

Dokumentation des SEF-Symposiums 2007

Die „Schutzverantwortung“ (R2P) Fortschritt, leeres Versprechen oder Freibrief für „humanitäre“ Intervention?

Mit einer öffentlichen Podiumsdiskussion zu Darfur

29./30. November 2007
Gremiensaal, Deutsche Welle, Bonn

In Zusammenarbeit mit:
Deutsche Welle, Bonn

Kooperationspartner:
Institut für Diaspora- und Genozidforschung, Ruhr-Universität Bochum
Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Duisburg

Autor: Michael Schwarz
Redaktion: Dr. Michèle Roth
Januar 2008

Gefördert durch die

Inhaltsverzeichnis

Paradigmenwechsel im Völkerrecht

Läutet die „Schutzverantwortung“ das Zeitalter
der „menschlichen Sicherheit“ ein? 5

Darfur: Wie den Völkermord beenden?

Die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft 10

Von der Absichtserklärung zur Umsetzung

Praktische und politische Voraussetzungen
zur Erfüllung der Schutzverantwortung..... 15

Dem Missbrauch vorbeugen

Kriterien zur Anwendung verschiedener „Stufen“
der Schutzverantwortung 20



Paradigmenwechsel im Völkerrecht

Läutet die „Schutzverantwortung“ das Zeitalter der „menschlichen Sicherheit“ ein?

Zur Überraschung vieler Beobachter fand das Prinzip der „Schutzverantwortung“ (responsibility to protect – R2P) Einzug in das von den Staats- und Regierungschefs der Vereinten Nationen (UN) verabschiedete Schlussdokument des Millennium+5-Gipfels im September 2005. Ausgangspunkt dieses Prinzips ist der Grundsatz, dass staatliche Souveränität auch eine Verantwortung zum Schutz der Bevölkerung beinhaltet. Ist ein Staat nicht in der Lage oder nicht Willens, seine Bevölkerung vor schwersten Menschenrechtsverletzungen zu schützen, geht diese Schutzverantwortung an die internationale Gemeinschaft über. Deutet sich damit ein fundamentaler Paradigmenwechsel im Völkerrecht an? Wird das Souveränitätsprinzip vom Prinzip der „menschlichen Sicherheit“ abgelöst? Diese Fragen standen am Beginn des internationalen SEF-Symposiums 2007, das die Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn, gemeinsam mit dem Bonn International Center for Conversion (BICC) und in Kooperation mit der Deutschen Welle, Bonn, dem Institut für Diaspora- und Genozidforschung, Bochum, und dem Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Duisburg, vom 29. – 30. November 2007 durchführte.

Prof. Dr. **Knut Ipsen**, Mitglied des Kuratoriums der Stiftung Entwicklung und Frieden, stellte in seiner Begrüßung die Frage nach der Bedeutung, die die Akzeptanz der Schutzverantwortung durch die Staats- und Regierungschefs der UN für das Völkerrecht hat: „Steht das Völkerrecht vor der Entwicklung eines neuen Gewohnheitsrechts? Wird es zur Konvention der ‚kollektiven Schutzverantwortung‘ kommen? Müsste die UN-Charta ergänzt werden, oder ist eine Fortentwicklung im Rahmen der ‚subsequent norms‘ möglich?“

Hinsichtlich der Diskussion über die zukünftige Entwicklung des Souveränitätsprinzips stellte Ipsen die Kontroverse zwischen der Politikwissenschaft, die eine Aufweichung des Prinzips diagnostiziert, und dem Völkerrecht, welches Souveränität als einen Rechtsbefund versteht, dar. Er betonte, dass ein Staat nicht ohne die Rechtsqualität der (inneren und äußeren) Souveränität auskommen könne, da diese die Rechtsgleichheit der Staaten garantiere. Die Schutzverantwortung anerkenne die staatliche Eigenverantwortung und autori-

siere die internationale Gemeinschaft nach Artikel 39 UN-Charta erst dann zu einem Eingriff, wenn der betreffende Staat nicht in der Lage ist, diese Verantwortung wahrzunehmen. Die Kompetenzreserven der UN-Charta böten die Möglichkeit zur Verwirklichung der Schutzverantwortung im Rahmen einer Verdichtung dessen, was in der Charta bereits angelegt ist.

Zunehmender Verfall staatlicher Souveränität

Der erste Eröffnungsredner, Prof. Dr. **Ramesh Thakur**, Distinguished Fellow am Centre for International Governance Innovation (CIGI) und Professor an der Universität Waterloo (Kanada),

verwies zunächst auf allgemeine Trends, mit denen sich das multilaterale Global Governance-System konfrontiert sieht. So seien in vielen UN-Mitgliedstaaten der Verfall staatlicher Souveränität und die Zunahme anarchischer Tendenzen zu verzeichnen. Dies sei deshalb problematisch, weil starke und effektive Staaten, die ihre Souveränität mit der ihr gebührenden Verantwortung (*due responsibility*) ausüben, den besten Schutz für die Men-



Souveränität garantiert die Rechtsgleichheit der Staaten: Knut Ipsen

schenrechte böten. Die Anzahl der weltweiten Konflikte sei zwar zurückgegangen, die Art der Konflikte habe sich jedoch dahingehend verändert, dass es sich meist um interne Konflikte handele, bei denen Nicht-Kämpfer bis zu 90% der Opfer ausmachten. In diesem Zusammenhang verstünden manche Staaten ihre völkerrechtlich legitimierte Souveränität als „Lizenz zum Töten“, so Thakur.

Verantwortung zum Schutz und zur Strafverfolgung

Besonderen Wert legte der Ko-Autor des Berichts „The Responsibility to Protect“ der International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) deshalb auf die Feststellung, dass der Schutz der Verfolgten und die Bestrafung der Verfolger durch die internationale Strafgerichtsbarkeit von fundamentaler Bedeutung sind und zwei Seiten derselben Medaille darstellen. Thakur verwies auf die zunehmende Individualisierung von Rechten und Pflichten durch die Völkermordkonvention, das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte. Am Anfang habe die Begrenzung der staatlichen Gewaltanwendung im Vordergrund gestanden. Jetzt gehe es um die Fortentwicklung hin zu einer möglichen Gewaltanwendung zum Schutz der Bürger. Das Konzept der Schutzverantwortung unterstütze diese Entwicklung, ersetze gleichzeitig den negativ besetzten Begriff „humanitäre Intervention“ und zeige den Weg für eine regelgerechte Intervention nach dem Grundsatz „do intervention properly“.

Die Entwicklung der internationalen Strafgerichtsbarkeit und einer Kultur internationaler Verantwortlichkeit garantiere zwar noch keine Strafverfolgung, doch die Zeit der sicheren Straflosigkeit bei Genozid und schwersten Menschenrechtsverletzungen sei vorbei, so Thakur. Die abschreckende Wirkung von Strafverfolgung allein reiche allerdings nicht immer aus, um Gräueltaten zu verhindern. Die Schutzverantwortung sehe aus diesem Grund als *ultima ratio* die Option einer regionalen oder internationalen Intervention vor. Die

Schlüsselfrage der Legitimität einer solchen Intervention sei nur im Rahmen



*Die Zeit der Straflosigkeit ist vorbei:
Ramesh Thakur*

der Vereinten Nationen zu klären: „Es darf keine Mühe gescheut werden, um den Sicherheitsrat zu ermutigen, seine Verantwortlichkeit wahrzunehmen – und sie nicht abzugeben.“

Abschließend gab Thakur zu bedenken, dass die führenden Industrienationen sich nicht vorstellen könnten, jemals selbst von der Anwendung der Schutzverantwortung betroffen zu sein. Deshalb könnten sie sich auch nicht in die Sorge der Entwicklungsländer hinein versetzen, sich einer moralischen Mehrheit beugen zu müssen. Auch die internationale Strafgerichtsbarkeit werde solange von den Entwicklungsländern als Siegerjustiz wahrgenommen werden, bis auch westliche Täter angeklagt und verurteilt werden.

Verantwortung zum Frieden

Prof. Dr. **Mary Ellen O’Connell**, Juraprofessorin an der Universität Notre Dame, Indiana, forderte als zweite Eröffnungsdrednerin, die ursprüngliche Konzeption der Schutzverantwortung zu ergänzen um eine zusätzliche R2P, eine „responsibility to peace“. Die Idee des Friedens sei relativ neu und werde erst seit etwa 200 Jahren als praktikables Ziel angesehen. Der

Zweite Weltkrieg sei Auslöser gewesen für die Schaffung des in der UN-Charta verankerten Gewaltverbots. Nach Artikel 2 (4) UN-Charta darf Gewalt nur zur Selbstverteidigung oder nach Autorisierung durch den UN-Sicherheitsrats angewandt werden.

