

A stylized world map composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to represent specific geographical locations.

Die Zukunft der »Responsibility to Protect« nach dem Fall Gaddafis

VOLKER LEHMANN UND ROBERT SCHÜTTE

Oktober 2011

- Der UN-mandatierte Militäreinsatz zum Schutz von Zivilisten in Libyen hat erneut die Debatte um die Norm der *Responsibility to Protect* (RtoP, deutsch: Schutzverantwortung) angefacht. Trotz berechtigter Fragen bezüglich der Einhaltung des UN-Mandats fällt das Resultat für den Einsatz unter dem Strich positiv aus, sowohl im Hinblick auf die Zivilbevölkerung in Bengasi, die vor Massenverbrechen geschützt werden konnte, als auch auf die Weiterentwicklung der Norm der Schutzverantwortung.
- Deutschland sollte die von den UN schon vor dem Sturz des Gaddafi-Regimes begonnene Planung für ein befriedetes Libyen unterstützen. Neben technischer und wirtschaftlicher Hilfe gehören hierzu die UN-geleitete politische Unterstützung in Fragen von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit. Sollte Libyen einen Blauhelmeinsatz zur Stabilisierung des Landes anfragen, wäre auch hier an eine deutsche Beteiligung zu denken.
- Die jüngsten Entwicklungen in Syrien machen deutlich, dass die Schutzverantwortung auch unterhalb einer militärischen Intervention die internationale Gemeinschaft zum Handeln bewegen sollte. Deutschland ist als nicht-ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat und aufgrund seines wirtschaftlichen Gewichts gefragt, konstruktiv Stellung zu beziehen und die Entwicklung innovativer Instrumente voranzutreiben.

Einleitung

International hat die ungewöhnlich entschlossene Reaktion der UN auf die militärische Unterdrückung der Protestbewegungen in Libyen durch das Gaddafi-Regime die staatliche Schutzverantwortung auf ein neues Niveau befördert. Das Prinzip der Schutzverantwortung wurde 2005 von allen Mitgliedstaaten der UN angenommen und besagt, dass alle Staaten die Verantwortung haben, ihre Bevölkerungen vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit¹ zu schützen und dabei von der internationalen Gemeinschaft unterstützt werden. Sollte ein Staat dieser Schutzverantwortung nicht nachkommen können oder wollen, dann geht die *Responsibility to Protect* auf die internationale Gemeinschaft über, die alle notwendigen präventiven, reaktiven und nachsorgenden Mittel zur Abwendung solcher Massenverbrechen zu ergreifen hat. Mit der Libyen-Resolution 1973 vom 17. März 2011 hat der Sicherheitsrat erstmalig eine militärische Intervention zum Schutz einer Zivilbevölkerung mit Verweis auf diese Schutzverantwortung beschlossen. Nach dem Sturz Gaddafis im August 2011 lassen sich einige wichtige Schlussfolgerungen für die Zukunft der internationalen Schutzverantwortung zur Verhinderung von Massenverbrechen ziehen. Stärker als in der Vergangenheit muss nicht nur über die Frage des *wann*, sondern auch des *wie* nachgedacht werden. Nachdem in der vergangenen Dekade ein grundsätzlicher Konsens über Sinn und Rahmen der Schutzverantwortung gefunden wurde, muss nun ein breiter Meinungsbildungsprozess bezüglich der Umsetzung des Prinzips begonnen werden.

Deutschland ist durch seine Enthaltung zur Resolution 1973 seiner Unterstützungsfunktion für die Norm der Schutzverantwortung nicht gerecht geworden. Die jüngsten Entwicklungen in Syrien machen gleichzeitig deutlich, dass die Schutzverantwortung künftig schneller unterhalb einer militärischen Einmischung der internationalen Gemeinschaft effektiv wahrgenommen werden muss.

Souveränität im Wandel der Zeit: Von der Nicht-Intervention zur Schutzverantwortung

Mit dem Ende des Kalten Krieges trat das Spannungsverhältnis zwischen staatlicher Souveränität und Men-

