *Herr des Verfahrens* zu bleiben oder wieder zu werden? Ohne eine aus Sicht der großen Mehrzahl der VN-Mitglieder zufriedenstellende Beantwortung dieser Fragen wird sich die R2P nicht als international akzeptierte Norm etablieren können.

Mit der Abschlusserklärung des Weltgipfels zur UN-Reform (2005) hatte sich die internationale Staatengemeinschaft erstmals zu einer *Responsibility to Protect* bekannt. Elf Jahre nach dem Völkermord in Ruanda und Burundi von 1994 sollte damit der Schutz der Menschenrechte im Kontext massiver Gewaltkonflikte gestärkt werden. Auch im Spannungsfeld mit anderen Kernprinzipien des Völkerrechts, wie dem Interventionsverbot und der Souveränität der Staaten, sollen Menschenrechte aktiv eingefordert und notfalls sogar militärisch geschützt werden können. Diese Entwicklung lenkt den Blick auf *Widersprüche auf zwei Ebenen*. Da ist zum einen das Abwägen zwischen *Moral und Recht*. Einerseits schien die moralische Intuition ein Eingreifen in Ruanda zu gebieten, andererseits hätte eine solche militärische Intervention nur unter Verletzung eines grundlegenden Bausteins der Völkerrechtsordnung erfolgen können: der Souveränität der Staaten. Zum anderen lassen sich die Ereignisse von Ruanda auch als Ausdruck eines *Normenkonflikts auf völkerrechtlicher Ebene* interpretieren. Sie spiegeln das in der VN-Charta angelegte Spannungsverhältnis zwischen zwei Säulen der bestehenden Weltordnung wider, nämlich der Staatensouveränität und des Menschenrechtsschutzes. Welche dieser Normen hat im Konfliktfall Vorrang? Gilt auch bei Verbrechen gegen die Menschlich-

keit das Interventionsverbot? Oder gibt es in Fällen massiver Menschenrechtsverbrechen ein Recht auf Intervention bzw. muss vielleicht sogar von einer Pflicht zum Handeln gesprochen werden?

Die ganze Problemtiefe des Widerspruchs zwischen Souveränität und Interventionsverbot zeigt sich daran, dass auch das Interventionsverbot der Garantie von Menschenrechten dienen soll. Denn das Verbot militärischer Interventionen ist eine wesentliche Säule des Kriegsverhinderungsrechts; Krieg gehört aber zu den denkbar schwersten Angriffen auf die Menschenrechte. Somit können menschenrechtsschützende Kriegsächtung und menschenrechtsschützende, grenzüberschreitende Interventionen in ein Spannungsverhältnis geraten.

Probleme dieser Art waren es, die den ehemaligen VN-Generalsekretär Kofi Annan veranlassten, sich immer wieder an die Weltöffentlichkeit zu wenden, um einen Konsens darüber zu finden, wie das Spannungsverhältnis zwischen Menschenrechtsschutz, staatlicher Souveränität und Gewaltverbot gelöst werden könnte. Die Regierung von Kanada nahm diese Anregung auf und berief 1999 eine Kommission für die Bearbeitung dieser Problematik: die *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS). Im September 2001 legte die Kommission ihren Bericht mit dem programmatischen Titel *The Responsibility to Protect* (= R2P) der Öffentlichkeit vor (ICISS 2001).

Der ICISS-Bericht definierte Souveränität um, indem er den Begriff der Schutzverantwortung in den Mittelpunkt stellte. So lautet das erste von zwei komplementären Prinzipien: „State sovereignty implies responsibility, and the primary responsibility for the protection of its people lies with the state itself.“ (ICISS 2001: XI). Komme ein Staat dieser Verantwortung nicht nach, habe dies Konsequenzen. Das zweite besagt:

„Where a population is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure, and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, the principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect“ (ICISS 2001: XI).

Kommt also ein Staat seiner Schutzverantwortung nicht nach, geht diese auf die *internationale Gemeinschaft* über, womit das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten eingeschränkt wird. Insgesamt trägt das Konzept der Schutzverantwortung somit einer Entwicklung Rechnung, durch die die Würde und der Schutz von Menschen in den Vordergrund der Weltrechts- und Weltsicherheitsordnung gerückt werden sollen (*human security*).

Nach der kontroversen Debatte über *humanitäre Interventionen* in den 1990er Jahren war die Reaktion auf R2P überwiegend positiv. Die Schutzverantwortung hat in erstaunlich kurzer Zeit eine grundsätzliche Akzeptanz in der VN-Gemeinschaft gefunden. R2P fand Eingang in die Debatten über die Reform der Vereinten Nationen (vgl. Vorschläge des *High Level Panel on Threats, Challenges and Change* 2004 sowie den Reformbericht *In larger freedom*

2005 von Kofi Annan), und nur vier Jahre nach der Vorstellung des Konzeptes wurde es im Oktober 2005 in die Abschlusserklärung des Weltgipfels zur VN-Reform aufgenommen (UN General Assembly 2005: §§ 130–140). Es folgten Resolutionen des Sicherheitsrates im Jahr 2006, in denen dieser auf die Schutzverantwortung Bezug nahm (UN Security Council 2006a; 2006b) sowie eine deutliche Unterstützung des Konzepts durch den im Januar 2007 angetretenen neuen VN-Generalsekretär Ban Ki-moon. Dieser veröffentlichte 2009 einen Bericht, der sich mit der Implementierung der Schutzverantwortung beschäftigte (Ban 2009).

Diese Einbindung des R2P-Konzepts in die VN-Ordnung fand jedoch nicht ohne substanzielle Veränderungen des ursprünglichen Entwurfs statt. Die Änderungen beinhalteten vor allem inhaltliche Verkürzungen: So sind beispielsweise die von der Kommission genannten Kriterien für Entscheidungen über den Gewalteinsetz gestrichen worden und die *Responsibility to Rebuild* fand im Weltgipfel-Beschluss keine Erwähnung mehr. Außerdem wurde klargestellt, dass – entgegen dem ICISS-Entwurf – militärische Interventionen ausnahmslos an die Zustimmung des Sicherheitsrates gebunden bleiben müssen.

Ungeachtet der schnellen grundsätzlichen Zustimmung zur R2P blieben zahlreiche Fragen offen. Eine umfassende und einheitliche Praxis konnte sich noch nicht herausbilden. Auch sind die Beschlüsse des Weltgipfels völkerrechtlich nicht bindend. So zeichnet sich das Konzept der Schutzverantwortung zwar durch eine *hohe Sichtbarkeit* aus, diese ist allerdings keinesfalls mit einer *hohen Verbindlichkeit* gleichzusetzen. Verschiedene Staaten hatten sich zudem bereits vor dem Libyen-Dissens kritisch über die R2P geäußert. So verwiesen schon im Dezember 2005 einige Mitgliedstaaten auf die Forderung in Absatz 139 der Weltgipfel-Schlusserklärung, dass die Generalversammlung das Konzept der *Responsibility to Protect* weiter prüfen solle (Luck 2008: 51f.). Andere Länder gingen sogar so weit, abzustreiten, dass sie der R2P durch die Verabschiedung des Abschlussdokumentes des Weltgipfels ausdrücklich zugestimmt hätten (Evans 2008: 288f.). Insgesamt lässt sich feststellen, dass die *Responsibility to Protect* von ganz unterschiedlichen Ländern und aus unterschiedlichen Gründen mit Skepsis betrachtet wird. Zu diesen Ländern gehören China, Indien, Russland, Brasilien, die USA, Ägypten, Syrien, Algerien, Venezuela, Simbabwe, Iran und Pakistan.