Die Teilnehmer des Millennium+5-Gipfels hätten in den Artikeln 78 und 79 des Schlussdokuments das Primat des Multilateralismus und die Befolgung der Charta in Bezug auf die Verhängung von Zwangsmaßnahmen bekräftigt. Den Kritikern, die die UN als „anachronistic failure“ betrachten, hielt O’Connell entgegen, dass es seit der Formulierung der UN-Charta keine erfolgreichen Eroberungskriege mehr gegeben hat. So habe beispielsweise die irakische Invasion in Kuwait eine völkerrechtlich legitimierte Intervention als Gegenreaktion zur Folge gehabt. Der Erfolg in Kuwait habe bei manchen die Hoffnung auf eine breitere Friedensordnung geweckt, stattdessen habe sich die Vorstellung durchgesetzt, Gewalt für mehr Zwecke anzuwenden, nicht für weniger, beklagte die Völkerrechtlerin.

Eine „humanitäre Intervention“ bringe immer das Problem des möglichen Missbrauchs mit sich. Darüber hinaus existiere keine Erkenntnis darüber, dass sich eine Situation durch eine humanitäre Intervention nachhaltig verbessere. Vielmehr zeige sich bei genauerer Betrachtung, dass unangemessene internationale Militärpräsenz etwa das Massaker in Srebrenica überhaupt erst möglich gemacht habe, da sie den Menschen ein Gefühl falscher Sicherheit vermittelt habe. Und auch eine ausreichende Ausstattung der Missionen löse nicht die Aufgabe eines Landes, seine politische Führung selbst zu finden, wie man im Kosovo oder im Irak sehen könne.



Humanitäre Interventionen sind nicht erfolgreich: Mary Ellen O’Connell

Aus diesen Gründen sei sie der Überzeugung, so das Schlusswort von O’Connell, dass das ursprüngliche Konzept der Schutzverantwortung bessere Erfolgschancen habe, wenn die Verantwortung zum Frieden in den Vordergrund gerückt wird.

UN keine pazifistische Organisation

Professor **Thakur** stimmte mit den Argumenten O’Connells überwiegend überein. Zu Kosovo habe es in der ICISS keine Übereinstimmung gegeben. Er persönlich verurteile die Kosovo-Intervention, weil

sie Völkerrecht aufgeweicht und damit den Weg nach Irak erleichtert habe. Thakur betonte jedoch gleichzeitig, dass die UN keine pazifistische Organisation seien. Und Interventionen habe es in der Geschichte immer gegeben. Wenn sie also unausweichlich seien, seien regelbasierte multilaterale Interventionen ad hoc stattfindenden unilateralen Interventionen vorzuziehen.

Prävention bleibe zwar die entscheidende Dimension. Für den Fall einer Intervention müsse aber eine von Konsens getragene und auf Recht basierende Legitimation vorhanden und ein rechtmäßiger Ablauf gewährleistet sein. Problematisch, so Thakur, sei die Weigerung des Millennium+5-Gipfels, die von der Kommission vorgeschlagenen Legitimationskriterien für eine Intervention anzuerkennen.

Ein weiteres Dilemma bei humanitären Katastrophen stelle das Veto der fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder (P5) dar. Am Beispiel Ruanda erläuterte Thakur, dass eine zeitnahe Intervention weniger Soldaten den Genozid hätte verhindern können. Durch ihr Nicht-Handeln habe sich die internationale Gemeinschaft

der Komplizenschaft schuldig gemacht. Das Konzept der Schutzverantwortung könne hier Auswege aufzeigen, indem es Regeln schafft.

Forderung nach Verbot militärischer Intervention

Das Ziel der Schutzverantwortung sei die Verbesserung der negativen Seiten der „humanitären Intervention“, pflichtete **O’Connell** ihrem Vorredner zu, doch funktioniere eine „militärische Intervention à la R2P“ lediglich in der Theorie, nicht jedoch in der Praxis. Militärische Gewalt sei kein angemessenes Mittel, um Menschenrechte zu fördern. Sie unterstrich die problematische, der ursprünglichen Intention des Konzepts zuwiderlaufende Verbindung zwischen der Schutzverantwortung und der möglichen nachträglichen Autorisierung illegitimer Gewaltanwendung. Eine Alternative zur Schutzverantwortung sah **O’Connell** in der Förderung gewaltloser Methoden zur Friedensförderung, verbunden mit einer robusteren „norm for peace“ und einem Verbot militärischer Intervention.

„An international intervention is damned if it happens and is damned if it is not“ – mit diesen Worten eröffnete der Moderator, Prof. Dr. **Lothar Brock** von der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Frankfurt/Main, die Plenumsdiskussion. Die anschließende Debatte um konkrete Beispiele bestätigte seine Eingangsworte. So betonte **Thelma Ekiyor**, Geschäftsführerin des West Africa Civil Society Institute in Accra, dass die ECOMOG-Intervention (Economic Community of West African States Monitoring Group) in Liberia zur Rettung von Menschenleben beigetragen habe und deshalb als Positivbeispiel für eine wahrgenommene Schutzverantwortung angeführt werden könne. **O’Connell** widersprach ihr insofern, als dass die ECOMOG-Mission auch den Machterhalt Charles Taylors ermöglicht habe. **Thakur** verwehrt sich dagegen, die Schutzverantwortung an Fällen wie Liberia oder der Irak-Intervention zu messen, die vor der Annahme des Konzepts stattgefunden haben. Die Frage von

Dr. **Albrecht Schnabel** von swisspeace, Bern, ob die Schutzverantwortung auch Interventionen aufgrund struktureller Gewalt vorsehe, verneinte Thakur. Er verwies darauf, dass das Konzept nur im Falle direkter Gewaltausübung Anwendung finde.

R2P mit PR-Problem

Wie zuvor bereits Schnabel machte auch Botschafter a. D. Dr. **Wilhelm Höynck**, Mitglied des Präsidiums der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, ein PR-Problem des Konzepts aus. **O’Connell** habe den Finger auf den wunden Punkt gelegt. Denn in der zurzeit laufenden enormen PR-Kampagne innerhalb und außerhalb der UN komme der Vorrang der Prävention bei der Schutzverantwortung nicht zur Geltung. Dies sei besonders zu bedauern, weil es aktuell ein „window of opportunity“ für eine stärkere Förderung von Krisenprävention gebe – zu einem Zeitpunkt, wo die Mehrheit der Bevölkerung militärische Interventionen aufgrund der negativen Erfahrungen der letzten Jahre als ineffektiv betrachte. Höynck rief die R2P-Protagonisten deshalb dazu auf, die derzeitige Kampagne zu unterbrechen und den Fokus neu auf Prävention zu richten.

Zu hohe Erwartungen

Dr. **Hessameddin Tabatabai**, Büroleiter der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) in Kamerun, warnte vor der riesigen Erwartungshaltung, die die Schutzverantwortung bei den Bevölkerungen vieler Ländern wecke und die nur schwer zu erfüllen sei. So würden beispielsweise viele Menschen in Afghanistan, Darfur oder dem Iran einen „regime change“, herbeigeführt durch eine militärische Intervention, begrüßen. Auch **Christiane Bourloyannis**, International Relations Officer bei der Europäischen Kommission in Brüssel, beurteilte das in der Schutzverantwortung implizierte Versprechen des Schutzes als problematisch, da beispielsweise in Darfur die angemessenen Mittel zur Umsetzung des Konzepts nicht vorhanden seien.

Aufgrund von wachsendem moralischen Druck sei in den letzten Jahren eine problematische Tendenz zu mehr Interventionen entstanden, betonte Dr. **Winrich Kühne**, Direktor des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze in Berlin. Doch die Ansprüche könnten nicht erfüllt werden, die Zahl an nicht durchdachten Missionen nehme zu. Das gelte auch für Darfur, das zum Waterloo von UN und AU werden könnte. Die dort geplante „Hybrid-Mission“ sei ein „concept by accident“. Auch **O’Connell** betonte noch einmal ihre Position, dass unausgereifte Maßnahmen und Konzepte schädlicher seien als Untätigkeit. Sie sei keine Pazifistin und unterstütze das von der UN-Charta legitimierte Recht auf Selbstverteidigung, sie spreche sich jedoch gegen den Einsatz von militärischer Gewalt zur Lösung humanitärer Probleme aus.

Wider den Machtmissbrauch

Ihr widersprach **Thakur**. Die Selbstverteidigung dürfe nicht die einzige legitime Ausnahme vom Gewaltverbot sein. Mit dieser Einstellung könne ein neues Ruanda nicht verhindert werden. Normativ sei die Schutzverantwortung unproblematisch. Bei ihrer Operationalisierung bestehe allerdings die Gefahr des Machtmissbrauchs, bedingt durch das Machtungleichgewicht im internationalen System. Wir müssten uns deshalb fragen, inwieweit wir die Symptome kritisieren, weil wir die Ursache des Problems nicht ansprechen wollen. Politisch liege das Problem bei den USA, die sich selbst als über dem Gesetz stehend sehen und den Wunsch nach einem neuen, weniger ambitionierten UN-Generalsekretär verwirklichen könnten. Zur Umsetzung der Schutzverantwortung sei eine effektive UN aber die entscheidende Voraussetzung, schloss Thakur.

Darfur: Wie den Völkermord beenden?

