

Zwischen Lust und Ehre

Freies Engagement in Kirche und Gesellschaft

## Schutz der Menschenrechte durch militärische Interventionen?

Politisch-ethische Diskussion der *Responsibility to Protect*

### 1. Gemeinsame Synode: „Der Beitrag der katholischen Kirche in der Bundesrepublik Deutschland für Entwicklung und Frieden“

Im November 1975 verabschiedete die „Gemeinsame Synode der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland“ ihren Beschluss „Der Beitrag der katholischen Kirche in der Bundesrepublik Deutschland für Entwicklung und Frieden“<sup>1</sup>. Grundlegend für den Text waren die einschlägigen Passagen der Pastoralkonstitution *Gaudium et Spes* des II. Vatikanischen Konzils.<sup>2</sup> Die Synode unternahm damit den Versuch, zentrale Themen kirchlicher Friedenslehre im Hinblick auf mögliche Konkretionen für den Bereich einer Ortskirche durchzubuchstabieren.<sup>3</sup> Dabei standen Einzelfragen aus den Themenbereichen „Friedensförderung“<sup>4</sup> sowie „Dienste für den Frieden“<sup>5</sup> im Zentrum.

In der Folgezeit hat sich die Verhältnisbestimmung unterschiedlicher Friedensdienste, wie sie durch den Würzburger Synodenbeschluss skizziert wurde, als wegweisend für die fortdauernde innerkirchliche Diskussion erwiesen.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Gemeinsame Synode der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland. Beschlüsse der Vollversammlung, Offizielle Gesamtausgabe Bd. I., Freiburg/Br. 1976, 470–510.

<sup>2</sup> Vgl. Karl Rahner – Herbert Vorgrimler, Kleines Konzilskompendium. Sämtliche Texte des Zweiten Vatikanums mit Einführungen und ausführlichem Sachregister, Freiburg/Br. 1990, Nr. 77–93, S. 536–552; vgl. Ernst-Josef Nagel – Harald Oberhem, Dem Frieden verpflichtet. Konzeptionen und Entwicklungen der katholischen Friedensethik seit dem Zweiten Weltkrieg, Mainz 1982, 63. Vgl. Thomas Hoppe, „Gerechtigkeit schafft Frieden“. Die Diskussion im westdeutschen Katholizismus, in: Lothar Coenen, Unterwegs in Sachen Zukunft. Das Taschenbuch zum konziliaren Prozeß, Stuttgart 1990, 50–60, hier 50.

<sup>3</sup> Vgl. Hoppe, „Gerechtigkeit schafft Frieden“ (s. Anm. 2) 50; ebenso: Nagel – Oberhem, Dem Frieden verpflichtet (s. Anm. 2) 63.

<sup>4</sup> Diesem Kontext ist sachlich auch die Entwicklungsthematik zuzuordnen, obwohl sie einen selbstständigen ersten Teil des Beschlusses ausmacht (vgl. Gemeinsame Synode [s. Anm. 1] 473 [= Präambel des Beschlusses, Ziff. 0.5: Dialektik von Entwicklung und Frieden]).

<sup>5</sup> Gemeinsame Synode (s. Anm. 1) 500–510.

<sup>6</sup> Vgl. Hoppe, „Gerechtigkeit schafft Frieden“ (s. Anm. 2) 50f.; ebenso vgl. Nagel – Oberhem, Dem Frieden verpflichtet (s. Anm. 2) 64–66.