Schließlich ist das Konzept der internationalen Schutzverantwortung auch in der Fachliteratur nicht unkritisiert geblieben. Hier seien vier Grunddimensionen der Gegenargumente genannt:

Die *erste Problemdimension* ist *grundsätzlicher, ethischer Natur*. Demnach sei es problematisch, dass im Rahmen der R2P ein Bezug zur Figur des *gerechten Krieges* hergestellt werde, womit Krieg ein Element verantwortlicher Politik bleibe. Die Schutzverantwortung suggeriere, dass militärische Gewalt für eine gute Sache erlaubt sei und fördere damit, wenn auch ungewollt, einen neuen Militarismus (Thakur/O’Connell 2008). Das Ziel, eine Welt zu

errichten, in der Krieg strukturell überwunden wird, drohe R2P auf zwei Ebenen zu gefährden: Der historische Konsens im Weltbewusstsein vom grundsätzlichen Unwert militärischer Gewalt könnte verloren gehen, wenn diese – mit dem moralisch als gut bewerteten – Menschenrechtsschutz verbunden wird (Beestermöller 2003a). Und: Die R2P könnte zur Herausbildung von Strukturen führen, die den notwendigen Strukturwandel zu einer verlässlichen Weltfriedensordnung untergraben (Beestermöller 2003b).

Der *zweite Kritikpunkt* bezieht sich auf die *Tauglichkeit militärischer Mittel*. Vertreter dieser Position betonen, dass das Militär eine *stumpfe Waffe* sei. Selbst wenn die Anwendung der Kriterien aus der Tradition des gerechten Krieges unstrittig wäre, gäbe es im Fall einer Intervention sowohl bei den Erfolgsaussichten als auch bei der Verhältnismäßigkeit der Mittel berechtigte Zweifel. So weisen Studien darauf hin, dass die Effektivität militärischer Interventionen begrenzt ist. Ferner falle die Gesamtbilanz der Übel, die verhindert werden sollen, und der, die einer Intervention folgen, zu Lasten der Intervention aus. Der Schaden sei somit größer als der Nutzen (Pradetto 2008).

Die *dritte Dimension* thematisiert die *Gefahr des Missbrauchs*. Es wird befürchtet, dass Staaten die R2P instrumentalisieren, um ihre unilateralen und präventiven Militärschläge völkerrechtlich zu sanktionieren, ohne das Stigma eines Verstoßes gegen das Gewaltverbot auf sich zu ziehen (Brock 2008; Thakur/O’Connell 2008).

Schließlich wird die Schutzverantwortung auch kritisiert, weil sie die Gefahr eines *neokolonialen Interventionismus* in sich berge, der humanitär verschleierte werde (Verlage 2009: 356; Welsh/Thielking/Weiss 2005). Demnach sei R2P ein Mittel zur Verbreitung westlicher Ordnungsvorstellungen, die auch durch nicht-militärische Maßnahmen, z.B. im Rahmen der *Responsibility to Prevent*, in nicht-westliche Länder exportiert werden sollten.

Alle diese Kritikpunkte gewannen auch in der Debatte über die R2P nach der Libyen-Intervention wieder eine große Bedeutung. So wurde die militärische Intervention einer westlichen Staatengruppe tatsächlich als moralisch überlegenes Eingreifen gegen einen brutalen Diktator gerechtfertigt. Auch diese Intervention forderte Opfer unter der Zivilbevölkerung, hatte einen Absturz im allgemeinen Entwicklungsniveau des Landes zur Folge und führte, darüber hinaus, auch nach mehreren Jahren nicht zur Etablierung eines funktionsfähigen, die Menschenrechte achtenden Staatswesens. Libyen scheint, im Gegenteil, am Rande des Staatszerfalls zu stehen. Das Ziel eines Regimewechsels war durch die Vereinten Nationen nicht legitimiert worden. Und einmal mehr war es nicht so sehr die zerstrittene libysche Opposition, sondern ein militärisches Eingreifen der am besten gerüsteten Staatengruppe, das den Sturz der alten Ordnung herbeiführte (vgl. Pradetto 2011). Die wiederkehrende Kritik an der Schutzverantwortung führt letztendlich zu der Frage, ob es sich bei diesem Konzept in seiner derzeitigen Verfassung eher um ein *Instrument zur*

Re-Legitimierung des Krieges handelt oder um ein *Vehikel der Kriegsächtung*, das dem elementaren Menschenrechtsschutz dient.¹

Dieser Sammelband unternimmt in einem *ersten Schritt* den Versuch, Stand und Entwicklungsperspektiven der *Responsibility to Protect* nach dem Dissens über die Libyen-Intervention zu bilanzieren. *August Pradetto* befasst sich in seinem Beitrag mit den Diskursen, die zur Begründung militärischer Interventionen unter Bezugnahme auf die Schutzverantwortung geführt werden. Er argumentiert, dass das Eingreifen in Libyen weder zum *Durchbruch* des R2P-Konzepts geführt noch sich als dessen *Sargnagel* erwiesen habe. Stattdessen wurde die Debatte mit wiederkehrenden Argumentationsmustern fortgesetzt, vor allem mit Blick auf den Bürgerkrieg in Syrien. *Andreas von Arnould* zeichnet die völkerrechtspolitische Genese der R2P nach und diskutiert, ob aus dem inhaltlichen Konzept bereits eine akzeptierte Norm geworden sei. *Waldemar Hummer* befasst sich mit der Entstehung sowie dem Geltungsanspruch der R2P und untersucht, auf welche Weise diese sich in den Grundsatzdokumenten, in den Instrumentarien und in der Politik der Europäischen Union wiederfindet. *Hajo Schmidt* geht aus friedensethischer Perspektive der Frage nach, ob die Schutzverantwortung eher einer Re-Legitimierung des Krieges diene oder ob sie die Kriegsächtung stärke. Obwohl Tendenzen zur Relativierung des Gewaltverbots erkennbar seien, so seine Argumentation, überwiege der Aspekt des Menschenrechtsschutzes, ohne dass dadurch Krieg als Mittel der Politik gerechtfertigt werde. Mit der Legitimierung und Limitierung von Gewalt befasst sich auch *Daniel Peters*, der in seinem Aufsatz die entsprechenden Kriterien im ICISS-Bericht und deren Behandlung in der politischen Praxis untersucht.