Die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft

2003 eskalierte im Westen des Sudan der Darfur-Konflikt, der bis heute mindestens 200.000 Menschen das Leben gekostet und 2,5 Millionen vertrieben hat. Nach langer Blockade stimmte die sudanesishe Regierung im Juni 2007 einer gemischten Friedenstruppe („Hybridmission“) aus Afrikanischer Union (AU) und Vereinten Nationen zu (UNAMID), die die bisherigen 7.000 Beobachter der AU mit bis zu 20.000 Soldaten und 6.000 Polizisten ersetzen soll. Im Rahmen einer öffentlichen Diskussionsveranstaltung sollte geklärt werden, ob diese Friedenstruppe sowie ihr Mandat der Problemlage in Darfur gerecht werden, ob die internationale Gemeinschaft die richtigen Lehren aus den bisher gescheiterten Friedensbemühungen gezogen hat, welche Schlüsse aus dem Konfliktverlauf für eine künftige „Schutzverantwortung“ der internationalen Gemeinschaft zu ziehen sind und was die internationale Gemeinschaft dazu beitragen kann, um die notwendigen Fortschritte auf diplomatischer und politischer Ebene zu erzielen, die für eine dauerhafte Befriedung der Region zwingend erforderlich sind.

Bundesminister a. D. **Gerhart R. Baum**, ehemaliger UN-Sonderberichterstatter für die Menschenrechte im Sudan, begrüßte zu Beginn seines Inputs die Entwicklung des Konzepts der Schutzverantwortung als neues völkerrechtliches Prinzip. Die Aufnahme des Schutzverantwortung in die Abschlusserklärung des Millennium+5-Gipfels wertete er als eine der größten Leistungen Kofi Annans während seiner Amtszeit. Die in den letzten Jahren erfolgte Stärkung der Menschenrechte in institutioneller Hinsicht und ihre gestiegene Bedeutung gebe Anlass zu Hoffnung und Ermutigung.

Hoffnungslose Situation im Sudan

Dies gelte allerdings nicht für den Sudan. Die Lage dort gestalte sich sehr schwierig, sie verschlechtere und verkompliziere sich fortlaufend und sei trotz Friedens- und Waffenstillstandsabkommen deutlich hoffnungsloser als noch vor einem halben Jahr. Das Friedensabkommen zwischen dem Norden und dem Süden zerbreche. Dies wirke sich auch negativ auf die Situation in Darfur aus. Baum informierte darüber, dass der Internationale Strafgerichtshof vom UN-Sicherheitsrat gegen den Willen der sudanesischen Regierung beauftragt worden ist, die Verbrechen im Sudan aufzuklären. Ziel der ebenfalls vom Sicherheitsrat beschlossenen „Hybridmission“ sei eine bessere Versorgung der Flüchtlinge. Präsident Bashir und die su-

danesische Regierung spielten bezüglich der Einsetzung der Friedenstruppe jedoch nach wie vor auf Zeit. Ihr oberstes Ziel sei der eigene Machterhalt; dafür setze sich die Regierung über die Interessen der Regionen hinweg.

Baum verwies auf die gescheiterten Pläne, die sudanesishe Regierung dazu zu zwingen, einen Teil der Öleinnahmen in einen Kompensationsfonds für Flüchtlinge einzubezahlen. Auch wirkungsvolle Sanktionen wie das von Human Rights Watch vorgeschlagene Waffenembargo oder die Schaffung einer Flugverbotszone wurden nicht umgesetzt. Eine Schlüsselrolle spiele China, das sich neben den USA bei der Abstimmung zur Beauftragung des Internationalen Strafgerichtshofs enthalten habe. Langsam werde sich China allerdings seiner Rolle bewusst; so habe das Land einen Beauftragten für den Sudan ernannt, auch weil die Ölforderung unter den gegebenen Umständen zunehmend unsicherer und schwieriger wird.

Wege zur Konfliktlösung

Baum machte klar, dass eine dauerhafte Befriedung des Landes nur möglich ist, wenn alle Parteien einbezogen werden. Der Frieden müsse von innen und von unten aufgebaut werden. Lokale Gespräche unter Einbeziehung der verschiedenen Konfliktparteien seien dafür eine fundamentale Voraussetzung. Gleichzeitig gelte es, ökonomische Reformen durchzuführen.

ren. Die internationale Gemeinschaft müsse von außen darauf hinwirken, dass die Regierung den Inhalt eines Friedensabkommens für alle Gruppen zumutbar gestaltet. Sie dürfe keinen Zweifel daran lassen, dass sie mit der Politik der sudanesischen Regierung nicht einverstanden ist.

Im Westen sei jedoch die Haltung verbreitet, die Afrikaner sollten das Problem selbst lösen. So gelte auch in Berlin, dass sich unverständlicherweise durch die Einladung des sudanesischen Vize-Präsidenten hervorgerufen habe, die Devise: „Bloß nichts sagen, sonst müssen wir noch Truppen schicken.“ Langfristig wäre die Einberufung eines Nationalkongresses von großer Bedeutung, da die Regierung keinerlei Legitimation besitzt. Dieser werde allerdings nicht zustande kommen, schloss Baum. Die internationale Gemeinschaft sei deshalb verpflichtet, die Schutzverantwortung auf Darfur anzuwenden.

Friedensaufbau unterstützen

Marina Peter, Direktorin des Sudan Focal Point Europe, rief dazu auf, die schizophrene Politik der internationalen Gemeinschaft gegenüber dem Sudan durch eine kohärente Politik zu ersetzen. So arbeite beispielsweise der Chef des sudanesischen Geheimdienstes, Salah Abdallah Gosh, einer der Drahtzieher der sudanesischen Unterstützung für die in Darfur mordenden Janjaweed-Milizen, eng mit der CIA im Kampf gegen den Terror zusammen. Gleichzeitig verhängte die USA Sanktionen gegen Khartoum.

Weiterhin gelte es, wie von Baum gefordert, einen Friedensaufbau von unten zu unterstützen. Die Bevölkerung selbst müsse entscheiden, ob der Süden oder Darfur unabhängig werden sollen. Diese Forderung werde von einigen Rebellengruppen vertreten. Die internationale Gemeinschaft, so Peter, müsse den Sudan bei Wahlen unterstützen. Sie dürfe den Süden nicht wie einen souveränen Staat behandeln und damit die Implementierung des Friedensabkommens unterhöhlen, da die Frage der Unabhängigkeit erst in einem späteren Referendum geklärt werden soll.

Die Stärkung der Zivilgesellschaft, die bisher noch keine Forderungen an die Rebellengruppen gerichtet habe und derzeit



Verpflichtung, die Schutzverantwortung auf Darfur anzuwenden: Gerhart R. Baum

auch nicht in der Lage sei, den Frieden voranzutreiben, sei ebenfalls ein zentraler Punkt und gleichzeitig ein längerfristiger Prozess, den es zu unterstützen gelte. Für eine militärische Intervention sei es zum jetzigen Zeitpunkt zu spät.

Versagen der Staatengemeinschaft

Auf die Frage von Moderator **Thomas Mösch**, Leiter des DW-Radios Afrika/Haussa in Bonn welche Fehler im Sudan gemacht worden sind, antwortete Peter, dass aufgrund eines verfehlten Frühwarnsystems keine rechtzeitigen Schritte zur Verhinderung und Eindämmung des Konflikts unternommen worden seien. Ein weiteres Versäumnis stelle die mangelhafte Umsetzung des Friedensabkommens zwischen Norden und Süden dar. Zwar sei 2005 eine UN-Mission entsandt worden (United Nations Mission in Sudan – UNMIS), seit über einem Jahr gebe es aber keinen offiziellen UN-Repräsentanten für den Sudan. Der zweite Pfeiler des Friedensabkommens sei die „Assessment and Evaluation Commission“, die die Implementierung des Abkommens überwachen soll. Um ihren Vorsitz habe es einen

Machtkampf zwischen zwei Männern gegeben, mit dem Ergebnis, das einer nun den Vorsitz innehat, vom anderen aber nicht unterstützt werde. Dabei spielten Eigeninteresse und verletzte Eitelkeit eine entscheidende Rolle.

Die EU habe ihre Verantwortung, so Peter, abgeschoben und den Sudan zum „Testfall für die AU“ erklärt. Die AU-Truppen seien aber nur mangelhaft vorbereitet worden, und die UN habe die Friedensgespräche wie auch das Engagement der AU weiter unterminiert. Bislang würden die Bedürfnisse der Menschen vor Ort kaum berücksichtigt, dabei könnte die Idee einer „Union der Marginalisierten“ durchaus ein Erfolg versprechender Ansatz sein.