schenrechtsschutz auf die Tagesordnung der internationalen Politik. In den rasch aufeinanderfolgenden und mit massiver Gewalt einhergehenden Konflikten und humanitären Katastrophen in Irak, Somalia, Ruanda und Bosnien sah sich die internationale Gemeinschaft mit der Frage konfrontiert, wie und wann ein militärisches Eingreifen zur Beendigung von Massenverbrechen gegen eine Zivilbevölkerung notwendig sei. Die Völkermorde in Ruanda und Srebrenica, die in ihrer Tragweite nur durch das passive Zuschauen der internationalen Gemeinschaft ermöglicht wurden, schockierten die Weltöffentlichkeit und waren ein wesentlicher legitimatorischer Bezugspunkt, als es im Jahr 1999 zu einer vom Sicherheitsrat der UN nicht mandatierten humanitären Intervention im Kosovo kam. Was für die einen ein völkerrechtswidriger Angriffskrieg gegen einen souveränen Staat war, stellte für die anderen angesichts eines blockierten Sicherheitsrates eine militärische Nothilfe zum Schutz der Zivilbevölkerung dar. UN-Generalsekretär Kofi Annan kam abschließend zu dem Resümee, dass die Intervention nicht legal, dennoch aber legitim war. Um ein für alle Mal die Frage zu klären, durch wen eine humanitäre Intervention zu autorisieren sei und wann und mit welchen Mitteln sie zu erfolgen habe, richtete er im Jahr 2000 eine unabhängige Internationale Kommission zu Fragen von Intervention und Staatensouveränität (ICISS) ein. Die ICISS kam zu dem Ergebnis, dass souveräne Staaten die Verantwortung haben, ihre eigenen Bürger gegen Massenverbrechen zu schützen. Sollte ein Staat dieser Schutzverantwortung nicht nachkommen können oder wollen, so geht diese Schutzverantwortung auf die internationale Gemeinschaft über. Neben dem Primat der Prävention entwickelte die Kommission auch konkrete Vorschläge in Bezug auf die Umstände einer militärischen Intervention. Diese solle eine realistische Erfolgschance haben, proportionale Mittel anwenden, nur nach dem Scheitern nicht-gewaltsamer Bemühungen beschlossen werden und in ihrer Konsequenz mehr nutzen als schaden. Für die Autorisierung solcher Einsätze sollte immer der UN-Sicherheitsrat als das höchste und meist legitime Organ ersucht werden.

Die Publikation des Reports im Oktober 2001 wurde vollständig überschattet von den Angriffen auf die USA am 11. September. Darüber hinaus fügte der anschließend von den USA geleitete Einmarsch einer »Koalition der Willigen« in den Irak dem Ruf nach militärischer Intervention zum Schutz von Zivilisten nachhaltigen Schaden zu. Eine der Konsequenzen hiervon war die

1. Im weiteren Verlauf des Textes werden diese Verbrechen als Massenverbrechen zusammengefasst.

Untätigkeit der internationalen Gemeinschaft in Bezug auf die Massenverbrechen in Darfur. Dennoch waren es nicht zuletzt die Vorfälle in Darfur, ebenso wie die sich verändernde Haltung der Afrikanischen Union, die ihre Indifferenz gegenüber Massenverbrechen aufzugeben begann, durch welche die Norm der Schutzverantwortung einen Wiederaufstieg erlebte. In ihrer so genannten Millennium-Erklärung im September 2005 einigte sich die UN-Generalversammlung einstimmig auf die Verabschiedung der Schutzverantwortung. Es dauerte allerdings noch bis zum Jahr 2009, bis UN-Generalsekretär Ban Ki-moon seinen Bericht zur Umsetzung dieser Norm vorlegen konnte, die seitdem auf drei Grundpfeilern basiert: erstens, der Schutzverantwortung souveräner Staaten für ihre eigenen Bürger; zweitens, der Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft zur Unterstützung der Nationalstaaten bei der Umsetzung ihrer Schutzverantwortung; und drittens, der Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft, rechtzeitig und entschlossen zu handeln, wenn ein Staat dieser Verantwortung selbst nicht nachkommt.

Auf die Schutzverantwortung wurde seit ihrem Beschluss im Jahr 2005 an verschiedenen Stellen Bezug genommen, wodurch die Norm zunehmendes Gewicht und eine deutlichere Form erhalten hat. Die Feststellung, dass das Verhalten der Regierung Myanmars nach dem Taifun Nargis keine Verletzung der Schutzverantwortung darstellte, gehört ebenso zu diesem Definitionsprozess wie der Entschluss der Vereinten Nationen, in Libyen und der Elfenbeinküste mit militärischen Mitteln den Schutz einer bedrohten Zivilbevölkerung zu gewährleisten. Der Fall Libyen ist dennoch ein besonderer Meilenstein für die RtoP, der Chancen, Risiken und offene konzeptionelle Fragen noch einmal besonders klar illustriert hat.