Die besondere Akzentuierung der Entwicklungsfrage geht vor allem zurück auf die damals im Prozess der Rezeption befindliche Enzyklika „Über den Fortschritt der Völker“ (*Populorum Progressio*) Papst Pauls VI. aus dem Jahr 1967.<sup>7</sup> Deren Leitgedanke, dass „Entwicklung der neue Name für Frieden“<sup>8</sup> ist, spiegelt sich durchgängig in der Gedankenführung des Synodentextes wider. So mahnt die Synode die folgenreiche Engführung eines verbreiteten Verständnisses von Gerechtigkeit an: „Weltinnenpolitik‘, die dem Wohl der gesamten Weltbevölkerung verpflichtet wäre, ist vorläufig noch eine wenig konkrete Utopie“.<sup>9</sup> Selbstkritisch stellt sie fest, „daß die Kirche durch mannigfache Verflechtungen mit der kolonialen Politik in den vergangenen Jahrhunderten in ihren Beziehungen zu den Ländern der Dritten Welt belastet ist“<sup>10</sup>.

Der nachfolgende Text beschreibt zunächst die veränderten Themen, Fragen und Herausforderungen für die internationale Friedenssicherung und kirchliche Friedensethik nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes, greift dann die Forderung des Würzburger Synodentextes nach einer „Weltinnenpolitik“ – unter der Perspektive des Prinzips eines internationalen Gemeinwohls – auf und diskutiert auf der Folie dieses Sozialprinzips die grundsätzliche friedensethische Frage, ob sich Menschenrechte durch militärische Interventionen schützen lassen. Daran schließt sich eine Darstellung der aktuellen politisch-ethischen Debatte der sog. *Responsibility to Protect* an.

## 2. Veränderte Herausforderungen für die internationale

### Friedenssicherung und kirchliche Friedensethik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts

Im Jahr 1983 publizierten die katholischen Bischöfe der USA und mehrerer europäischer Länder, unter ihnen auch beide deutsche Staaten, Hirtenbriefe zum Frieden.<sup>11</sup> Sie kamen in der zentralen Aussage überein, dass die Aufrechterhaltung militärischer Mittel der Verhinderung, nicht dem Führen von Kriegen zu dienen habe. Vor allem galt dies angesichts der ethischen Proble-

<sup>7</sup> Vgl. hierzu ausführlich: Marianne Heimbach-Steins, *Menschenrechte in Gesellschaft und Kirche. Lernprozesse, Konfliktfelder, Zukunftschancen*, Mainz 2001, 36–45.

<sup>8</sup> Papst Paul VI., Enzyklika *Populorum Progressio* (1967) Nr. 76–80, Überschrift.

<sup>9</sup> Gemeinsame Synode (s. Anm. 1) 477 (Ziff. 1.1.1.1).

<sup>10</sup> Gemeinsame Synode (s. Anm. 1) 477 (Ziff. 1.1.2).

<sup>11</sup> Vgl. Michael Rosenberger, *Klare Worte gegen den Konsens des Schweigens. Das neue Friedenswort der deutschen Bischöfe*, in: *Orientierung* 65 (2001) 29–33; vgl. dazu allgemein: Volker Stümke – Matthias Gillner (Hg.), *Friedensethik im 20. Jahrhundert*, Stuttgart 2011.

matik der nuklearen Abschreckung.<sup>12</sup> Alle Anfang der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts geschriebenen katholischen kirchenamtlichen Dokumente zur Friedensfrage wählten als gemeinsamen Referenztext die Pastoralkonstitution *Gaudium et Spes* des Zweiten Vatikanischen Konzils. Diese hatte in deutlichen Worten vor der Eigendynamik gewarnt, die in der Anwendung militärischer Gewalt auftreten und „den Willen des Menschen zu den fürchterlichsten Entschlüssen treiben“<sup>13</sup> könnte. „Gewarnt vor Katastrophen, die das Menschengeschlecht heute möglich“ mache, gelte es „dringend“, dass sich die Menschheit „von der alten Knechtschaft des Krieges“<sup>14</sup> befreie. Wenn man nicht dieses Ziel habe, bleibe es fraglich, ob sich nukleare Abschreckung als spezifischer Modus einer Politik der Kriegsverhütung überwinden lasse. Die mit ihrer Aufrechterhaltung verbundenen immensen Risiken und Kosten rechtfertigten nicht, sie auf Dauer als Grundlage militärischer Friedenssicherung zu akzeptieren.<sup>15</sup>