Im *zweiten Schritt* richtet sich der analytische Blick auf die Haltung, die im internationalen System aufsteigende und sich als *responsible stakeholders* dieser Ordnung verstehende Mächte zur Schutzverantwortung einnehmen. *Dan Krause* arbeitet heraus, dass Indien nicht bereit ist, den Vorrang des Souveränitätsprinzips zugunsten der Schutzverantwortung hintan zu stellen, aber ebenfalls – wie Brasilien und China – eine konsensuale Fortentwicklung des Konzepts im Rahmen der Vereinten Nationen befürwortet. *Nora Dahlhaus* arbeitet die Position Brasiliens heraus, das mit einem eigenen Konzept, der *Responsibility While Protecting*, auf den Kontrollverlust des Sicherheitsrates über die Libyen-Intervention reagierte und mit diesem Vorschlag zur Fortentwicklung der R2P beitragen will. *Sonja Regler* umreißt die Entwicklung des chinesischen Standpunkts zur Schutzverantwortung zwischen prinzipieller inhaltlicher Offenheit und pragmatischer Skepsis. Dabei wird deutlich, wie stark Chinas Standpunkt von der tatsächlichen Behandlung des R2P-Konzepts im

1 Diese Fragestellung liegt einem Forschungsprojekt zugrunde, das an der Helmut-Schmidt-Universität und dem Institut für Theologie und Frieden unter Leitung von Gerhard Beestmüller und Michael Staack bearbeitet wird.

Kontext verschiedener Interventionen (nicht zuletzt in Libyen) beeinflusst wird.

Die Analyse der Politik dieser aufstrebenden Mächte, aber auch die Betrachtung der politischen und völkerrechtspolitischen Diskurse macht deutlich: Eine substanzielle, inhaltlich umfassende Akzeptanz des R2P-Konzepts durch die Gemeinschaft der Vereinten Nationen wird nur über einen Prozess der Konsensbildung erfolgreich sein, nicht aber als Folge einer Politik vollendeter Tatsachen durch Gruppen traditionell interventionsfreudiger und militärisch besonders leistungsfähiger Staaten. Und: Die Schutzverantwortung besteht aus den drei Säulen *Prävention, Reaktion und Wiederaufbau*, die stets im Zusammenhang gedacht werden müssen.

Unser Dank als Herausgeber gilt allen Mitautorinnen und Mitautoren für ihre Beiträge. Niklas Tebbenhoff, Monika Hellmeyer und David Groten haben, wie immer mit großer Sorgfalt und Umsicht, die redaktionelle und editorische Fertigstellung dieses Buches gewährleistet.

Hamburg, im November 2014

Michael Staack und Dan Krause

Literatur

- Annan, Kofi (2005): In larger freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General, UN General Assembly (A/59/2005/Add.3), 26.5.2005, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/A.59.2005.Add.3.pdf> (Zugriff am 7.8.2014).
- Ban, Ki-Moon (2009): Implementing the responsibility to protect. Report of the Secretary-General (A/63/677). UN General Assembly, 12.1.2009, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NO9/206/10/PDF/NO920610.pdf?OpenElement> (Zugriff am 7.8.2014).
- Beestermöller, Gerhard (2003a): Die humanitäre Intervention – Kreuzzug im neuen Gewand? Ein Blick auf die gegenwärtige Diskussion im Spiegel der thomanischen Lehre vom gerechten Krieg. In: Beestermöller, Gerhard (Hrsg.): Die humanitäre Intervention – Imperativ der Menschenrechtsidee? Rechtsethische Reflexionen am Beispiel des Kosovo-Krieges, Stuttgart, S. 141–169.
- Beestermöller, Gerhard (2003b): Eine Welt ohne Krieg? Theologie im gesellschaftlich-pluralistischen Dialog über die Fortschreibung des Kriegsächtungsprogramms. In: Stimmen der Zeit, Nr. 221, S. 700–708.
- Beestermöller, Gerhard (Hrsg.) (2014): Libyen: Missbrauch der *Responsibility to Protect*? Baden-Baden.
- Brock, Lothar (2008): Von der „humanitären Intervention“ zur „Responsibility to Protect“. Kriegserfahrung und Völkerrechtsentwicklung seit dem Ende des Ost-West-

- Konflikts. In: Fischer-Lescano, Andreas et al. (Hrsg.): Frieden in Freiheit. Festschrift für Michael Bothe zum 70. Geburtstag, Baden-Baden, S. 19–32.
- Evans, Gareth (2008): The responsibility to protect. An idea whose time has come ... and gone?. In: *International Relations*, Jg. 23, Nr. 2, S. 283–298.
- High-Level Panel on Threats, Challenges and Change (2004): *A more secure world. Our shared responsibility*. Report, New York.
- ICISS (2001): *The Responsibility to Protect*. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa.
- Luck, Edward (2008): Der verantwortliche Souverän und die Schutzverantwortung. Auf dem Weg von einem Konzept zur Norm. In: *Vereinte Nationen*, Jg. 56, Nr. 2, S. 51–58.
- Pradetto, August (2008): *Intervention, Regimewechsel, erzwungene Migration*. Die Fälle Kosovo, Afghanistan und Irak, Frankfurt a.M.
- Pradetto, August (2011): *Intervention westlicher Demokratien in Libyen: zwischen Regimewechsel und Responsibility to Protect*. In: Pradetto, August (Hrsg.): *Demokratischer Frieden, Responsibility to Protect und die „humanitäre Intervention“ in Libyen*, Hamburg, S. 53–76.
- Thakur, Ramesh (2011): R2P, Libya and International Politics as the Struggle for Normative Architectures. In: Weiss, Thomas G. et al. (Hrsg.): *The Responsibility to Protect. Challenges and Opportunities in Light of the Libyan intervention*, <http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/R2P.pdf> (Zugriff am 7.8.2014), S. 12–14.
- Thakur, Ramesh/O’Connell, Mary E. (2008): Die R2P-Kontroverse. In: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Jg. 49, Nr. 3, S. 117–119.
- UN General Assembly (2005): Resolution 60/1. World Summit Outcome (A/Res/60/1), 16.9.2005, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/No5/487/60/PDF/NO548760.pdf?OpenElement> (Zugriff am 7.8.2014).
- UN Security Council (2006a): Resolution 1674 (S/RES/1674), 28.4.2006, <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NO6/331/99/pdf/NO633199.pdf?OpenElement> (Zugriff am 7.8.2014).
- UN Security Council (2006b): Resolution 1706 (S/RES/1706), 31.8.2006, <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NO6/484/64/pdf/NO648464.pdf?OpenElement> (Zugriff am 7.8.2014).
- UN Security Council (2011): Resolution 1973 (S/RES/1973), 17.3.2011, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973 (Zugriff am 7.8.2014).
- Verlage, Christopher (2009): *Responsibility to Protect*. Ein neuer Ansatz im Völkerrecht zur Verhinderung von Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Tübingen.
- Welsh, Jennifer/Thielking, Carolin J./MacFarlane, Neil (2005): *The responsibility to protect*. Assessing the report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. In: Thakur, Ramesh/Cooper, Andrew F./English, John (Hrsg.): *International commissions and the power of ideas*, Tokyo, S. 198–220.

Teil 1: Die R2P – aktuelle Herausforderungen und Entwicklungen

R2P, der Regimewechsel in Libyen und die Nichtintervention in Syrien: Durchbruch oder Sargnagel für die Schutzverantwortung?