Baum ergänzte, dass die internationale Gemeinschaft von Anfang an keine klare Ansage an die Adresse Khartums gemacht habe und dass kein entschiedener Wille zur Lösung des Problems erkennbar gewesen sei. Die Verhängung entschiedener Sanktionen wäre hilfreich gewesen, und auch eine rechtzeitige militärische Intervention hätte zur Lösung des Problems beitragen können. Die sudanesisische Regierung habe es allerdings verstanden, verschiedene Staaten gegeneinander auszuspielen. Sie habe den Konflikt bewusst angeheizt und die entstehende Unruhe genutzt, um unterschiedliche Gruppen gegeneinander auszuspielen. Gleichzeitig fand eine islamistische Aufladung des Konflikts statt. So stelle Khartum die Hybridmission als „Intervention à la Irak“ dar.

Herausforderungen für humanitäre Organisationen

Über die Rolle der Hilfsorganisationen und die Lage der Bevölkerung im Sudan berichtete **Jörg Heinrich**, Programm-Manager der Regionalgruppe Ost- und südliches Afrika der Deutschen Welthungerhilfe in Bonn. Die Unterentwicklung des Landes sei eine der Hauptursachen für den Konflikt. Die Deutsche Welthungerhilfe sei aus diesem Grund schon lange vor dem Gewaltausbruch im Sudan tätig gewesen. Die Bevölkerung in Darfur verfüge über keinerlei Ressourcenzugang, sie werde marginalisiert, die Menschen seien

teilweise vollständig verarmt, die meisten hätten mehrfach fliehen müssen und dabei jegliche Hoffnung verloren. Die Lebensmittelversorgung gestalte sich aufgrund der schlechten Zugänglichkeit zu einem Gebiet der Größe Frankreichs ohne Straßen sehr schwierig. Dennoch versuche die Deutsche Welthungerhilfe, die Versorgung von Dörfern und Flüchtlingslagern aus humanitären Gründen aufrecht zu erhalten.

Heinrich betonte, dass eine stärkere finanzielle Förderung präventiver Maßnahmen von entscheidender Bedeutung sei. Bisher seien Hilfsgelder in Höhe von rund 700 Mio. Euro in den Sudan geflossen, der Einsatz der Hybridmission werde auf etwa 37 Mrd. Euro veranschlagt. Das Verdienst der Hilfsorganisationen liege im Abwenden einer Hungersnot. Neben Nahrungsmitteln würden auch Saatgut und Geräte für die Bestellung der Felder an die Flüchtlinge verteilt, die alles verloren haben.

Die Hilfswerke seien mit Problemen bei der Erteilung von Visa und am Zoll sowie mit massiven Sicherheitsproblemen konfrontiert. Derzeit gebe es etwa 20 Rebellengruppen im Sudan. Die Hilfslieferungen seien im Vorfeld bei diesen anzumelden; dennoch stünden Überfälle auf Lebensmitteltransporte auf der Tagesordnung, da sich die Herrschaftsgebiete rasch veränderten. Viele Rebellen hätten ihre politischen Ziele vergessen, seien zu gewöhnlichen Kriminellen geworden und hätten kein Interesse am Einsatz einer UN-Mission.

Auf die Frage, ob in der Bevölkerung überhaupt über die Entsendung einer Friedenstruppe gesprochen werde, erwiderte Heinrich, dass sich die Diskussion vor allem um die Zusammensetzung der Mission drehe. So spreche sich eine der Rebellenbewegungen, das Justice and Equality Movement (JEM), gegen die Beteiligung chinesischer Soldaten aus, während die Regierung Soldaten aus China und Afrika sowie Soldaten muslimischen Glaubens bevorzuge.

Abschließend rief Heinrich die Staatengemeinschaft dazu auf, humanitäre Anlie-

gen in den Vordergrund zu rücken und eigene wirtschaftliche Interessen hintan zu stellen.

Bewusste Vermeidung des Begriffs „Genozid“

Nach Auffassung von Prof. Dr. **Mihran Dabag**, Direktor des Instituts für Diaspora- und Genozidforschung an der Universität Bochum, hat die Bezeichnung „Katastrophe“ für die Situation in Darfur zur „Naturalisierung“ eines politischen Konflikts geführt. Stattdessen müsse der Begriff des „Völkermords“ verwendet und

werden sollte. Die territoriale Integrität werde in der internationalen Politik überbewertet. Dennoch müsse Darfur nicht zwingend zu einem unabhängigen Staat werden, die Frage sei jedoch, wie Rechtsbeziehungen zwischen den einzelnen Gruppen etabliert werden können.

Die Staatengemeinschaft scheitere regelmäßig bei Genoziden, was auf eine nicht existente Sensibilität gegenüber solchen Ereignissen zurückzuführen sei, klagte Dabag. Ihr Denken sei zu sehr in nationalstaatlichen Kategorien verhaftet, und die ideologische Planung der Verantwortli-



*Kohärente Politik der internationalen Akteure dringend notwendig.
v.l.n.r. Marina Peter, Gerhart R. Baum, Thomas Mösch, Jörg Heinrich, Mihran Dabag*

von Opfern und Tätern gesprochen werden, so seine Forderung. Der Begriff „Genozid“ beschreibe, was passiere, er sei eine juristische und politische Kategorie, er zwingt die Politik zum Handeln und habe somit eine friedensstiftende Dimension. Der Begriff impliziere einen Plan oder eine Intention, die auf die Homogenisierung eines Territoriums abziele. Im Sudan seien sowohl die Intention als auch die Folgen für die Bevölkerung Darfurs erkennbar.

„Hat die sudanesisische Regierung ihre Schutzverantwortung wahrgenommen“, fragte Dabag. „Und wenn nicht, hat der Staat dann nicht seine Souveränitätsrechte verwirkt?“ Es stelle sich die Frage, so Dabag weiter, ob Darfur weiterhin Teil des Sudans bleiben könne oder ob die Gründung eines neuen Staates vorangetrieben

werden werde meist übersehen. Abschließend forderte Dabag die Bildung einer Staatenallianz, um das Sterben in Darfur zu beenden.

Baum und **Peter** stimmten Dabag zu, dass in Darfur von einem Genozid gesprochen werden könne. Der Begriff werde jedoch von der internationalen Gemeinschaft vorsätzlich vermieden, da niemand den Mechanismus, der an die Feststellung eines Genozids geknüpft sei, aktivieren wolle. Der politische Wille sei dazu einfach nicht vorhanden, deshalb werde auch in Zukunft kein Genozid festgestellt werden.

Mangelnder internationaler Druck

In der anschließenden Plenumsdiskussion beklagte **Lotte Leicht**, Direktorin des EU-Büros von Human Rights Watch in Brüssel,

sel, das Fehlen einer adäquaten Reaktion der Staatengemeinschaft auf das anhaltende Sterben in Darfur. Aus Rücksicht auf Friedensverhandlungen wolle man keine der Parteien angreifen. Es werde kein konsistenter politischer Druck aufgebaut, und die Verhängung von Sanktionen werde nicht vorangetrieben. Der Haftbefehl des Internationalen Strafgerichtshofs gegen den sudanesischen Minister für humanitäre Angelegenheiten werde nicht unterstützt; der betreffende Minister sei inzwischen sogar befördert und mit der Visa-Vergabe für Ausländer betraut worden, was als offene Provokation verstanden werden müsse, so Leicht. Verschiedene Teilnehmer sudanesischer Herkunft betonten, dass das Problem in der ethnischen Zusammensetzung des Landes, dem Kampf um Ressourcen, der mangelnden Vernunft der lokalen Eliten

und im Versagen der internationalen Gemeinschaft liege. Letztere solle sich nicht primär auf humanitäre Hilfe, sondern auf eine politische Lösung konzentrieren. Kein eigenständiges Darfur, sondern eine gesamtsudanesische Lösung sei notwendig, die nur durch eine Konferenz für alle Sudanese verwirklicht werden könne. Wichtig sei es, den Frieden von innen heraus aufzubauen und einen Darfur-Darfur-Dialog zu fördern. Erschwerend komme hinzu, dass sich die meisten afrikanischen Länder nicht für den Konflikt im Sudan interessieren würden. Eine Beteiligung Chinas an der Hybridmission wurde von einem Teilnehmer mit dem Verweis auf Öl-Interessen und chinesische Waffenlieferungen an Khartoum ebenso abgelehnt wie die Beteiligung muslimischer Soldaten von einem anderen Zuhörer.

Von der Absichtserklärung zur Umsetzung

Praktische und politische Voraussetzungen zur Erfüllung der Schutzverantwortung

Der dritte Teil des Symposiums befasste sich mit den praktischen und politischen Voraussetzungen die nötig sind, um das Konzept der „Schutzverantwortung“ umzusetzen. Die Frage, wie man die Bevölkerungen in den Geber- und Entsendeländern vom Sinn eines finanziellen oder militärischen Engagements längerfristiger Natur überzeugen kann, stand ebenso auf der Tagesordnung wie die Frage nach der Mobilisierung und der dauerhaften Verfügbarkeit der notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen.

Erste Antworten auf diese Fragen lieferte **Gareth Evans**, Präsident der International Crisis Group (ICG), Brüssel, und – wie Ramesh Thakur – Ko-Autor des ICISS-Berichts „The Responsibility to Protect“. Trotz der erfreulichen Aufnahme der Schutzverantwortung in die Abschlussklärung des Millennium+5-Gipfels sei es noch zu früh für Optimismus, denn es existiere weiterhin großer Widerstand gegen das Konzept, das von vielen als imperialistisch wahrgenommen wird.