Der Fall Libyen und die RtoP

Libyen hat sich zum ersten Fall entwickelt, in dem die internationale Staatengemeinschaft ihrer Schutzverantwortung gegenüber einer bedrohten Zivilbevölkerung – und in letzter Konsequenz auch unter Einsatz militärischer Mittel – in kürzester Zeit gerecht geworden ist. Dass es dazu kam, lag an den besonderen Dynamiken innerhalb Libyens und innerhalb der internationalen Gemeinschaft: Innerhalb Libyens war erstens das Gaddafi-Regime frühzeitig mit unverhältnismäßiger Härte gegen eine demonstrierende Zivilbevölkerung vorgegangen

und hatte so den begründeten Verdacht von bevorstehenden Verbrechen gegen die Menschlichkeit genährt; zweitens stand mit dem libyschen Übergangsrat und seinen bewaffneten Milizen eine politisch und militärisch unterstützbare Alternative zur Regierung in Tripolis zur Verfügung, die öffentlichkeitswirksam um internationale Unterstützung bat; und drittens zeichnete sich ab, dass es gerade im Zuge der drohenden Einnahme Bengasis durch Regierungstruppen höchstwahrscheinlich zu einem Massaker gekommen wäre, welches nur durch eine schnelle und entschlossene militärische Intervention verhindert werden konnte. Die Mitglieder des Sicherheitsrates wurden hierdurch unter massiven Zeitdruck gesetzt, innerhalb kürzester Zeit zu einer Entscheidung zu gelangen.

Auch international – und anders als beispielsweise in Darfur – entwickelte sich die Lage in kaum vorhersehbarer Weise und Deutlichkeit zu Gunsten der Interventionsbefürworter. Schon am 25. Februar empfahl der UN-Menschenrechtsrat, Libyens Mitgliedschaft in diesem Gremium auszusetzen. Die UN-Generalversammlung folgte dieser Empfehlung am 1. März einstimmig. Parallel dazu nahm der UN-Sicherheitsrat am 26. Februar die Resolution 1970 an, die aufgrund der Befürchtung von »Verbrechen gegen die Menschlichkeit« eine Reihe nicht-militärischer Zwangsmaßnahmen gemäß Kapitel VII Artikel 41 der UN-Charta anordnete. Hierzu gehörten ein Waffenembargo, ein Reiseverbot für Schlüsselfiguren des Gaddafi-Regimes sowie das Einfrieren der Auslandsguthaben des libyschen Regimes. Die Verabschiedung von Resolution 1970 war aber vor allem deshalb ein wegweisender Eskalationsschritt der Vereinten Nationen, weil sie eine Überweisung der Vorgänge in Libyen an den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) anordnete. Neben der Aufwertung des Gerichtshofs in Den Haag ist an diesem Schritt besonders bemerkenswert, dass die USA und China erstmalig einer solchen Überweisung zustimmten und dieser Schritt den Handlungsdruck auf den Sicherheitsrat in der Folge zusätzlich erhöhte. Am 16. Mai erließ der IStGH Haftbefehle gegen Gaddafi, seinen Sohn Saif al-Islam und den Geheimdienstchef Abdullah al-Sanusi wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

Die Verhängung von Sanktionen und die Überweisung des Falls an den IStGH hatten nicht den Effekt einer Eindämmung der Gewalt, weswegen die Arabische Liga die Einrichtung einer Flugverbotszone über Libyen forderte

und damit die Tür zu einem militärischen Eingreifen unter UN-Mandat aufstieß. Damit war auch ein regionaler Konsens für eine Intervention mit Bezug auf die Schutzverantwortung gegeben, dessen zeitlicher Zusammenfall mit dem durch Gaddafi angedrohten Massaker in Bengasi den Ausschlag geben sollte: Am 17. März verabschiedete der UN-Sicherheitsrat die Resolution 1973, bei der sich die Veto-Mächte China und Russland sowie die nichtständigen Ratsmitglieder Indien, Brasilien und Deutschland der Stimme enthielten. Die Resolution autorisierte einen militärischen Einsatz zum Schutz der libyschen Zivilbevölkerung mit allen notwendigen Mitteln, jedoch unter Ausschluss der Entsendung von Besatzungstruppen. Dass die genaue Form der Anwendung militärischer Zwangsmittel in das Ermessen derjenigen Staaten gestellt wurde, die die Resolution implementieren würden, garantierte zwar die zügige Annahme der Resolution, führte aber auch absehbar zu dem politischen Konflikt, der dann im Zuge der Implementierung zu Tage trat.