In den politischen und ethischen Aporien der Abschreckung hatte sich eine grundsätzlichere Problematik herauskristallisiert, nämlich die Ambivalenz, die jeder Drohung, vor allem jeder Androhung von militärischer Gewalt innewohnt.<sup>16</sup> „Krieg“, so Papst Johannes Paul II., stelle stets eine „Niederlage der Menschheit“ dar. Auch dort, wo solche Entscheidungen nicht leichtfertig getroffen werden und die Verantwortlichen sich der oft schwerwiegenden Konsequenzen solcher Gewalt – gerade für Unbeteiligte – bewusst sind. In diesem Sinne findet sich in der Präambel der Charta der Vereinten Nationen von 1945 die feierliche Selbstverpflichtung, künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren.

Vom Gedanken der Gewaltprävention her als zentrales Anliegen ist auch das Friedenswort „Gerechter Friede“ entworfen, das die deutschen Bischöfe im Jahr 2000 veröffentlichten. Die zentrale Aussage des Friedenswortes lautet: Angesichts der absehbaren und nur schwer vermeidbaren Folgen militärischer Gewaltanwendung muss es erster Imperativ der Friedenspolitik sein, zu

<sup>12</sup> Vgl. Sekretariat der deutschen Bischofskonferenz (Hg.), *Gerechtigkeit schafft Frieden*. 18. April 1983 (Die deutschen Bischöfe 34), Bonn 1983, S. 55.

<sup>13</sup> Rahner – Vorgrimmler, *Kleines Konzilskompendium* (s. Anm. 2) S. 540: Pastoralkonstitution *Gaudium et Spes*, Nr. 80.

<sup>14</sup> Rahner – Vorgrimmler, *Kleines Konzilskompendium* (s. Anm. 2) S. 541: Pastoralkonstitution *Gaudium et Spes*, Nr. 81.

<sup>15</sup> Rahner – Vorgrimmler, *Kleines Konzilskompendium* (s. Anm. 2) S. 541: Pastoralkonstitution *Gaudium et Spes*, Nr. 81.

<sup>16</sup> Vgl. Thomas Hoppe, *Schutz der Menschenrechte durch bewaffnetes Eingreifen? Politisch-ethische Anmerkungen zur Debatte um eine Responsibility to Protect*, in: Gerhard Ernst – Stephan Sellmaier (Hg.), *Universelle Menschenrechte und partikuläre Moral*, Stuttgart 2010, 171–189, hier 172f.

vermeiden, dass man überhaupt in Situationen gerät, in denen man nur noch die Wahl zwischen letztlich inakzeptablen Alternativen hat<sup>17</sup>:

„[...] wenn Gewaltanwendung überhaupt nur für den Fall in Betracht gezogen werden darf, dass alle friedlichen Schlichtungsbemühungen gescheitert sind, dann heißt das positiv: Äußerste Anstrengungen, Gewalt zu vermeiden, sind nicht bloß empfohlen, sondern im strikten Sinne verpflichtend. Unter allen Umständen gilt der Grundsatz: Vorbeugende Politik ist besser als nachträgliche Schadensbegrenzung.“<sup>18</sup>

Nur unter streng eingegrenzten Voraussetzungen darf die ethische Ablehnung von Gewalt eingeschränkt werden. Angesichts von Situationen schwerster systematischer Menschenrechtsverletzungen kann das Ziel, die Gewaltanwendung aus der internationalen Politik zu verbannen, mit der „Pflicht [...] kolidieren, Menschen vor fremder Willkür und Gewalt wirksam zu schützen“<sup>19</sup>.

Die Zielsetzung, bedrohte Menschen zu schützen, sollte *universal* formuliert werden, denn sie macht weder an politischen noch an geographischen, ethnischen, religiösen oder anderen Grenzziehungen prinzipiell halt.