Es müsse geklärt werden, so Evans, was zu tun sei, um die Debatte über die Schutzverantwortung in das richtige Licht zu rücken. Vier fundamentale konzeptionelle Missverständnisse gelte es auszuräumen.

Erstes Missverständnis: Bei der Schutzverantwortung geht es nur um eine militärische Intervention. Die Schutzverantwortung sei primär ein präventives Konzept, stellte Evans richtig, welches die Verantwortung des einzelnen Staates betont. Der Staatengemeinschaft komme die Aufgabe zu, das Verantwortungsbewusstsein der Staaten zu stärken und zur Krisenprävention beizutragen. Dabei dürfe die Dimension der Reaktion nicht als Synonym für eine militärische Aktion verstanden werden. Gleichzeitig könne eine militärische Intervention als *ultima ratio* jedoch nicht ausgeschlossen werden.

Enge Definition des Anwendungsbereichs

Zweites Missverständnis: Das Konzept der Schutzverantwortung schützt alle vor allem. Dieser Auffassung hielt Evans entgegen, die Schutzverantwortung sei kein umfas-

sendes Konzept, welches alle Aspekte menschlicher Sicherheit regeln könne, wie etwa Bedrohungen durch den Klimawandel oder durch Waffenproliferation. Ziel sei ein effektives und von Konsens getragenes Vorgehen in den schlimmsten Fällen sich abzeichnender humanitärer Verbrechen.

Drittes Missverständnis: Jeder potenzielle Konflikt und jede Menschenrechtsverletzung ist ein Fall für die Schutzverantwortung. Der Schutz vor solchen Verbrechen sei zweifelsohne wichtig, so Evans. Doch die Schutzverantwortung sei begrenzt auf die schwersten Fällen von Menschheitsverbrechen wie Massentötungen, ethnische Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Die Situation im Irak 2003 habe trotz Menschenrechtsverletzungen und Gräueltaten in der Vergangenheit nicht die Voraussetzungen für eine Schutzverantwortungssituation erfüllt. Dagegen würde der heutige Irak, nach einem Truppenabzug der USA und einer weiteren Verschlechterung der Sicherheitslage, die Kriterien für eine internationale Schutzverantwortung möglicherweise erfüllen.

Viertes Missverständnis: Die Schutzverantwortung rechtfertigt eine militärische Intervention, sobald Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ethnische Säuberungen zu verzeichnen sind. Eine militärische Intervention ist eine außerordentliche Maßnahme für deren Legitimation mehrere Kriterien gleichzeitig erfüllt sein müssen, betonte Evans. Die Ernsthaftigkeit der Bedrohung müsse gegeben sein (*seriousness of threat*), der primäre Zweck der Intervention sei klar zu definieren (*motivation*), die Inter-

vention müsse der letzte Ausweg sein (*last resort*), die militärische Antwort müsse verhältnismäßig (*proportionality of response*) und die Folgen verantwortbar (*balance of consequences*) sein. Evans bedauerte, dass dieses Kriterienset vom Weltgipfel nicht übernommen worden war. Zwar würden die Kriterien die Auseinandersetzung über die Art ihrer Anwendung nie beenden können. Doch eine Debatte auf der Grundlage definierter Kriterien wäre allemal besser als die derzeit geführte ad hoc-Debatte.

Praktische Herausforderungen

Auf der praktischen Ebene sehe sich die Schutzverantwortung vor zwei Herausforderungen: die institutionellen Voraussetzungen müssten geschaffen und die politische Bereitschaft zu ihrer Umsetzung erzeugt werden. Kapazitäten für Frühwarnung und Prävention, Sanktionsmechanismen, zivile Kapazitäten (etwa eine „Bereitschafts“-Polizei) und militärische Kapazitäten müssten aufgebaut werden. Dafür – wie auch zur adäquaten politischen Reaktion auf entstehende Schutzverantwortungssituationen – sei politischer Wille erforderlich. Dabei müsse eine Mobilisierung auf zwei Ebenen erfolgen: Einerseits gelte es, Regierungen, regionale und internationale Organisationen zu gewinnen, andererseits müsse auch die Zivilbevölkerung überzeugt und ihre Forderungen berücksichtigt werden. Die Gründung des „Global Centre for the R2P“ auf Initiative der International Crisis Group, von Human Rights Watch, Oxfam, Refugees International und dem World Federalist Movement mit Unterstützung Australiens, Belgiens, Großbritanniens, Kana-

das, den Niederlanden, Norwegens und Ruandas stelle eine wichtige Entwicklung zur Konkretisierung der Schutzverantwortung dar.

Auf die Frage von Moderator **Peter J. Croll**, Direktor des Bonn International Center for Conversion (BICC), welche Bedingungen zur Umsetzung der Schutzverantwortung gegeben sein müssen, antwortete **Manfred Eisele**, Beigeordneter Generalsekretär a. D. der UN, das Haupthindernis für die Lernfähigkeit der internationalen Gemeinschaft sei in Artikel 2 (7) UN-Charta zu finden.



Es gibt weiterhin großen Widerstand gegen das Konzept: Gareth Evans

Gefährliches Souveränitätsdenken

Sowohl Slobodan Milosevic und Idi Amin als auch Robert Mugabe hätten sich auf diesen Artikel berufen. Das darin festgeschriebene Interventionsverbot und der dahinter stehende Souveränitätsgedanke, der ein Souveränitäts-

verständnis widerspiegele, bei dem das Wohlergehen der Bürger nicht berücksichtigt werde, sei das Haupthindernis bei der Implementierung der Schutzverantwortung. Auch Mitglieder des Sicherheitsrats würden sich darauf berufen und Fortschritte in der Weiterentwicklung des Souveränitätsverständnisses verhindern. Ein Beispiel sei die Blockade der Kosovo-Intervention durch China und Russland gewesen. Eine Vielzahl der UN-Mitgliedstaaten müsste an ihre Schutzpflicht gegenüber den eigenen Minderheiten erinnert werden. China beispielsweise sehe den Separatismus als drittgrößte nationale Bedrohung an, und der Sudan wolle keine Veränderung der Kolonialgrenzen, um mögliche Sezessionsbestrebungen zu verhindern. Eisele verwies auf positive Bei-

spiele friedlicher Sezession, wie etwa die Auflösung der Tschechoslowakei. Kleinstaaten wie Luxemburg, Liechtenstein und Andorra seien Belege für funktionsfähige Kleinstaaten, so Eisele weiter.

Die Blockaden im Sicherheitsrat seien allerdings ein nicht zu lösendes Problem: „Die ständigen Sicherheitsratsmitglieder werden bis in alle Ewigkeit an ihrem Vetoprivileg festhalten“.

„Responsibility not to mess up“

Dr. **Winrich Kühne**, Direktor des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), Berlin, betonte eindringlich, dass die Schutzverantwortung nur in Verbindung mit einer Verantwortung zur Effektivität (*responsibility to be effective*) und einer Verantwortung, kein Chaos anzurichten (*responsibility not to mess up*) Sinn ergebe. Die Akzeptanz für Militäreinsätze innerhalb der Bevölkerung nehme ab, was nicht auf eine unzureichende Öffentlichkeitsarbeit zurückzuführen sei, sondern auf die korrekte Wahrnehmung, dass Militäreinsätze nicht so funktionierten wie versprochen. In Äthiopien laufe alles schief, Darfur werde ein Debakel, in Somalia drohe ein Stellvertreterkrieg zwischen Eritrea und Äthiopien, die völkerrechtliche Grundlage für die EU-Mission im Kosovo sei wackelig und in Afghanistan sei ebenfalls eine Verschlechterung der Situation zu verzeichnen.

Das Durchführungsinstrumentarium werde immer schlechter. Zwar werde viel über „integrierte Missionen“ diskutiert, Realität sei aber eine fortschreitende Zersplitterung bei den verschiedenen Durchführungsorganisationen. So erschwere die Spaltung des UN Department of Peacekeeping Operations (DPKO) ein kohärentes Vorgehen. Auch die EU sei organisatorisch zersplittert und von internen Grabenkämpfen geprägt. Wichtig wäre, so Kühne, eine Entbürokratisierung der bestehenden Institutionen, neue Institutionen würden hingegen nicht gebraucht.

Wiederholung von Fehlern

Mit Blick auf den Sudan betonte Kühne, dass die Kapazitäten der AU für Großein-

sätze nicht ausreichend sind. Vier Wochen bevor 20.000 Soldaten zu einer sehr schwierigen Mission in den Sudan entsandt werden sollen, existiere noch kein Ansatz für eine Kooperationsstruktur zwischen UN, EU und der AU. Die nicht vorhandene Strategie, die unklare Befehlsstruktur und eine fehlende stringente Zielsetzung seien „against all lessons learned“, so Kühne. Darüber hinaus spielten Persönlichkeiten bei Friedensmissionen eine große Rolle, doch die Leiter solcher Missionen würden meist nicht nach dem Kriterium der besten Eignung ausgewählt.