Kritik am Libyen-Einsatz

Schon kurz nach Beginn der NATO-geführten Luftangriffe auf militärische Ziele des Gaddafi-Regimes regte sich unter den abstimmungsneutralen Ländern Brasilien, Indien, China und Russland – aber auch beim ursprünglich zustimmenden Südafrika – Kritik an den intervenierenden Staaten. Sie warfen der NATO und den Westmächten im Sicherheitsrat vor, dass das Mandat für die Intervention zum Schutze von Zivilisten in der Praxis zu einer militärischen Unterstützung für einen Regimewandel genutzt wurde, der so nicht vom Mandat gedeckt gewesen sei. Zweifelsohne hatten die Luftangriffe der Alliierten wesentlichen Anteil daran, dass das Regime in Tripolis Mitte August zu Fall kam. Ob es sich hierbei jedoch tatsächlich um eine Mandatsüberschreitung handelt, hängt davon ab, wo und wie die völkerrechtliche von der politischen Interpretation getrennt wird. Eine politische Lösung des Konflikts auf dem Verhandlungsweg war ab dem Moment kaum mehr denkbar, ab dem Gaddafi einen Rückzug von sich und seiner Familie von der Macht prinzipiell ausgeschlossen und somit Verhandlungen mit den Rebellen den Boden entzogen hatte. Die Resolution des Sicherheitsrats bot zwar keinerlei völkerrechtliche Handhabe, einen unmittelbaren Sturz des Regimes zu betreiben; gleichzeitig ist die Resolution 1973 aber offen genug gehalten, dass zur Erfüllung des Mandats – Schutz der Zivilbevölkerung unter Einbeziehung militärischer

Mittel – ein Regimesturz die mittelbare Konsequenz sein könnte. Der Sturz Gaddafis unter Mithilfe der Alliierten ist also an und für sich kein ausreichender Grund, um von einer Mandatsüberschreitung zu sprechen. Es stellt sich weiterhin die Frage, wie und ob das UN-Mandat zum Schutz der Zivilbevölkerung überhaupt in einem Libyen erfüllbar gewesen wäre, welches weiterhin unter der Herrschaft Gaddafis verblieben wäre. Die Antwort auf die Frage also, bis zu welchem Punkt militärisch interveniert werden sollte und wie viel Regimewechsel bzw. Einfluss auf politische Strukturen im Rahmen von RtoP-Interventionen in Kauf genommen werden darf oder gar muss, wird die zukünftige Durchführbarkeit von RtoP-Interventionen maßgebend beeinflussen.

Eine ernst zu nehmende Kritik am Einsatz in Libyen ist die Befürchtung, dass es, wie im Falle des Irak nach der militärischen Entmachtung von Saddam Hussein, in sektiererischer Gewalt versinken könnte. Umso wichtiger ist es darum jetzt, dem libyschen Übergangsrat mit Rat, Tat und Ressourcen beim Aufbau eines neuen legitimen, demokratischen und die Menschenrechte achtenden Rechtsstaats beizustehen. Nachdem die Vereinten Nationen ihrer Schutzverantwortung vor Massenverbrechen zunächst gerecht geworden sind, stehen sie nun auch in einer Pflicht des Wiederaufbaus. Die Ausgangslage hierfür ist deutlich besser als im Fall des Irak: Da der UN-Sicherheitsrat der Intervention in Libyen und der Strafverfolgung Gaddafis zugestimmt hat, stehen nach Artikel 25 der UN-Charta alle Mitgliedstaaten der UN in der Verantwortung, die Folgen der Sicherheitsratsentscheidungen mitzutragen. Wegweisend wird die am 16. September vom Sicherheitsrat einstimmig angenommene Resolution 2009 sein, die neben der teilweisen Aufhebung der Flugverbotszone und der Freigabe von eingefrorenen Auslandsguthaben auch die Einrichtung einer UN-Unterstützungsmission (UNSMIL) anordnet. Aus wohl verstandenem Eigeninteresse an regionaler Stabilität sollten die europäischen Staaten dazu beitragen, dass sich das post-revolutionäre Libyen stabilisiert und die erforderliche Transformation erfolgreich bewältigt.

Nach der Intervention in Libyen, vor der Intervention in Syrien?

Während der Beschluss der UN sowie der militärische Einsatz in Libyen zweifellos als Erfolge für die Norm der RtoP gewertet werden können, stellt sich die Frage,