„[Darin,] dass die Unrechtserfahrung, auf die diese Zielsetzung sich gründet, von fundamentaler Art ist, liegt offenkundig eine Erkenntnis, die sich jenseits partikularer normativer Überzeugungen als konsensfähig erweist.“<sup>20</sup>

Auf internationaler Ebene bildet sich ein wachsender Konsens darüber heraus, dass die internationale Gemeinschaft ihre *Responsibility to Protect*, ihre Schutzverantwortung wahrnehmen müsse.

Kaum eine Idee löste in der letzten Dekade mehr Aufmerksamkeit aus und sorgte für mehr Diskussionen in den internationalen Beziehungen bzw. in den sie erforschenden wissenschaftlichen Disziplinen als die *Responsibility to Protect*. „With the possible exception of the 1948 Convention on Genocide,

<sup>17</sup> Vgl. Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.), Gerechter Friede. 27. September 2000 (Die deutschen Bischöfe 66) Bonn 2000, II.2 (Vorrang für gewaltpräventive Konfliktbearbeitung), Nr. 66–69, S. 41–43. Zu gewaltpräventiven Ansätzen vgl. auch: Thomas Hoppe, Gewaltvorbeugung in einer Welt der Gewalt. Lässt sich die Institution des Krieges überwinden?, Nettetal 2004, 9–27; Thomas Hoppe, „Frieden kann nicht errüstet werden“. Die Option für Gewaltfreiheit zwanzig Jahre nach der Ökumenischen Versammlung in Dresden, in: Herder Korrespondenz 63 (2009) 8, 419–423.

<sup>18</sup> Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.), Gerechter Friede (s. Anm. 17) Nr. 66, S. 41. Diese Überlegung führt zurück zu der Frage, worin die entscheidenden Defizite innerhalb von Staaten und in der internationalen Politik liegen, die einen gewaltvermeidenden Umgang mit Konflikten so schwer erscheinen lassen, und mit welchen Mitteln ihnen abzuwehren ist (vgl. Thomas Hoppe, Gerechter Frieden als Leitperspektive. Zu Konzept und Aufgabenprofil einer Ethik der internationalen Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33-34/2000, 25–32, hier 25).

<sup>19</sup> Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.), Gerechter Friede (s. Anm. 17) Nr. 150, S. 83.

<sup>20</sup> Hoppe, Schutz der Menschenrechte durch bewaffnetes Eingreifen? (s. Anm. 16) 173.

no idea has moved faster in the international normative arena than ‚the responsibility to protect‘.“<sup>21</sup> Die Schutzverantwortung der Vereinten Nationen und ihrer Mitgliedstaaten könne und solle sich nicht darauf beschränken, klassische zwischenstaatliche Kriege zu verhindern. Sie habe vielmehr den potentiellen bzw. akuten Opfern von Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und anderen Verbrechen gegen die Menschlichkeit Schutz zu gewähren, soweit sie diesen Schutz nicht vonseiten des Staates erhielten, in dem sie leben.

Papst Benedikt XVI. hob in seiner Ansprache vor den Vereinten Nationen am 18. April 2008 in New York ebenfalls die Bedeutung der *Responsibility to Protect* hervor:

„Die Anerkennung der Einheit der Menschheitsfamilie und die Achtung vor der jeder Frau und jedem Mann innewohnenden Würde erhalten heute einen Auftrieb im Prinzip der Schutzverantwortung [...]. Jeder Staat hat die vorrangige Pflicht, seine Bevölkerung vor schweren und wiederholten Verletzungen der Menschenrechte zu schützen, wie auch vor den Folgen humanitärer Krisen, die sowohl von der Natur als auch vom Menschen verursacht werden. Wenn sich herausstellt, dass die Staaten nicht in der Lage sind, einen solchen Schutz zu garantieren, steht es der internationalen Gemeinschaft zu, mit den von der Charta der Vereinten Nationen und anderen internationalen Übereinkommen vorgesehenen rechtlichen Mitteln einzugreifen. Das Handeln der internationalen Gemeinschaft und ihrer Institutionen darf [...] nie als eine ungerechtfertigte Nötigung oder eine Begrenzung der Souveränität verstanden werden. Vielmehr sind es die Gleichgültigkeit oder das Nichteingreifen, die tatsächliche Schäden verursachen.“<sup>22</sup>