Ein mögliches Instrument zur Verbesserung der „peacekeeping tool box“ präsentierte Dr. **Robert Zuber** von Global Action to Prevent War (GAPW) in New York. Der von verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen vorgeschlagene *United Nations Emergency Peace Service* (UNEPS) könnte in Bezug auf Krieg und Konflikte eine präventive und deeskalierende Wirkung entfalten. Durch zeitnahes Handeln einer ständigen, gut ausgebildeten und schnell verfügbaren Eingreiftruppe, bestehend aus 15.000 bis 18.000 Soldaten aus verschiedenen Staaten, könnten humanitäre Katastrophen verhindert werden. Dabei gelte es, vier verschiedene Probleme zu lösen. Erstens dauerten Militäroperationen zu lange und würden zu teuer, weil sie zu spät vor Ort sind. Zweitens litten viele Peacekeeping-Einsätze unter einem unklaren Mandat und einer schlechten Vorbereitung. Es gebe eine wachsende Tendenz, Peacekeeping-Missionen als Ersatz für fehlendes politisches Engagement zu nutzen. Das dritte Problem sei das Fehlverhalten von Soldaten während der Einsätze. Und schließlich würden Friedensmissionen oftmals Erwartungen innerhalb der betroffenen Bevölkerung wecken, die nicht erfüllt werden können.

Lokale Bevölkerung beteiligen

Zuber verglich die Polizeimethoden im New Yorker Stadtteil Harlem, wo er hauptberuflich als Pfarrer arbeitet, mit dem Vorgehen bei Peacekeeping-Einsätzen. So „teste“ die New Yorker Polizei gerne neue Methoden und Strategien in

Harlem. Mit den Folgen hätten dann die dortigen Bewohner zu leben und nicht die Ideengeber. Die Polizei genieße deshalb keinerlei Vertrauen mehr. Die Bevölkerung sei enttäuscht von den vielen unerfüllten Versprechen der Politiker. „Ich werde immer wieder zu Diskussionen über mögliche Maßnahmen zur Verbesserung der Situation eingeladen“, so Zuber, „aber unsere Vorschläge finden keine Be-

an Ländern mit nennenswerten Menschenrechtsverletzungen. Nach Angaben von Human Rights Watch sind dies etwa 100 Länder. Auf einer Liste mit möglichen Kandidaten, für die die Schutzverantwortung Anwendung findet, würden sich hingegen etwa zehn bis zwölf Länder wieder finden, von denen zwei bis drei gefährdet seien, in einen Genozid abzurutschen, so Evans. Es gehe um einen kleinen Bereich



*Schutzverantwortung muss effektiv ausgeübt werden.
v.l.n.r. Manfred Eisele, Peter J. Croll, Winrich Kühne, Robert Zuber*

achtung“. Diese Situation sei mit der Situation im globalen Süden vergleichbar – in beiden Fällen sei es wichtig, Strukturen zu schaffen, zum Beispiel in Form regionaler Forschungszentren, wo sich die Betroffenen äußern und ihre Bedürfnisse einbringen können. Vorschläge von außen würden oftmals nicht den Bedürfnissen vor Ort entsprechen. Es sei von fundamentaler Bedeutung, die Menschen die im Fokus einer Aktion stünden, anzuhören und wahrzunehmen, auch um Vertrauen zu schaffen.

„Let’s make it work!“

In der anschließenden Plenumsdiskussion fragte Dr. **Jurij Aston**, Persönlicher Referent des Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt, Berlin, an welcher „Schwelle“ die Schutzverantwortung einsetze. Erst bei einem stattfindenden Genozid? Dann bliebe kaum noch Zeit für präventive Maßnahmen, die militärische Intervention wäre schon nah. **Evans** sah das Problem in der langen Liste

an einschlägigen Situationen, in denen wir immer wieder versagt hätten. Nach langen Debatten in den 1990er Jahren sei das Konzept der Schutzverantwortung der erste Erfolg versprechende Ansatz für die Zukunft. Sollte dessen Umsetzung scheitern, wären wir bei zukünftigen Schutzverantwortungssituationen wieder nicht in der Lage einzugreifen. Deshalb dürfe das Konzept nicht mit anderen Aufgaben assoziiert werden, denn es handle sich um ein Instrument zur Reaktion auf einen genau festgelegten Tatbestand. Evans schloss mit dem Aufruf: „Let’s make it work!“

Nach Dr. **Annette Weber** von der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin liegt das grundlegende Problem der Schutzverantwortung in der Erwartung, dass eine militärische Lösung kommt, die dann aber ausbleibt. Daraus ergeben sich Fragen wie: Verlieren die Menschen ihre Hoffnung, oder beginnen sie nach Alternativen zu suchen? Und können wir an diesen Alternativen arbeiten?

Zuber rief dazu auf, sich auf Erfolg versprechende Ansätze und Positivbeispiele statt auf Probleme zu konzentrieren. Der Verantwortung für Zivilisten und humanitäre Helfer gelte es nachzukommen; eine Konfliktintervention dürfe nicht vorzeitig abgebrochen werden. Wir müssen lernen, so Zuber, mit anderen Akteuren und Fähigkeiten umzugehen, da die „Peacekeeping Community“ ihre Aufgabe alleine nicht erfüllen könne.

Kühne ergänzte, dass eine humanitäre Katastrophe zwar der Ausgangspunkt für die Schutzverantwortung ist, eine humanitäre Antwort oftmals aber nicht die Lösung, sondern Teil des Problems sei. Als Beispiel verwies er auf den Sudan, wo die Lagerversorgung selbst zu einer Konfliktursache geworden ist. Der Grund hierfür sei, dass humanitären Katastrophen in der Regel massive Transformationsprozesse und politische Prozesse zugrunde liegen, die nur politisch gelöst werden können.

Dem Missbrauch vorbeugen

Kriterien zur Anwendung verschiedener „Stufen“ der Schutzverantwortung

Die abschließende Diskussionsrunde beleuchtete die durchaus begründete Befürchtung eines Missbrauchs oder einer selektiven Anwendung der Schutzverantwortung, die weniger den tatsächlichen Grad der Menschenrechtsverletzungen, sondern vielmehr die realpolitischen Interessen der intervenierenden (oder nicht-intervenierenden) Großmächte widerspiegelt. Welche juristischen und politischen „Riegel“ können dieser Missbrauchsgefahr, vor allem im Hinblick auf militärische Interventionen, vorgeschoben werden? Vorschläge für präzise Eingriffskriterien als Mindestvoraussetzung für bestimmte Maßnahmen werden seit einigen Jahren international diskutiert. Doch wie realistisch ist die Verständigung auf einen solchen Kriterienkatalog – und welchen Nutzen würde er bringen?

In ihrem Impulsreferat betonte Prof. Dr. Dr. **Sabine von Schorlemer**, Ordinaria für Völkerrecht, Recht der Europäischen Union und Internationale Beziehungen an der Technischen Universität Dresden und Vorstandsvorsitzende der Stiftung Entwicklung und Frieden, dass wir adäquate Antworten auf die gestellten Fragen brauchen. Sonst bestehe die Gefahr einer Erosion des Völkerrechts. Es müsse klar sein, ob bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit etwas zu tun sei, und wenn ja, was, wann, wie und mit welchen Mitteln. Die Wünschbarkeit von Kriterien sei nicht nur auf den Verregelungszwang von Juristen zurückzuführen, denn neben völkerrechtlichen Kriterien bedürfe es vor allem politischer Grundsätze. Der Argumentation pessimistischer Realisten, dass Kriterien nichts am selektiven Vorgehen des UN-Sicherheitsrats ändern würden, könne die These entgegengehalten werden, dass Kriterien zumindest das Risiko eines selektiven Vorgehens reduzieren. Schließlich unterliege der Sicherheitsrat selbst einer grundsätzlichen Rechtsbindung; er habe humanitäre Mindeststandards zu respektieren. In der Praxis sei die Schutzverantwortung durch den Sicherheitsrat implizit etwa in Burundi oder Mazedonien angewandt worden. Eine ausdrückliche Bezugnahme finde sich in der Sicherheitsrats-Resolution zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten.

Ziele eines Kriterienkatalogs

Nach von Schorlemer hätte ein Kriterienkatalog vier Vorteile: Untätigkeit würde erschwert, Entscheidungen des Sicher-

heitsrats würden transparenter, dem Missbrauch des Konzepts könnte durch die Ächtung von ad hoc-Koalitionen und unilateralem Eingreifen vorgebeugt werden und schließlich würde verhindert, dass sich das Vorgehen zu rasch auf die militärische Option verengt. Prävention müsste zu einer Vorbedingung werden. Dadurch könnte auch das Vertrauen auf Seiten der Entwicklungsländer gestärkt werden. Von Schorlemer regte an, einen Expertenausschuss zur Entwicklung von „guidelines“ einzusetzen, der außerhalb der UN angesiedelt, aber an das UN-System gekoppelt werden müsste.