August Pradetto

1. Einleitung und methodische Überlegungen

Dass „*responsibility to protect*“ (R2P) ein wesentlicher Faktor in der gegenwärtigen internationalen Menschenrechtsdebatte ist, zeigt sich sowohl auf der praktischen als auch auf der Ebene wissenschaftlicher Reflexion. Im Jahre 2001 begann ihre begriffliche Einführung und Popularisierung durch die ICISS (ICISS 2001). 2005 erfolgte die prinzipielle Annahme einer internationalen Schutzverantwortung durch die *internationale Gemeinschaft* auf dem Treffen der Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN General Assembly 2005) – auch der Vertreter Libyens stimmte übrigens zu. Im Jahre 2008 wurde in New York ein gemeinsames Büro von Beratern des Generalsekretärs eingerichtet, das sich mit der Verhinderung von Genozid und mit der R2P beschäftigt, das *Global Centre for the Responsibility to Protect* (Global Centre for the Responsibility to Protect: 2011). Des Weiteren wurde die R2P durch diverse Beschlüsse und Maßnahmen bestätigt, u.a. in den Resolutionen 1674 (2006)¹ und 1894 (2009) des Sicherheitsrats und in Berichten an den Generalsekretär der VN (Ban 2009). Ein wesentlicher inhaltlicher Punkt in der *Evolution* von R2P bestand darin, dass die im ICISS-Papier als Marge für die Ingangsetzung eines R2P-Procedere sehr weit interpretierbare „population suffering serious harm“, auf dem Gipfel von 2005 auf vier Verbrechen eingeschränkt worden war, die R2P „auslösen“ können: Genozid, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen, und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Die ursprüngliche Version wurde später auch von den Autoren des Berichts als zu weitgefasst deklariert (siehe Evans/Thakur/Pape 2013:

1 UN Security Council Resolution Nr. 1674 „Reaffirms the provisions of paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome Document regarding the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity“ (UN Security Council 2006).

201. Siehe auch High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change, A More Secure World (2004) und UN General Assembly (2005b; 2009; 2010; 2011; 2012))

Vor der näheren Beschäftigung mit dem Fall Libyen sind die im Titel dieses Beitrags genannten Begriffe zu erläutern. Die mögliche Charakterisierung der Anwendung von R2P auf Libyen als *Sargnagel* bezieht sich vor allem auf die ablehnende Haltung vieler Akteure innerhalb und außerhalb des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, nachdem die Instrumentalisierung von Resolution 1973, die die Einrichtung einer Flugverbotszone zum Schutz von Zivilisten autorisiert hatte², zum Zwecke eines *Regimechange* durch die NATO deutlich geworden war. Die VN-Vertretung Guatemalas beispielsweise, die 2012 als nichtständiges Mitglied in den Sicherheitsrat aufgenommen worden war, bezeichnete die Erfahrung mit der Umsetzung von Resolution 1973 durch die USA, Großbritannien und Frankreich als „traumatisch“. Die Art der Implementierung dieser Resolution habe „das Umfeld bezüglich der ‚responsibility to protect‘ vergiftet sowie den Fortschritt, den seine Akzeptanz darstelle, kompromittiert“ (Permanent Mission of Guatemala to the United Nations 2012).

Schon kurz nach Beginn der militärischen Maßnahmen gegen Libyen im März 2011 hatte es von Seiten vieler Länder heftige Kritik an der *Überdehnung des Mandats* gegeben. So machte etwa Südafrika auf einer von Brasilien organisierten informellen Aussprache deutlich, dass es diese Art der Implementierung von R2P in keiner Weise akzeptiere: „*Regimechange*, die Bewaffnung von Zivilisten und die Schädigung von Zivilisten können nicht im Namen des Schutzes von Zivilisten gerechtfertigt werden“ (Permanent Mission of South Africa to the United Nations 2011). Dazu kamen ab 2012 die negativen Reaktionen Russlands, Chinas und anderer Länder auf Versuche (insbesondere aus Paris), auch im Falle des Syrien-Konflikts Resolutionen in den Sicherheitsrat der VN einzubringen, die sich wiederum auf eine „*responsibility to protect*“ durch die *internationale Gemeinschaft* bezogen. Man werde verhindern, so das Argument, dass durch irgendeinen Bezug auf eine internationale Schutzverantwortung eine weitere Ermächtigung für eine illegale militärische Intervention erfolge.

2 Im Abschnitt Flugverbotszone der VN-Resolution 1973 heißt es dazu: „6. beschließt ein Verbot aller Flüge im Luftraum der Libysch-Arabischen Dschamahirija zu verhängen, um zum Schutz der Zivilpersonen beizutragen (...)“ In: Resolution 1973 (2011) verabschiedet auf der 6498. Sitzung des Sicherheitsrats am 17. März 2011. S/RES/1973 (2011), S. 3 dt. Übersetzung. Der Abschnitt Schutz von Zivilpersonen der VN-Resolution 1973 führt aus: „4. ermächtigt die Mitgliedstaaten (...), alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen (...), um von Angriffen bedrohte Zivilpersonen und von der Zivilbevölkerung bewohnte Gebiete in der Libysch-Arabischen Dschamahirija, einschließlich Bengasis, zu schützen“, VN-Resolution 1973 (2011) verabschiedet auf der 6498. Sitzung des Sicherheitsrats am 17. März 2011. S/RES/1973 (2011); S. 3 dt. Übersetzung.

Viele Kritiker sahen sich in ihrer schon vor Libyen geäußerten Skepsis bestätigt, das Prinzip der Schutzverantwortung werde ohnehin nur selektiv angewendet, und zwar dann, wenn es den Interessen interventionistischer Großmächte entspreche. Sogar die beiden Hauptautoren des R2P-Berichts der ICISS von 2001, Evans und Thakur, äußerten 2012 und 2013 anlässlich der Auseinandersetzung über R2P in Bezug auf Syrien, das einen „even more grievous“ Fall darstelle, die „*responsibility to protect*“ habe einen schweren Schlag erlitten, nachdem der Konsens in der Libyen-Krise im Februar 2011 auseinander gebrochen war. Auch die anderen BRICS-Staaten³ beschuldigten die NATO, sie habe das Mandat zum Schutz der Zivilbevölkerung überdehnt (Evans/Thakur/Pape 2013: 200).

Andererseits: Das Argument, dass die für viele als negativ interpretierten Erfahrungen mit der Anwendung im Falle Libyens einen *Sargnagel* für R2P darstelle, ist im Sinne einer korrekten Schlussfolgerung wenig logisch. Von einem oder auch mehreren Beispielen kann nicht geschlossen werden, dass damit das Prinzip falsch sei und/oder nicht mehr zur Anwendung komme. Noch weniger ist es im sozialwissenschaftlichen Sinne korrekt, langfristig eine mögliche positive Wirkung auf die von den Initiatoren oder Promotoren gewünschte Richtung auszuschließen. Für den *Briand-Kellogg-Pakt von 1928*, den ersten völkerrechtlichen Vertrag der Kriegsächtung, waren ja die nachfolgenden Ereignisse vom Austritt Deutschlands aus dem Völkerbund im Jahre 1933 bis hin zum Überfall auf Polen und die Ingangsetzung des Zweiten Weltkriegs auch *kein Sargnagel für die Idee des Kriegsverbots*. Vielmehr gilt der Briand-Kellogg-Pakt heute als wesentlicher völkerrechtlicher Vorläufer für die *Charta der Vereinten Nationen* und das darin fixierte allgemeine Kriegs- und Gewaltverbot.⁴

Der Begriff *Durchbruch* dagegen drückt die Genugtuung darüber aus, dass nach der *Erfindung* der R2P zehn Jahre zuvor und der Anerkennung einer Schutzverantwortung durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahre 2005 mit der Intervention in Libyen endlich die praktische Umsetzung des Prinzips erfolgt sei. Gleichzeitig spiegelt der Begriff die Hoffnung, dieser *Erfolg* werde künftig die internationale Politik und die Debatten im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in einem höheren Maße als bisher beeinflussen und bestimmen. Abgesehen vom konkreten Fall einer Verweigerung dieser Schutzverantwortung gegenüber „dem libyschen Volk“,

3 Die BRICS-Staaten sind eine Vereinigung von aufstrebenden Volkswirtschaften. Die Abkürzung *BRICS* steht für die Anfangsbuchstaben der fünf Staaten: Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika. Die Abkürzung BRICS wurde 2001 von Jim O’Neill geprägt.