warum angesichts des Vorgehens des Assad-Regimes mit militärischer Gewalt gegen friedliche Proteste in Syrien nicht ebenfalls unter Rückgriff auf die Norm der RtoP interveniert wird. Untergräbt die selektive Anwendung der Schutzverantwortung nicht die Legitimität der neuen Norm? Diese Kritik ist berechtigt, macht aber umso mehr deutlich, dass es sich bei der RtoP nicht um ein abgehobenes Normengebilde handelt, sondern um das Ringen um eine Reaktion auf Massenverbrechen in einer Welt der Inkonsequenz und Interessengegensätze. In Libyen bestand die Chance, ein Massaker an der Bevölkerung Bengasis zu verhindern und eine Zivilbevölkerung vor massiven Menschenrechtsverletzungen zu schützen, ohne dass hierbei ein regionaler Flächenbrand drohte. Im Falle Syriens hingegen ist die Mandatierung einer Intervention durch den UN-Sicherheitsrat bis auf weiteres nicht zu erwarten. Selbst die Erwägung von Sanktionen, wie sie in einem Resolutionsentwurf am 4. Oktober 2011 im Sicherheitsrat zur Abstimmung stand, fiel dem Veto Pekings und Moskaus zum Opfer. Da sich auch Brasilien, Indien und Südafrika enthielten, fällt der lange Schatten der Libyen-Intervention auf die syrischen Protestierenden. Erschwerend kommt hinzu, dass es bezüglich Syriens keinen regionalen Konsens über die richtige Vorgehensweise gegen das Assad-Regime gibt. Der von Syrien unterstützte Libanon ist momentan selbst Mitglied des Sicherheitsrats und auch Iran steht weiterhin an der Seite Assads. Zu tief ist Syrien in den Nahostkonflikt verstrickt, als dass die Auswirkungen eines militärischen Einsatzes gegen dessen Regierung lokal begrenzt werden könnten. Wenn sich die Opferzahlen nicht massiv vergrößern, sodass der Handlungsdruck auf den UN-Sicherheitsrat noch einmal sprunghaft zunimmt, ist ein militärisches Eingreifen aufgrund der unvergleichbar größeren Risiken äußerst unwahrscheinlich.

Diese Inkonsequenz kann man zwar zu Recht kritisieren, sollte aber nicht die Schlussfolgerung daraus ziehen, dass die Intervention in Libyen deswegen weniger legitim gewesen wäre. Der Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs für die Schutzverantwortung, Edward Luck, hat hierzu richtigerweise festgestellt, dass es besser sei, inkonsequent einige Leben zu retten als konsequent keines. Luck weist in diesem Zusammenhang auch darauf hin, dass es sich bei RtoP nicht um ein legalistisches, sondern um ein politisches Instrument handelt. Der Bezug auf die Norm kann zu einem politischen Momentum beitragen, dieses aber nicht ersetzen. Aber selbst wenn eine militärische Intervention nicht möglich,

nicht sinnvoll und von den Protestierenden in Syrien vielleicht auch nicht erwünscht ist, gibt es dennoch Möglichkeiten, den Druck auf Syrien unter Bezugnahme auf die Schutzverantwortung zu erhöhen. Es ist ein später, wenn auch richtiger Schritt, dass Europa und die USA die politische Isolierung des Regimes in Damaskus betreiben und ihre Sanktionen verschärfen. Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob der Westen nach wirtschaftlichen Sanktionen und diplomatischer Isolation sein Pulver verschossen hat. Der Fall Syrien zeigt, dass es zur Durchsetzung der Schutzverantwortung bisher unterhalb einer militärischen Intervention und oberhalb der Verhängung von Sanktionen an einem ausdifferenzierten Instrumentarium fehlt, welches es in Zukunft zu entwickeln gilt.

Deutschlands Haltung zur Schutzverantwortung

Mit ihrer Enthaltung im Sicherheitsrat zur Libyen-Resolution 1973 hat die Bundesregierung politisches Vertrauen und Kapital verspielt. Die als Begründung angeführte Einschätzung, Deutschland müsse sich bei einer Zustimmung in den UN im nächsten Schritt auch an einem militärischen Einsatz beteiligen oder sogar Soldaten nach Libyen schicken, kann nicht wirklich überzeugen. Auch wurden seitens der Bundesrepublik keine alternativen Vorschläge entwickelt, wie die libysche Zivilbevölkerung vor der massiven Gewaltanwendung der Gaddafi-treuen Sicherheitskräfte hätte geschützt werden können. Weder haben Sanktionsdrohungen eine spürbar deeskalierende Wirkung gezeigt, noch hätten sie einen Beitrag zur Verhinderung eines Massakers in Bengasi geleistet. Als Fazit bleibt, dass Sanktionen zwar ein wichtiges Instrumentarium der Schutzverantwortung sind, jedoch schnell an ihre Grenzen stoßen, wenn es um die Verhinderung unmittelbar drohender oder um die Beendigung von bereits stattfindenden Massenverbrechen geht.