Basierend auf der Grundlage der UN-Charta sei eine Verdichtung bestehender UN-Rechtsregeln und ihre Einfügung in einen normativen Rahmen notwendig. Weiterhin gelte es, Institutionen und Personen zu benennen, die für die Überprüfung einer möglichen Schutzverantwortungssituation verantwortlich sind und gegebenenfalls über konkrete Maßnahmen entscheiden.

Bei der Prävention ansetzen

Von Schorlemer plädierte dafür, den Leitfaden dort beginnen zu lassen, wo die Schutzverantwortung einsetzt, nämlich bei der Prävention. Dialoge sollten intensiviert und lokale Konfliktlösungsstrukturen unter Beteiligung der Bevölkerung geschaffen werden. Trotz höherer Kosten müsse auch die sozioökonomische Dimension eingeschlossen werden. Neue Prinzipien seien dabei nicht notwendig, vielmehr gehe es um eine Stärkung der bestehenden Präventionspflicht der internatio-

nenalen Gemeinschaft, die ggf. in einem eigenen Abkommen gebündelt werden könnte. Auch eine weitere institutionelle Absicherung der Prävention sowie die vermehrte Autorisierung vorbeugender Einsätze wären wünschenswert. Sie habe deshalb angeregt, dass sich die Bundesregierung aktiv an der Einrichtung des Büros des neuen UN-Beauftragten für die Schutzverantwortung beteiligt, informierte von Schorlemer.

Kriterien für den Einsatz von Gewalt

Für den Einsatz militärischer Gewalt gebe es einige unstrittig Kriterien. Interventionen sollten nur im Kollektiv und von der



*Präventionspflicht muss gestärkt werden:
Sabine von Schorlemer*

UN autorisiert erfolgen, mit dem obersten Ziel der humanitären Hilfe. Jede Aktion müsse in Übereinstimmung mit dem humanitären Völkerrecht stattfinden, Aussicht auf Erfolg haben und in ein politisches Gesamtkonzept eingebettet sein. Strittig seien dagegen die Eingriffsschwelle und die Art und Weise der Beweislage sowie ihre Belastbarkeit. Von Schorlemer forderte, die Eingriffsschwelle hoch anzusetzen und keine neuen Tatbestände in das Konzept aufzunehmen. Die

notwendige Beweislast zur Rechtfertigung einer militärischen Reaktion im Rahmen der Schutzverantwortung könnte durch den UN-Hochkommissar für Menschenrechte erbracht werden.

Als zusätzliches Kriterium stellte von Schorlemer die Frage des Rückzugs zur Debatte. Sollte ein Land verlassen werden, sobald die schwersten Menschenrechtsverletzungen beendet sind? Wann ist der richtige Zeitpunkt für den Übergang von der Reaktion zum Wiederaufbau, womit sich auch der Status der Schutzverantwortung verändert?

Die Politik sei derzeit noch nicht bereit, einen Kriterienkatalog zu verabschieden, so von Schorlemer abschließend. Deshalb sei es wichtig, die Diskussion darüber auf zivilgesellschaftlicher Ebene voranzutreiben und sie immer wieder an die Politik heranzutragen.

Die Schutzverantwortung dezentralisieren

„What strikes me is how different the views are,“ fasste **Thelma Ekiyor**, Geschäftsführerin des West Africa Civil Society Institute in Accra, ihren Eindruck des bisherigen Konferenzverlaufs zusammen. In der afrikanischen Debatte dominiere die Sorge darüber, wer die Implementierung der Schutzverantwortung überwache und wie ein Missbrauch verhindert werden könne. Benötigt würden deshalb keine neue Normen, sondern eine internationale Aufsicht. Das wichtigste Element eines Kriterienkatalogs sei aus dieser Perspektive der Aufbau von Vertrauen. Betrachte man Afrika im Kontext des „Kampfs gegen den Terror“ werde deutlich, dass die Schutzverantwortung zur Geisel der USA zu werden droht. Die USA unterstützten beispielsweise die äthiopische Intervention in Somalia und versuchten, ihre Militärpräsenz in Afrika auszubauen. Die Menschen in Afrika würden dies bereits als Missbrauch des Konzepts wahrnehmen.

Eine Lösung könne nur in der Dezentralisierung der Schutzverantwortung und der Berücksichtigung unterschiedlicher regionaler Fähigkeiten und lokaler Ideen liegen.

Das Beispiel Simbabwe zeige, dass der Druck von außen auf die Southern African Development Community (SADC) und auf Südafrika zur Lösung des Problems Mugabe nicht hilfreich sei, denn „es gibt verschiedene Wege, einen Konflikt zu lösen“. Präsident Mugabe werde das Land auch aufgrund der Auslieferung von Charles Taylor an den Internationalen Strafgerichtshof nicht verlassen.

Ekiyor forderte dazu auf, regionale Institutionen zu stärken. In Liberia beispielsweise habe die internationale Gemeinschaft zu Beginn des Bürgerkriegs lediglich die Ausländer, d.h. ihre eigenen Bürger, evakuiert, die lokale Bevölkerung habe keine Unterstützung erfahren. Es sei leicht, die dann folgende ECOMOG-Intervention zu verurteilen; aber im Gegensatz zur internationalen Gemeinschaft seien die regionalen Akteure wenigstens bereit gewesen, etwas zu unternehmen. Ein weiteres Positivbeispiel sei die ECOWAS-Intervention in Guinea. Es gebe auch Bemühungen zum Aufbau eines afrikanischen Frühwarnsystems. Als problematisch bezeichnete Ekiyor die Tatsache, dass die afrikanischen Anstrengungen bislang von externer Finanzierung abhängig sind. Das müsse sich ändern.

Zu den Aktivitäten der neuen UN Peacebuilding Commission in Sierra Leone bemängelte Ekiyor, dass ihre Arbeit in Büro-

kratie erstickte. Ein Großteil des zur Verfügung stehenden Geldes werde in Meetings und Flugkosten investiert; die Bevölkerung sei enttäuscht, weil es keine vorzeigbaren Ergebnisse gibt. Es sei wichtig, dass die lokale Perspektive berücksichtigt werde und die betroffene Bevölkerung im Fokus aller Bemühungen stehe.

Nicht-militärische Interventionen professionalisieren

Lotte Leicht, Direktorin des EU-Büros von Human Rights Watch in Brüssel, warnte davor, Interventionskriterien mit Kriterien für andere Maßnahmen zu vermengen, da die Ausschöpfung anderer Maßnahmen die Voraussetzung für eine militärische Intervention sei. Bisher habe es nur einen einzigen Fall gegeben, bei dem alle von der ICISS genannten Kriterien für eine militärische Intervention erfüllt waren, nämlich Ruanda. In Darfur beispielsweise seien nicht alle Optionen ausgeschöpft worden; die militärische Intervention habe die Situation verschlimmert statt verbessert. Die Interventionskriterien seien sehr streng; sie müssten nur angewandt werden.

Eine andere Frage sei diejenige nach Kriterien für sonstige Maßnahmen. So könnte die EU viel mehr tun, um Menschenrechtsverbrechen präventiv zu verhindern oder um das Verhalten von Tätern zu verän-



*Regionale Bedürfnisse müssen im Zentrum stehen.
v.l.n.r. Christian Much, Thelma Ekiyor, Jörg Calließ, Sabine von Schorlemer, Lotte Leicht*

dern. Solche „anderen“ Interventionen könnten viel professioneller und gezielter eingesetzt werden. Leicht forderte insbesondere gezielte Sanktionen gegen Verantwortliche. Die EU sei davon abgekommen, wirkungsvolle Sanktionen zu verhängen, denn sie wolle nicht zu hart sein und nicht zu stark bestrafen, sie möchte „smart but not too smart“ sein. Das Einfrieren von Kapital als Sanktionsmechanismus habe sich beispielsweise als ineffektiv erwiesen. Stattdessen wäre es sinnvoller, gewissen Ländern oder Personen keinen Zugang zu unserem Bankensystem zu gewähren und kein Kapital aus bestimmten Ländern anzunehmen. Neben der Verhängung von Einreisesperren für verschiedene Personen müsse auch Druck auf außereuropäische Banken ausgeübt werden, die sich weigern, sich an den Sanktionen zu beteiligen.

Androhungen durch die Justiz sowie in Aussicht gestellte rechtliche Konsequenzen würden von den verantwortlichen Personen trotz der Existenz des Internationalen Strafgerichtshof nicht ernst genommen. Daran trage die internationale Gemeinschaft eine Mitschuld, wenn sie sich etwa in Schweigen hülle, wenn ein wegen Menschenrechtsverletzungen vom Internationalen Strafgerichtshof vorgeladener sudanesischer Minister zum Flüchtlingsbeauftragten ernannt werde. Auf Forderungen müssten Taten folgen, mahnte Leicht eindringlich.