4 Vgl. Briand-Kellogg-Pakt 1928: Art. I Die Hohen Vertragschließenden Parteien erklären feierlich im Namen ihrer Völker, daß sie den Krieg als Mittel für die Lösung internationaler Streitfälle verurteilen und auf ihn als Werkzeug nationaler Politik in ihren gegenseitigen Beziehungen verzichten. Art. II (...) vereinbaren, daß die Regelung und Entscheidung aller Streitigkeiten oder Konflikte, (...), welcher Art oder welchen Ursprungs sie auch sein mögen, niemals anders als durch friedliche Mittel angestrebt werden soll (Satzger o.J.).

kritisierte z.B. Harald Müller von der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) auch eben deswegen die Bundesregierung für ihre Enthaltung zu Resolution 1973 im März 2011: Mit ihrer Haltung habe sie diesem zukunftssträchtigen humanitären Prinzip einen Bärendienst erwiesen (vgl. Müller 2011).

Das Hauptargument derer, die von einem *Durchbruch* sprechen, ist, die R2P sei mit ihrer seit 2005 immer häufigeren Verwendung in humanitären Krisen – in der konstruktivistischen Sprache von Finnemore and Sikkink (1998) – von einer *Norm im Entstehen* zu einer *Kaskaden-Norm* geworden, habe so den *tipping point* überschritten und sei auf dem Weg zur *Internalisierung*. Der Kaskaden-Effekt wird mit einer Dynamik der Nachahmung und der Sozialisierung sowie der Identitätsveränderung im Sinne der Norm begründet.

Aber auch diese Argumentation entbehrt der Logik insofern, als im wesentlichen aus einen Einzelfall – Libyen –, der dazu noch seit 2011 immer stärker als typisches R2P-Beispiel in Frage gestellt wird, weil die Schutzverantwortung für andere Ziele missbraucht worden sei, kaum als Durchbruch zu werten ist. Zumal es nur dem Zusammenwirken einer Reihe von Faktoren zu verdanken ist, dass die Resolution 1973 überhaupt zustande kam – einer Konstellation, die „unlikely to be often repeated“ ist (Bellamy 2011: 266).

Auch hier könnte erst ein längerfristiger Trend, der die Schutzverantwortung immer stärker substanziert, zu valideren Aussagen führen. Selbst scheinbar evidente *Durchbrüche* können trügerisch sein. Die Geschichte hat seit Verabschiedung der *VN-Charta* 1945, die die totale Ächtung des Krieges fixierte, gezeigt, dass die Implementation solcher Normen von einer Reihe von Rahmenbedingungen abhängig ist. Zwar ist insgesamt seit 1945 eine kontinuierliche Abnahme der Zahl zwischenstaatlicher Kriege festzustellen. Aber in der Zeit des Kalten Krieges führten eine ganze Reihe von Staaten Kriege, die Supermächte veranstalteten *Stellvertreterkriege*, andere führten *Kriege mit Zustimmung von Supermächten* (z.B. Irak gegen Iran). Und nach dem Ende des Kalten Krieges gab es *Sezessions- und Annexionskriege*, Demokratien führten – in entwaffnender Ehrlichkeit – so genannte *wars of choice*, und heute wird der Kriegsbegriff zunehmend rehabilitiert und *normalisiert*.

Ein *erstes Zwischenfazit* lautet also, dass die Frage, ob die Intervention in Libyen, die mit einer internationalen Schutzverantwortung begründet wurde, einen Sargnagel oder einen Durchbruch für die R2P darstellt, allein von diesem Fall her nicht zu beantworten ist. Zumindest aber scheint die intensive politische und wissenschaftliche Auseinandersetzung zu zeigen, dass die Libyen-Intervention einen *Markstein* für die R2P darstellt. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hatte sich schon zuvor in den Krisenfällen Demokratische Republik Kongo (DRC), Sudan, Südsudan, Elfenbeinküste und Jemen

auf eine *internationale Schutzverantwortung* bezogen⁵. Libyen stellt indes einen Ausnahmefall dar, von eben dem sich diejenigen bestätigt sehen, die die Durchbruchsthese vertreten. Während in allen vorangegangenen Fällen internationales Eingreifen zum Schutz von Zivilisten entweder in Abwesenheit (bzw. wegen des Fehlens) funktionierender Staatlichkeit oder – in den meisten Fällen – im Konsens mit den betreffenden Staaten autorisiert wurde, war es in Bezug auf Libyen das *erste Mal*, dass solche Maßnahmen *gegen den Willen eines intakten Staates* beschlossen und durchgeführt wurden. Dies ist es, was die R2P im Kontext Libyen zu einem Gegenstand besonderer Aufmerksamkeit werden ließ und breite Debatten auslöste. Insofern ist die Annahme, Libyen sei ein *Wendepunkt*, nicht von der Hand zu weisen. Für die Befürworter von R2P war die Intervention in Libyen eine Bestätigung dafür, *dass die Weltgemeinschaft nicht zusehen müsse, wie ein Diktator sein Volk massakriert*, und dass durchaus die Mittel existierten, *einen Diktator zu stoppen*, wenn nur der politische Wille vorhanden sei.

Dieser normativen Argumentation stehen vor allem seit dem *Regime-change*, der mit der Tötung Gaddafis und der Übernahme der Macht durch oppositionelle Eliten, Islamisten und Milizen Ende Oktober 2011 angesetzt wird, die Entgegnungen derjenigen gegenüber, die von der *Output*-Seite her den Fall Libyen betrachten. Das Ergebnis der Intervention sei wenig befriedigend bis katastrophal. Es gebe keinen funktionierenden Staat mehr in Libyen, die Lebensbedingungen hätten sich dramatisch verschlechtert. Gewalt und Willkür, gepaart mit verbreiteter Folter, seien Alltag im Land. Tatsächlich ist laut *Human Development Index* (HDI), dem Entwicklungs- und Wohlstandsindikator der Vereinten Nationen, seit der Einführung dieser Bewertungsmethode 1990 in keinem Land der Welt ein solcher Absturz in der Lebensqualität zu verzeichnen wie in Libyen seit dem Krieg 2011⁶. Vor diesem Hintergrund ist für die R2P-Skeptiker, die vom *Output* her argumentieren, nicht nur unter dem Aspekt des Missbrauchs, der im Falle der Anwendung der internationalen Schutzverantwortung in Libyen deutlich geworden sei, sondern auch der realen Entwicklung nach einer solchen Intervention ein Beweis für die *Unzulänglichkeit* oder *Unpraktikabilität* der R2P.