Das Abstimmungsverhalten im UN-Sicherheitsrat hat die Frage aufgeworfen, wie ernst Deutschland es mit der Schutzverantwortung meint. Auf nationaler Ebene gibt es, mit Ausnahme der Linkspartei, einen parteiübergreifenden Konsens in Fragen der RtoP: Bereits 2004 stellte die damalige Bundesregierung den Aktionsplan »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung« vor, um Konfliktstrukturen und die daraus resultierenden Herausforderungen für die Staatengemeinschaft zu analysieren. Besonders die Handlungsoptionen

für zivile Krisenprävention und Schutz von Menschenrechten greifen dem 2005 von der UN-Generalversammlung angenommenen Bekenntnis zur Schutzverantwortung sogar vor. Aber auch das Weißbuch zur deutschen Verteidigungspolitik von 2006 nimmt positiven Bezug auf die Schutzverantwortung.

Innerhalb der UN galt Deutschland bisher als Befürworter der RtoP und zählte zur so genannten Freundesgruppe der Schutzverantwortung. Dort, wie in der Gruppe der EU-Länder, haben jedoch andere Länder die Federführung übernommen – beispielsweise, als bei den letzten Finanzverhandlungen um die personelle Unterstützung für den Sonderberater des UN-Generalsekretärs für die Schutzverantwortung gestritten wurde, oder auch bei der jährlichen Generalversammlungsdebatte zum Thema RtoP. Der Einsatz an politischem Kapital, um der Norm auch reale Bedeutung zu geben, bleibt begrenzt. Das Abstimmungsverhalten im Sicherheitsrat im Falle Libyens wird international auch in diesem Kontext interpretiert.

Während Deutschlands Haltung im Libyen-Konflikt bei den westlichen Partnern fast ausnahmslos auf Unverständnis stieß, so hat die Debatte innerhalb Deutschlands parteiübergreifende Differenzen über Rolle und Verantwortung der Bundesrepublik offengelegt. Hier taten sich ideologische Risse auf, an die ein ernsthafter und verantwortungsvoller Diskussionsprozess um die Schutzverantwortung anknüpfen sollte. Die deutsche Politik muss sich darüber klar werden, welche Rolle die Bundesrepublik auf europäischem und internationalem Parkett spielen soll. Vor allem muss Berlin eine Antwort auf die Frage finden, wie dem allgemein geteilten Bekenntnis zu Multilateralismus und UN tatsächlich Taten zur Erfüllung weltöffentlicher Interessen folgen. Es gilt daher nicht nur über das *ob*, sondern auch über das *wie* nachzudenken.

In diesem Sinne bietet es sich für Deutschland unmittelbar an, zunächst die Schutzverantwortung dadurch wahrzunehmen, dass man das Post-Gaddafi-Libyen im Prozess des Wiederaufbaus und der politischen Transformation unterstützt. Neben technischer und wirtschaftlicher Hilfe gehört hierzu vor allem die UN-geleitete politische Unterstützung bei der Entwicklung eines demokratischen politischen Systems sowie bei der Umsetzung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit. Sollte Libyen zusätzliche Unterstützung in Form eines Blauhelmeinsatzes zur Stabilisierung des Landes erbeten, wäre auch hier an eine deutsche Beteiligung zu denken.

Mittel und Wege zur Weiterentwicklung der Schutzverantwortung

Die unter dem Banner der Schutzverantwortung autorisierte Intervention der NATO ist als Erfolg für die RtoP zu werten. Europa und die USA haben mit ihrem Einschreiten gezeigt, dass sie selbst dann zum militärischen Schutz einer muslimischen, afrikanisch-arabischen Zivilbevölkerung bereit sind, wenn es sich – wie im Falle Gaddafis – um einen politisch und ökonomisch gefälligen Diktator handelt. Dies wird der Glaubwürdigkeit der Schutzverantwortung und möglicherweise auch dem Image des Westens in der arabischen Welt guttun. Gleichzeitig hat der Einsatz auch innerhalb des Westens gezeigt, dass eine humanitäre Intervention entgegen vieler gegenteiliger Prognosen auch ohne Bodentruppen, ohne eigene Verluste und ohne »*mission creep*« realisiert werden kann. Die Kritik der BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) an der angeblichen Mandatsüberschreitung der Alliierten wird mittelfristig dadurch gelindert werden, dass der Einsatz selbst letztlich ein Erfolg war und auch die Skeptiker mit einer neuen libyschen Regierung konstruktiv zusammenarbeiten wollen. Ihre Zustimmung im Sicherheitsrat am 16. September zur Einsetzung von UNSMIL bestätigt dies.