Umdenken im UN-Sicherheitsrat

Christian Much, Leiter des Referats „Vereinte Nationen: konzeptionelle Fragen, Governance“ im Auswärtigen Amt in Berlin stimmte Ekiyor zu, dass es vor allem darum gehe, Vertrauen in den Begriff der Schutzverantwortung zu schaffen. Hierzu könnten Anwendungskriterien einen Beitrag leisten. Von den drei Säulen der Schutzverantwortung sollten die Prävention und der Wiederaufbau stärker betont werden. Die Rechtslage hinsichtlich der Dimension der Reaktion habe sich allerdings bereits gebessert. Ausgehend von anfänglichen Lippenbekenntnissen habe sich das Konzept, durch dessen

mehrfache Wiederholung durch den Sicherheitsrat, verfestigt. Die Bedeutung von Artikel 2 (7) UN-Charta habe sich verändert; Verbrechen gegen die Menschlichkeit gehörten nicht länger zu den inneren Angelegenheiten eines Staates.

Bei der Operationalisierung der Dimensionen „Prävention“ und „Wiederaufbau“ gebe es eine ganze Reihe von Problemen. Im Bereich der Prävention ermögliche Artikel 6 UN-Charta den Ausschluss eines Mitglieds, sofern dieses die Grundsätze der Charta beharrlich verletze. Allerdings bleibe die internationale Gemeinschaft zur Durchführung präventiver Aktivitäten auf die Mitwirkung des betroffenen Staates angewiesen. In der Bevölkerung bestehe zudem nur begrenzte Bereitschaft, Mittel für präventive Maßnahmen auszugeben, etwa durch Vorbeugung von Konflikten mit Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit. Die politische Aufgabe bestehe deshalb darin, die Bevölkerung über die Wichtigkeit solcher Themen zu informieren.

Die Bundesregierung stehe dem Konzept der Schutzverantwortung grundsätzlich positiv gegenüber und denke darüber nach, das Büro des neuen UN-Sonderbeauftragten zu unterstützen. Das Konzept vereine zwei Kernelemente: der Begriff der Staatssouveränität müsse neu aufgeladen und das Wohl der Menschen ins Zentrum gerückt werden, außerdem bestehe eine Solidaritätspflicht zwischen den einzelnen Gesellschaften.

Um Vertrauen in das Konzept aufzubauen, empfahl Much, die weitere konzeptionelle Klärung der Schutzverantwortung nicht aus dem Westen voranzutreiben. Das Konzept dürfe nicht als Code-Wort für westliche Eingriffsgelüste verstanden werden. Deshalb solle auch das neue „Global Centre for the R2P“ entweder regional ausgewogen oder sogar südlastig besetzt werden. Die Schutzverantwortung soll zum Gegenstand von Politikdialogen mit nicht-europäischen Staaten und auf nichtstaatlicher Ebene gemacht werden.

Schutzverantwortung politisch nicht gewünscht

Zu Beginn der von Prof. Dr. **Jörg Calließ** von der Technischen Universität Carolo-Wilhelmina zu Braunschweig moderierten Plenumsdiskussion präziserte **von Schorlemer**, dass die Kriterien zur Schutzverantwortung nicht als Implementierungsinstrument, sondern lediglich als Richtlinien zu verstehen seien. Es sei wichtig, dass das Konzept Eingang in den europäischen Sicherheitsdiskurs finde. Bislang sei die Schutzverantwortung zwar völkerrechtlich legitimiert, aber politisch nicht gewünscht.

Nina Scherg von der Bundesakademie für Sicherheitspolitik in Berlin sah eine Chance, die Unterstützung der Bevölkerung für Präventions- und Wiederaufbaumaßnahmen zu verbessern, in häufigeren Diskussionen über präventive Elemente und zivile Maßnahmenpakete in den Parlamenten.

Dr. **Angelika Emmerich-Fritsche**, Rechtsanwältin und Privatdozentin an der Universität Erlangen-Nürnberg, kritisierte das Konzept der Schutzverantwortung mit der Verantwortung auch zur „Reaktion“ als zu weitgehend. Es sei unklar, ob das Konzept die EU oder die NATO zu militärischen Interventionen befuge und was man unter dem Begriff der „Staatengemeinschaft“ in einem solchen Fall verstehe. Außerdem mahnte sie an, die Bevölkerung stärker in die Kriterienentwicklung mit einzubeziehen. Völkerrechtlich habe sich durch das Konzept der Schutzverantwortung nichts geändert, erwiderte **Much**. Der Sicherheitsrat müsse eine Intervention zunächst beschließen, es existierten weder ein neues Interventionsrecht noch neue Interventionsgründe.

Prävention: Wann und mit welchen Mitteln?

Auf die Frage von **Andrej Zwitter** von der Ruhr-Universität Bochum nach der Eingriffsschwelle bei der Prävention antwortete **von Schorlemer**, diese könne nicht niedrig genug angesetzt werden. Alle Maßnahmen, die zum Schutz der Men-

schenrechte beitragen und den Opferschutz erhöhen, seien von fundamentaler Bedeutung. Kapitel VI der UN-Charta müsse revitalisiert und die Beilegung von Streitigkeiten mit diplomatischen, humanitären und friedlichen Mitteln vorangetrieben werden.

Prof. Dr. **Tobias Debiel**, Direktor des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF) an der Universität Duisburg-Essen, führte an, dass unilaterale Sanktionen geringe Erfolgsaussichten hätten. Er wandte sich gegen den Vorschlag von Lotte Leicht, nicht-europäischen Banken Strafmaßnahmen anzudrohen. Damit würde sich die EU wie die USA verhalten, um sich als machtpolitischer Akteur zu profilieren. Eine Lösung könne nur durch eine einheitliche Haltung aller relevanten Akteure erreicht werden, ansonsten wäre eine zunehmende Instabilität der Weltordnung die Folge. **Leicht** verteidigte Sanktionsandrohungen gegenüber ausländischen Banken als *ultima ratio* bei schwersten Menschenrechtsverbrechen. Darüber hinaus seien neue Ideen für gezielte Sanktionen notwendig.

Politischer Ausblick

Im abschließenden „Politischen Ausblick“ nahm **Debiel** zunächst Bezug auf die Diskussion über menschliche Sicherheit. Kritiker monierten, dass das Konzept der menschlichen Sicherheit keinen signifikanten Mehrwert aufweise, da es zu weit gefasst sei und die Gefahr der Militarisierung bestehe. Andererseits setze das Konzept auf erfolgreiche Weise das Individuum auf die Agenda und habe durchaus Mobilisierungspotenzial. Dieses Potenzial gelte es zu nutzen, forderte **Debiel**.

Zu dem sich abzeichnenden Paradigmenwechsel im Völkerrecht merkte er an, dass die Schutzverantwortung eine sich herausbildende Norm sei, die fortgeschrieben werde. Es gelte, wie bereits von Ipsen thematisiert, die Rechtssouveränität beizubehalten, da ansonsten das ganze internationale System in Frage gestellt würde. Durchdachte Regeln für das Konzept der Schutzverantwortung seien eine wichtige

Voraussetzung für seine Akzeptanz. Des weiteren schließe das Konzept die Verantwortung zur strafrechtlichen Verfolgung von Tätern mit ein, was bedeute, dass niemand mehr davon ausgehen könne, nicht bestraft zu werden. Das Konzept betone allerdings auch, wie von O'Connell mehrfach angeführt, die Verantwortung zum Frieden. Militärische Interventionen unterlägen einer hohen Legitimationsschwelle. Problematisch sei, dass in der aktuellen Diskussion der Fokus auf der Reaktion liege und die wichtigen Aspekte der Prävention und des Wiederaufbaus unterzugehen drohten.

Prof. Dr. **Ramesh Thakur** erinnerte daran, dass die internationale Gemeinschaft bei Massenvertreibungen und Völkermord regelmäßig versagt habe. Die Schutzverantwortung sei ein Konzept mit der Intention zu handeln, das aufgrund fehlender anderer Optionen alternativlos sei. Eine militärische Intervention sei nur in weni-

gen, eng umrissenen Fällen möglich. Gerade deshalb müsse die Staatengemeinschaft ihre Verantwortung akzeptieren und auch ihrer Verpflichtung zum Wiederaufbau nachkommen. Eine Entscheidung, ob eine einschlägige Situation vorliege, sei von Fall zu Fall zu treffen in einem Zusammenspiel von Recht und Politik. Dabei sei entscheidend, dass die zugrunde liegenden gemeinsamen Werte nicht den Interessen einzelner Staaten zum Opfer fallen. Eine moralische Gefahr, die bei der Umsetzung der Schutzverantwortung durch die internationale Gemeinschaft allerdings bestehe, sei das verstärkte Auftreten secessionistischer Bestrebungen, so Thakur. Er schloss mit den Worten: „Die Schutzverantwortung hat den Diskurs über Verbrechen und Kriminalität verändert und ist ein Symbol und Symptom für den menschlichen Fortschritt.“



*Die Schutzverantwortung ist alternativlos.
v.l.n.r. Tobias Debiel, Ramesh Thakur*

Weitere Informationen zu der Veranstaltung finden Sie auf unserer Homepage unter www.sef-bonn.org