-
- 5 Zu vorangegangenen und nach Res. 1973 in Statements, Erklärungen und VN-Resolutionen expliziten Benennungen bzw. Bezügen zur R2P siehe: UN Security Council Resolution, No. 1975, 31. März 2011, on Côte d'Ivoire; UN Security Council Resolution, No. 2014, 21. Oktober 2011, on Yemen; UN Security Council Resolution, No. 1996, 8. Juli 2011, on South Sudan; and UN Security Council, statement by the president of the Security Council, 22. September 2011. Für Beschreibungen und Bewertungen der jährlichen General Assembly debates zu diesen Reports, siehe <http://www.globalr2p.org>. UN Secretary-General Ban Ki-moon, address to ministerial roundtable „Responsibility to Protect: Responding to the Imminent Threats of Mass Atrocities,“ New York, 23. September 2011, <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sgsm13838.doc.htm> (Zugriff am 16.6.2014).
 - 6 Von Platz 53 in 2010 auf Platz 64 in 2012 im Human Development Index trends, 1980–2012. Vgl. <http://data.un.org/DocumentData.aspx?q=HDI&id=327> (Zugriff am 16.6.2014).

Abgesehen von der *Sample*-Problematik, die bereits weiter oben angesprochen wurde, und der Unzulässigkeit von Verallgemeinerungen aufgrund von Ereignissen, die sich nur in einem größeren historischen Zeitraum adäquat einordnen lassen, vernachlässigen beide Sichtweisen in der Analyse *zwei zentrale Kategorien und Bedingungen außenpolitischer Entscheidungsprozesse*: erstens die *Akteure*, die über Diskurse ihre eigenen Normen und Interessen durchsetzen, und zweitens die *Strukturen*, die ihnen dazu die Möglichkeit bieten oder auch nicht. Es ist keine normgesteuerte *Weltgemeinschaft*, die Genozide und schwere Menschenrechtsverletzungen zu verhindern versucht. Bei *humanitären Interventionen* gibt es keinen Entscheidungsmechanismus, der im Sinne Max Webers bürokratischer Herrschaft mit einem professionellen Verwaltungsstab mit rationaler Kompetenz legitimierte Entscheidungen produziert.

Vielmehr sind es immer bestimmte Akteure, die – im Falle von R2P – auf eine Feststellung massiver Menschenrechtsverletzung oder eines Genozids und eine Intervention drängen. Andere Vetospieler müssen davon überzeugt werden – entweder, wie im Falle Libyens, die Mitglieder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, oder, wie im Fall der Intervention in Kosovo und Jugoslawien 1999, als dies nicht gelang, wenigstens die mitentscheidungsberechtigten bzw. –relevanten Mitglieder der NATO. Jedenfalls verhält es sich so, sofern ein Staat nicht allein oder in einer *kleinen Koalition* handeln will, wie dies etwa beim Irak-Krieg 2003 der Fall war, als im Wesentlichen die USA und Großbritannien als solche Akteure fungierten. Diese Akteure haben ihre Agenda, die – wie der allergrößte Teil militärischer Interventionen durch solche Akteure zeigt – von einer Vielzahl strategischer, politischer und sicherheitspolitischer, ökonomischer, kultureller u.a. Interessen und Überlegungen bestimmt wird. *Menschenrechtliche Anliegen* stellen nur einen mehr oder minder großen Aspekt im Entscheidungsprozess dar. Die Selektivität bezüglich menschenrechtlich orientierter Außenpolitik, vor allem in Fällen militärischer Interventionen, zeigt, dass in der Regel der humanitäre Aspekt hinter anderen Aspekten zurückzustehen hat. Darauf wird weiter unten zurückzukommen sein.

Zweitens geht es bei der Umsetzung von R2P nicht in erster Linie um *Normen und Output*, weil es neben den Akteuren die jeweils aktuellen *strukturellen Voraussetzungen* sind, die eine diesbezügliche Entscheidung bedingen. Die Akteure selbst sind eng mit diesen Strukturen verbunden und von ihnen abhängig. Diese *Strukturen* bestehen in einer *Vielzahl je aktueller Variablen*, wie militärische Kapazitäten, Unterstützung bei den einheimischen Eliten, interventionsfreudige oder -ablehnende Stimmung in der Öffentlichkeit, wirtschaftlicher und finanzieller Status, d. h. ob man glaubt sich eine Intervention leisten zu können oder nicht, etc.

Outputs im Sinne von Ergebnissen ähnlich gelagerter Fälle (in Bezug auf Libyen z.B. Irak oder Afghanistan) fließen in diese strukturellen Vorausset-

zungen ein, aber gefiltert, d. h. je nach Interpretation, und das wiederum heißt je nach Deutungshoheit. Kann sich die Position durchsetzen, dass Libyen gezeigt habe, dass die Weltgemeinschaft bei einem Völkermord nicht zusehen müsse und einen Diktator daran hindern könne, dann wird die Bereitschaft zu einer Wiederholung größer sein, zumal wenn darauf verwiesen werden kann, dass dieser Erfolg ohne den Verlust eines einzigen eigenen Soldaten errungen wurde. Ist dagegen die Auffassung vorherrschend, dass die Anwendung der R2P auf Libyen ein Fehlschlag war, der schlimmeres Leid über die Bevölkerung gebracht habe als wenn Gaddafis Truppen Bengasi eingenommen hätten, dann wird eher das Gegenteil der Fall sein. Ist die Meinung dominant, man dürfe nicht zögern einzugreifen, wenn sich massenhafte Menschenrechtsverletzungen abzeichnen, dann ist die Zuordnung von Verantwortung für die (negativen) Folgen einer Intervention anders als wenn militärische Interventionen und ausländische Einmischung als bedeutsame Ursache negativer Entwicklungen in Drittländern gedeutet werden. Aber was auch immer die *lessons learned* sein mögen, die in die strukturellen Voraussetzungen für mögliche weitere Bezugnahmen auf R2P und Interventionsentscheidungen eingehen: Sie sind nur ein Faktor in diesem *Akteurs-Struktur-Komplex*, der hauptsächlich bestimmt, wie mit Genoziden, vermeintlichen Genoziden oder behaupteten Genoziden umgegangen wird.

So betrachtet, sind die Chancen von R2P nach Libyen weder von den Normen (sei es als *Input* von Akteuren, die die Verteidigung von Menschenrechten oder die Schaffung von Demokratie einfordern, sei es in der Form völkerrechtlicher Vorgaben) noch von den *Outputs* im Sinne der Interpretation gesellschaftlich-politischer Ergebnisse von Interventionen her zu bestimmen. Entscheidend zu sein scheinen vielmehr die Akteure, die eine Anwendung von R2P in Form einer militärischen Intervention wollen oder nicht wollen, sowie die strukturellen Bedingungen, die eine Umsetzung dieses Anliegens begünstigen oder erschweren.