Die Libyen-Intervention bedeutet allerdings keinen Anbruch eines neuen Zeitalters humanitärer Einsätze in weltöffentlichem Interesse. Die Umstände, unter denen sich der Sicherheitsrat auf die Resolutionen 1970 und 1973 geeinigt hat, werden sich zu anderen Gelegenheiten nicht ohne weiteres wiederholen. Das Gerangel im UN-Sicherheitsrat um eine Verurteilung Syriens hat dies unlängst belegt. Wenn sich der Sicherheitsrat in Zukunft wieder zu einem militärischen Einsatz unter Berufung auf die Schutzverantwortung entschließen sollte, dann werden die BRICS-Staaten vermutlich dafür sorgen, dass ein RtoP-Einsatz transparenter und operativ vorhersehbarer ausgestaltet wird. Denkbar wären auch Innovationen in der Sicherheitsratsarbeit, wie etwa die Einrichtung eines Komitees, vergleichbar mit den Sanktionskomitees, oder der Einsetzung eines Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs, wie bei Blauhelmissionen.

Letztendlich hat der Libyen-Einsatz verdeutlicht, dass ein verstärkter Fokus auf die Umsetzung der Norm gelegt werden muss. Die Weiterentwicklung der Schutzverantwortung als Norm ist kein Selbstzweck, sondern bemisst sich letztendlich daran, ob sie dem Schutze der

Menschen vor Massenverbrechen dient. Unterhalb der Schwelle einer militärischen Intervention bedarf es weiterer Instrumente als der Verhängung wirtschaftlicher und politischer Sanktionen, die sich in der Vergangenheit zwar als wichtige, aber auch begrenzt wirksame Druckmittel gezeigt haben. Ein weiteres innovatives Instrument wäre die Herstellung größerer Konflikt-Transparenz durch eine gezielte Beobachtung und Veröffentlichung von Satelliten- oder Drohnenaufnahmen. Das »*Satellite Sentinel*«-Projekt der *Harvard Humanitarian Initiative* beobachtet zum Beispiel die Konfliktregion Abyei und Süd-Kordofan im Sudan. Die Initiative konnte auf diese Weise der Regierung in Khartum nicht nur ethnische Säuberungen und Massaker nachweisen, sondern auch die Vorbereitungen einer militärischen Offensive belegen, die daraufhin prompt verschoben wurde. Ähnliche Initiativen wären auch in anderen Konflikten denkbar, um hierdurch Öffentlichkeit und diplomatischen Druck zu erzeugen sowie gerichtsfeste Informationen, zum Beispiel für den Internationalen Strafgerichtshof, zu sammeln. Der präventive Effekt einer möglichen strafrechtlichen Verfolgung sowie der Herstellung von Transparenz und politischer Verantwortlichkeit sollte nicht unterschätzt werden.

Auch auf regionaler und nationaler Ebene sollte die präventive Komponente der Schutzverantwortung konsequenter verfolgt werden, anstatt derlei Fragen einzig und allein auf UN-Ebene zu verorten. Die Obama-Administration hat z.B. zu diesem Zweck das so genannte *Atrocities Prevention Board* eingesetzt, welches ein hochrangig besetzter inter-ministerieller Ausschuss zur Verhinderung von Massenverbrechen ist. Auf diese Weise wird auf institutioneller und personeller Ebene Vorsorge dafür getragen, dass die Verhinderung von Massenverbrechen bei der Formulierung der amerikanischen Außenpolitik künftig ausreichend Berücksichtigung findet. Deutschland und andere EU-Länder sollten diesem Beispiel folgen und entsprechende Regierungs- und Parlamentskommissionen ins Leben rufen. Ohne eine deutliche institutionelle, finanzielle und personelle Aufwertung der Prävention von Massenverbrechen wird eine Umsetzung der Schutzverantwortung auf nationaler und regionaler Ebene nur schwer realisierbar sein.

Wenn eine humanitäre Intervention als letztes Mittel zur Beendigung von Massenverbrechen nicht ausgeschlossen werden kann, stellt sich außerdem die Frage einer besseren Umsetzung der Schutzverantwortung auch im