Diese Verpflichtung zu einem ggf. auch bewaffneten Eingreifen hat zugleich eine problematische Kehrseite. Sie kann dazu führen, dass das militärische Instrument als Mittel der politischen Überlegungen zu sehr in den Mittelpunkt rückt. Dass die Anwendung von Gewalt jedoch allein als *ultima ratio* zu rechtfertigen ist, kann auf diese Weise in den Hintergrund treten.<sup>23</sup> Auf diese Gefahr weist das Wort der Deutschen Bischöfe hin:

„Die Anwendung von Gegengewalt kommt überhaupt nur als ultima ratio in Betracht. Alle anderen Mittel, [...] den fundamentalen Rechten von Menschen einen Weg zu bahnen, müssen ausgeschöpft sein. Denn auch wenn sie der Verteidigung elementarer Rechtsgüter dient, bringt Gewaltanwendung rasch ein nur schwer begrenzbares Ausmaß von Leid mit sich; sie bedeutet deswegen ein schwerwiegendes Übel, mag es sich auch um das geringere Übel handeln. Ein ethisches Kernproblem jedes be-

<sup>21</sup> Thomas G. Weiss, Humanitarian Intervention. Ideas in Action, Cambridge 2007, 1.

<sup>22</sup> Papst Benedikt XVI., Ansprache anlässlich des Besuchs bei der UN-Vollversammlung am 18.4.2008 ([http://www.vatican.va/holy\\_father/benedict\\_xvi/speeches/2008/april/documents/hf\\_ben-xvi\\_spe\\_20080418\\_un-visit\\_ge.html](http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/speeches/2008/april/documents/hf_ben-xvi_spe_20080418_un-visit_ge.html), 19.7.2012).

<sup>23</sup> Vgl. Hoppe, Schutz der Menschenrechte durch bewaffnetes Eingreifen? (s. Anm. 16) 174.

waffneten Konfliktes liegt zudem darin, dass er eine Eigendynamik freisetzen und deshalb nur allzu leicht in einem Übermaß an Gewalteininsatz enden kann.“<sup>24</sup>

### 3. Internationales Gemeinwohl als normativer Bezugspunkt von Interventionsentscheidungen

#### 3.1 Internationales Gemeinwohl

Angesichts der Veränderungen der weltpolitischen Lage wie der friedenspolitischen und -ethischen Herausforderungen musste das Bischofswort aus dem Jahr 1983 *Gerechtigkeit schafft Frieden* mit seiner Fokussierung auf die Frage nach der Legitimität nuklearer Abschreckung im Ost-West-Konflikt fortentwickelt werden. Der *Gerechte Friede* versucht eine theologisch und ethisch begründete Neuorientierung der Friedenspolitik zu entfalten, die der Titel programmatisch zum Ausdruck bringt: „Justitia“ und „Pax“ gehen ein nahezu symbiotisches Verhältnis ein.<sup>25</sup> Die Überschriften der beiden Friedensworte wollen nachhaltig an die biblischen Quellen wie an die theologische Tradition erinnern, welche die Stiftung des Friedens notwendig an die Realisierung der Gerechtigkeit binden.<sup>26</sup> Das Wort *Gerechter Friede* skizziert aber nicht allein den biblischen Gedanken der Gerechtigkeit, wie das Bischofswort von 1983 *Gerechtigkeit schafft Frieden*, sondern entfaltet darüber hinaus die Konzeption einer internationalen Gerechtigkeit und eines Weltgemeinwohls.