Genau dies zeigte die Auseinandersetzung über R2P und die Diskussion über ein Eingreifen in den syrischen Bürgerkrieg, der im Verlaufe der Jahre 2011 bis 2014 Zehntausende Tote forderte. Die Menschenrechtsverletzungen, aufgrund derer im März 2011 in Libyen interveniert worden war, erscheinen im Vergleich zur syrischen Entwicklung fast schon marginal.

2. Die wissenschaftliche Debatte über R2P und Libyen

Eine Sichtung der R2P-Literatur vor der Libyen-Intervention zeigt, dass in der wissenschaftlichen Debatte von vornherein die Kritik an der R2P (und zwar mit Rückbezug auf die Debatte über *humanitäre Intervention* und deren missbräuchliche Instrumentalisierung) überwog. Allerdings waren anfangs

noch erheblich stärker euphorische Stimmen zu vernehmen als ein Jahrzehnt nach dem ICISS-Bericht. Dezierte und laut vernehmliche Protagonisten blieben die Mitglieder der ICISS, allen voran Gareth Evans und Ramesh Thakur⁷. Sie und einige andere sahen und sehen in ihr *einen fundamentalen Baustein für eine Welt, in der Menschenrechtsverletzungen sanktioniert* und dadurch tendenziell eingedämmt werden (Cooper/Voinov Kohler 2006; 2009; Evans 2008). Die Euphorie kommt in Überschriften wie „The ‚responsibility to protect‘: an historical breakthrough“, „Bringing human rights protection to another level“, „A new paradigm of international relations: we are our brothers’ keepers“ usw. (Cooper/Voino Kohler 2006; Evans/Thakur/Pape 2013; Loges 2013; Radunski 2012) zum Ausdruck. Für das Lager der Kritiker war die R2P indes vor allem ein Instrument des westlichen Interventionismus, ein *Trojanisches Pferd neo-imperialer Politik* und ein Slogan, der die Rekolonialisierungspolitik vor allem gegenüber Afrika verschleiern sollte (z. B. Mamdani 2009).

Unmittelbar nach dem Beschluss des Sicherheitsrats im März 2011, in Libyen unter Hinweis auf eine internationale Schutzverantwortung eine *no-fly-zone* zu etablieren, gab es noch einmal eine Welle der Euphorie in Bezug auf die Wirksamkeit von R2P, verbunden mit scharfer Kritik an R2P-Skeptikern bzw. denjenigen, die eine militärische Intervention in Libyen ablehnten⁸ (vgl. Müller 2011; Nachtwei 2011; Lehmann/Schütte 2011; Dembinski/Reinold 2011). In dem Maße indes wie sie sich im Ergebnis des Aufstands und in der weiteren Entwicklung herausstellte, dass das Resultat der Veränderungen ein weiterer *failing* oder *failed state* war, kamen immer stärker die skeptischen Auffassungen zur Wirkung (Hehir 2012; Bellamy 2013; Moses 2012; Moses 2013). Kritiker sahen sich durch die Entwicklung nach dem Umsturz im Oktober 2011 bestätigt. Die konzeptionell im Verhältnis zur militärischen Intervention als vorrangig erachteten Dimensionen der R2P hatten praktisch keine Rolle gespielt bzw. spielten keine Rolle. Das galt für

7 Gareth Evans und Ramesh Thakur bezeichnen sich selbst als die „principal authors“ des Berichts der ICISS *The Responsibility to Protect* von 2001 (Evans/Thakur/Pape 2013: 199). Gareth Evans, Mitglied der Australian Labor Party, war von 1988 bis 1996 australischer Außenminister und von 2000 bis 2009 Chief Executive Officer (CEO) der International Crisis Group. Ramesh Thakur, indischer Herkunft und ebenfalls in Australien sowie in Kanada wissenschaftlich und administrativ von 1998 bis 2007 als Stellvertretender Generalsekretär der VN tätig, verbindet mit Evans das gemeinsame Anliegen, „from Collective Security to the Responsibility to Protect“ (so der Untertitel seines Buches, „The United Nations, Peace and Security“ von 2006) zu gelangen. In eben diesem Zeitraum war Evans als Mitglied des High-Level Panels des VN-Generalsekretärs an der Erstellung jener Berichte beteiligt, die den Stellungnahmen des damaligen Generalsekretärs, Kofi Annan, zugrunde lagen und der Generalversammlung 2005 vorausgingen.

8 Wobei wie bei allen anderen Autoren, die eine positive Bewertung der R2P vornehmen, selbstredend die Einschätzung eine Rolle spielte, es sei im konkreten Fall Libyen, Resolution 1973 und Schutzverantwortung um die Verhinderung eines bevorstehenden Massenmordes gegangen.

die *Vorsorgedimension* (die vor allem Maßnahmen beinhalten sollte, die eine Konflikteskalation bzw. eine drohende massive Verletzung von Menschenrechten verhindern helfen sollten – *prevent*) ebenso wie für die *Nachsorgedimension* (die vor allem den Wiederaufbau z.B. nach einem Bürgerkrieg beinhaltete – *rebuild*).

Postkonfliktmanagement wie z.B. die Stationierung von Blauhelmsruppen oder der Wiederaufbau von Infrastruktur wie etwa in Bosnien-Herzegowina nach Beendigung des Krieges 1995 kamen aufgrund der politischen Lage nach Beendigung der Kampfhandlungen gegen die libyschen Streitkräfte und Milizen nicht in Frage. Auch diesbezüglich sahen sich die Kritiker, die darauf verwiesen, dass weder *prevent* noch *rebuild*, sondern vor allem *react* – also die militärische Intervention – durch R2P legitimiert werden soll, bestätigt. Unter diskursiven Aspekten betrachtet erscheint es tatsächlich so, als würde immer nur rhetorisch auf die beiden Elemente *prevent* und *rebuild* verwiesen, wenn über die R2P gesprochen wird; in der praktischen Politik sind sie einerseits seit Jahrzehnten – sowohl von Seiten internationaler Organisationen wie in der Außenpolitik vieler Länder – selbstverständlich, andererseits für den *politisch relevanten* R2P-Diskurs unerheblich. Dieser zielt im Wesentlichen auf militärische Interventionslegitimation (*react*).

Diverse Autoren hielten auch nach Libyen die R2P für ein richtiges Anliegen, das allerdings prinzipiell in Bezug auf die *Festlegung der Kriterien*, nach denen die Schutzverantwortung wahrgenommen werden sollte, konkretisiert und verbessert werden müsste (Brozus 2012; Janzekovic/Silander 2013; Dembinski/Mumford 2012; Yoshida 2013; Rudolf 2013; Hehir/Murray 2013; Dalal 2013). Lars Brozus fasste die *lessons learned* bzw. Vorschläge, die in dieser Gruppe entwickelt wurden, folgendermaßen zusammen: „Improving the legitimacy and effectiveness of mass atrocities prevention requires a clear, consistent and convincing set of guidelines. These guidelines should be jointly developed with emerging democracies such as Brazil, India and South Africa“ (Brozus 2012: 1). Dabei rekurrierte Brozus insbesondere auf folgende Bedingungen, die erfüllt sein müssten: „(1) UNSC authorisation remains essential, (2) the stated goal of the mission should always be a change of regime behaviour, not of regime composition, (3) the case for intervention has to be justified only in terms of protecting a population, (4) force is used only for the purpose of protecting, and finally, (5) comprehensive assistance has to be offered for post-conflict reconstruction“ (Brozus 2012: 3).