militärischen Bereich. Da Projekte wie eine UN-eigene schnelle Eingreiftruppe zur Verhinderung von Massenverbrechen langfristig durch den politischen Widerstand vieler UN-Mitglieder blockiert sind, bleiben mittelfristig einzelstaatliche Initiativen notwendig. Pionierarbeit hat in dieser Hinsicht das amerikanische *Mass Atrocity Response Operations Projekt* des *Carr Center for Human Rights Policy* geleistet, indem es Herausforderungen und Lösungswege effektiver humanitärer Interventionen herausgearbeitet hat. Bis zum heutigen Tag ist der Schutz von Zivilbevölkerungen vor schwersten Menschenrechtsverletzungen kein Gegenstand militärischer Planung, Ausbildung oder Doktrin. Innerhalb der Vereinten Nationen, die seit dem Jahr 1999 Blauhelmissionen mit Zivilschutzmandat in Krisenregionen schicken, stecken Definition, Aufgabenbeschreibung oder Benchmarking bezüglich des Schutzes von Zivilisten weiterhin in den Anfängen. Wann immer UN-Blauhelme dabei versagen, eine Bevölkerung vor Übergriffen zu schützen, ist dies unter anderem auf eben jenen konzeptionellen und operativen Mangel zurückzuführen. Auch die NATO musste sich in Libyen dem Problem stellen, was genau der Schutz von Zivilisten beinhaltet und wie dieser praktisch umgesetzt werden kann: Wann z. B. gilt ein Panzer als unmittelbare Bedrohung für die Zivilbevölkerung und ist somit ein legitimes Ziel eines Militäreinsatzes? Reicht hierfür die reine Anwesenheit in einem Konfliktgebiet, muss eine direkte Kampfbeteiligung vorliegen oder ist die Bewachung eines militärisch wichtigen Knotenpunktes ein ausreichender Grund für eine Attacke? Das grundlegende Problem ist, dass sich eine von außen erzwungene Verhinderung und Beendigung von Massenverbrechen gegen eine Zivilbevölkerung nicht unter Bezugnahme auf traditionelle militärische Standardprozeduren erreichen lässt. Anstatt eine möglichst große militärische Überlegenheit vor einer Intervention sicherzustellen, kommt es bei humanitären Interventionen auf ein möglichst rasches Einschreiten an, um so viele Zivilisten wie möglich vor Gewalt zu schützen.

Es ist notwendig zu verstehen, dass Streitkräfte durch humanitäre Interventionen mit einem weitestgehend unbekanntem Operationstypus konfrontiert sind, der einzigartige Herausforderungen birgt und daher einer eigenen zivil-militärischen Doktrin bedarf. Je rascher an dieser Stelle Fortschritte erzielt werden, desto umfangreicher sind die Handlungsoptionen der Politik, im Falle von Massenverbrechen schnell und angemessen reagieren zu können. Trotz des wichtigen Fokus der RtoP auf



präventive Konfliktbearbeitung ist es für die Zukunft der Schutzverantwortung deshalb unumgänglich, dass auch das robuste Spektrum der Schutzverantwortung diskutiert und weiterentwickelt wird. Mit Spannung wurde deshalb in New York vernommen, dass der RtoP-Sonderberater des UN-Generalsekretärs, Edward Luck, als Thema für die nächste Generalversammlungsdebatte der Schutzverantwortung ausgerechnet die »interventionistische«, so genannte dritte Säule des RtoP-Konzepts auf die Tagesordnung setzen will.



Über die Autoren

Volker Lehmann, PhD, ist Senior Policy Analyst im FES Büro New York; **Robert Schütte** ist Vorsitzender der Menschenrechtsorganisation Genocide Alert.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale Politik und Entwicklung
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Marius Müller-Hennig | Globale Friedens- und Sicherheitspolitik

Tel.: ++49-30-269-35-7476 | Fax: ++49-30-269-35-9246
<http://www.fes.de/GPol>

Bestellungen/Kontakt:
Sandra.Richter@fes.de

Globale Politik und Entwicklung

Das Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den Dialog zwischen Nord und Süd und trägt die Debatten zu internationalen Fragestellungen in die deutsche und europäische Öffentlichkeit und Politik. Es bietet eine Plattform für Diskussion und Beratung mit dem Ziel, das Bewusstsein für globale Zusammenhänge zu stärken, Szenarien zu entwickeln und politische Handlungsempfehlungen zu formulieren. Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Globale Friedens- und Sicherheitspolitik«, verantwortlich: Marius Müller-Hennig, Marius.Mueller-Hennig@fes.de.

Dialogue on Globalization

Das *Dialogue on Globalization*-Projekt der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) trägt durch Konferenzen, Workshops und Publikationen zur internationalen Debatte über Globalisierung bei. Das Projekt will dadurch einen Beitrag leisten, Globalisierung so zu gestalten, dass Frieden, Demokratie und soziale Gerechtigkeit gefördert werden. Zielgruppe sind dabei Entscheidungsträger und Multiplikatoren aus Nord und Süd, wie Politiker, Gewerkschafter, Regierungsvertreter und Journalisten sowie Vertreter von Nichtregierungsorganisationen, internationalen Institutionen, Forschung und Wirtschaft. Das Projekt wird durch das Referat Globale Politik und Entwicklung in Berlin sowie durch die UN-Verbindungsbüros in Genf und New York koordiniert. Es baut auf dem internationalen Netzwerk der Friedrich-Ebert-Stiftung mit Büros, Programmen und Partnern in über 100 Ländern auf. Mehr unter <http://www.fes-globalization.org>.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-86872-927-6