Im Einzelnen: *Die Autorisierung durch den VN-Sicherheitsrat ist grundlegend*, lautet die erste der oben angeführten *lessons learned*. Die Praxis zeigt indes, dass dies sowieso in den allermeisten Interventionsfällen angestrebt wird, um die Legitimitätsbasis der Intervenierenden zu erweitern, aber, wenn es für notwendig erachtet wird, auch ohne die Affirmation durch den SR

interveniert wird. Dies war bei Kosovo so, bei Afghanistan, bei Irak und auch im Falle Libyens, als in aller Eindeutigkeit aus Paris und London signalisiert wurde, man werde so oder so intervenieren.

Das deklarierte Ziel der Intervention soll immer eine Veränderung des Verhaltens des Regimes sein, nicht seine Ersetzung. Da eine Zustimmung oder der Verzicht auf ein Veto durch die permanenten Mitglieder des Rats prinzipiell nur zu erlangen ist, wenn kein *Regimechange* als Ziel einer Interventionsabsicht angegeben wird, ist diese Deklaration eine Selbstverständlichkeit, die in dem Augenblick zur legitimatorischen Floskel wird, da die Interventionsmächte in Wirklichkeit die Absicht des *Regimechange* verfolgen. Die Begründung lautet dann in der Regel, das Verhalten der Regierung, gegen die interveniert wird, zeige, dass nur ein *grundlegender* Wechsel die Garantie einer Verhaltensänderung biete. Genau dies war in *allen* Interventionsfällen der vergangenen Jahre der Fall. Welche institutionelle Vorkehrung gibt es dagegen – außer wenn der Sicherheitsrat der VN als eigenständig die Intervention durchführendes Organ die Kontrolle über die Operation behält?

Das Argument und die Begründung für eine Intervention darf nur im Schutz der Bevölkerung bestehen. Auch dies war und ist gewährleistet, weil die Propagierung anderer Absichten eine Autorisierung durch den VN-SR von vornherein verunmöglichen würde. Libyen ist dafür ein Beispiel. Eine Absicherung für den Bevölkerungsschutz als Interventionsziel gäbe es nur dann, wenn der SR diese Vorgabe operativ eigenständig umzusetzen in der Lage wäre.

Das gleiche gilt für die Vorgabe, dass *Gewalt nur für den Zweck des Menschenschutzes einzusetzen ist.* Ist der Sicherheitsrat kein eigenständiges Gremium, das die Kontrolle über die Intervention behält, und hat er keine entsprechende Definitionsmacht, dann liegt es in der Definitionsmacht und Zuständigkeit derjenigen, die intervenieren, wer wann wo und wie Gewalt einsetzt, um Menschen zu schützen. Die Bombardierung privater Residenzen, in denen man Verwandte Gaddafis vermutete, wurde damit gerechtfertigt, dass es sich dabei um potenzielle Kommandozentralen der politischen und militärischen Führung handelte, deren präventive Ausschaltung dem Schutz der libyschen Bevölkerung diene.

Der letzte Punkt, dass *umfassende Unterstützung für den Wiederaufbau nach Beendigung des Konflikts gewährleistet sein muss*, ist in seiner Vagheit und in der Breite seiner Interpretationsmöglichkeiten ohnehin schwer zu überbieten, aber natürlich genauso in der Definitionsmacht und der Zuständigkeit eigeninteressenorientierter Akteure wie alle anderen Prinzipien, wenn diese nicht durch ein über den Interessen von Einzelakteuren stehendes und zuständiges Gremium verkörpert werden. Es gibt allerdings eine Tendenz, nach beendeter Intervention den Wiederaufbau tatsächlich den Vereinten Nationen oder anderen internationalen Organisationen zu überlassen, die sich dann den Kopf zerbrechen können, wie sie die notwendigen Gelder für die

reconstruction organisieren. Schließlich haben in der Regel aus der Sicht derjenigen, die ihre militärischen Kapazitäten mobilisiert haben, die Interventionen schon genug gekostet.

Zusammengefasst: Das Problem der vorgestellten Verbesserungsvorschläge ist, dass sie höchstens – wenn überhaupt – unter *einer* Bedingungen durchsetzbar wären: dass der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ein supranationales, damit eigenständig handelndes Gremium ist, das nicht von der Interessendefinition durch jene großen nationalen Akteure abhängt, die über die Kapazitäten für einen militärischen Eingriff verfügen. Nur ein supranationales Organ wäre in der Lage, im *übergeordneten* Interesse zu entscheiden und zu handeln. Solange das nicht der Fall ist, ist die R2P *a priori* aus den eben genannten Gründen bzw. Bedingungen in erster Linie eine *diskursive Strategie* und erst in zweiter Linie ein Instrument zur Verhinderung von Gräueltaten. Eine Supranationalisierung der R2P wäre hypothetisch durch eine sukzessive Verlagerung solcher Eingriffskompetenzen auf ein übernationales Gremium erreichbar. Der Erfolg einer solchen Strategie wäre indes an diverse Rahmenbedingungen und an politische und organisatorische Veränderungen auf globaler, regionaler, nationaler und lokaler Ebene geknüpft. Wie dies vor sich gehen soll, welche Zwischenschritte hin zu einer solchen *Entnationalisierung* der R2P-Anwendung bzw. -Nutzung gesetzt werden sollen bzw. wie dies politisch durchsetzbar wäre – auf diese zentralen Fragen fehlen bis heute plausible und praktikable Antworten. So lange bleibt das Problem bestehen, dass R2P ein *Instrument machtvoller Akteure* ist und deren diskursiven legitimatorischen Anliegen dient.

Der *Diskurs über Syrien* seit 2012 zeigte aufs Neue diesen instrumentellen Charakter der R2P. Erst 2014, als in Bezug auf einen schnellen Regimewechsel Resignation überhandnahm, wurden humanitäre Fragen der notleidenden Bevölkerung zu Verhandlungsthemen. Dies war Ergebnis einer fast dreijährigen Entwicklung, aufgrund derer man die Chancen für einen *Regimechange* immer geringer einschätzte. Angesichts der politischen und militärischen Konstellation in Syrien wurde der Ressourcenaufwand für eine externe Befriedung und wurden die zu erwartenden eigenen Verluste als zu hoch bewertet. In Fällen wie Syrien wird zwar eine internationale Schutzverantwortung proklamiert – von Journalisten, Menschenrechtsorganisationen, vielleicht auch einzelnen Politikern, aber nicht von Regierungen, die sich zur Nichtintervention entschlossen haben. In solchen Fällen verschwindet R2P aus dem Diskurs außenpolitischer Entscheidungsträger.

Die Konsequenzen dieses Sachverhalts betrifft auch die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Thema. Werden die geschilderten Rahmenbedingungen und Begleitumstände negiert, die die *responsibility to protect* in der praktischen Anwendung determinieren, dann wird die Fachdebatte über die R2P, die sich im Mainstream mit der Suggestion militärischer Interventionen zugunsten bedrohter oder verfolgter Bevölkerungsgruppen und einer Verbes-