Das Gemeinwohlprinzip bildet den normativen Bezugspunkt, um die Interessenkonflikte in einer gemeinsamen staatlichen Ordnung „moralverträglich“<sup>27</sup> zu regulieren. Entsprechend mahnt *Gerechter Friede*: „Fehlt die Orientierung am Gemeinwohl, dann fehlt der Politik der moralische Maßstab, an dem sie sich kritisch zu überprüfen hat.“<sup>28</sup>

Traditionell werden der Staat und die nationalen gesellschaftlichen Akteure auf das Gemeinwohl verpflichtet. Durch den „bislang von wirtschaftlichen und

<sup>24</sup> Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.), *Gerechter Friede* (s. Anm. 17) Nr. 151, S. 84.

<sup>25</sup> Vgl. Matthias Gillner, *Weltgemeinwohl oder internationale Gerechtigkeit. Eine Analyse von „Gerechter Friede“ im Spiegel zeitgenössischer Moraltheorien internationaler Beziehungen*, in: Heinz-Gerhard Justenhoven – Rolf Schumacher (Hg.), *„Gerechter Friede“ – Weltgemeinschaft in der Verantwortung. Zur Debatte um die Friedensschrift der deutschen Bischöfe*, Stuttgart 2003, 154–170, hier 154.

<sup>26</sup> Vgl. Gillner, *Weltgemeinwohl* (s. Anm. 25) 154.

<sup>27</sup> Gillner, *Weltgemeinwohl* (s. Anm. 25) 155.

<sup>28</sup> Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.), *Gerechter Friede* (s. Anm. 17) Nr. 61, S. 37.

technischen Faktoren bestimmte[n] Prozess der Globalisierung“<sup>29</sup>, der die politischen Regelungskompetenzen von Einzelstaaten selbst hinsichtlich ihrer nationalen Gestaltungsaufgaben begrenzt, wird für das Bischofswort *Gerechter Friede* die „Sorge um das Gemeinwohl [...] zunehmend zu einer übernationalen, weltweiten Aufgabe“<sup>30</sup>. Das Schreiben *Gerechter Friede* zielt nicht in erster Linie auf den Ausgleich divergierender gesellschaftlicher Interessenlagen, sondern auf die Pazifizierung internationaler Konflikte.<sup>31</sup> Beim Wechsel von der inner- zur zwischenstaatlichen Ebene wird die normative Richtschnur des Gemeinwohls global zum „Weltgemeinwohl“ ausgeweitet. Dieses universal gültige Prinzip bildet den Maßstab einer Weltfriedensordnung, die nationalstaatliche Interessen in ethischer Perspektive einhegt. Im Rückgriff auf das Friedenswort der *Kommission der Bischofskonferenzen der Europäischen Gemeinschaft (ComECE)*, *Wahrheit, Erinnerung und Solidarität. Schlüssel zu Frieden und Versöhnung*<sup>32</sup> ist *Gerechter Friede* der Auffassung, dass erst „die Perspektive eines übernationalen Gemeinwohls“ erkennen lasse, „wo nationalstaatliche Interessenverfolgung ihre Legitimität einbüßt, weil sie elementare Rechte und Interessen anderer verletzt [...]“.<sup>33</sup>

Bereits Papst Johannes Paul II. fordert in seiner Enzyklika *Sollicitudo rei socialis*<sup>34</sup>, dass der Maßstab des Gemeinwohls „analoger Weise auf die internationalen Beziehungen angewandt“<sup>35</sup> werden müsse. Erstmals aber hatte Papst Johannes XXIII. in seiner Enzyklika *Mater et Magistra*<sup>36</sup> den nationalen Rahmen gesprengt und sich dem Gedanken eines „Weltgemeinwohls“ genähert, wenn er die Wahrung des eigenen Gemeinwohls mit der Forderung des Wohls anderer Länder untrennbar verknüpfte.<sup>37</sup>

Unter den Bedingungen plural verfasster Gesellschaften und Staaten aber – so das Gegenargument – sei die Beanspruchung eines überzeitlich gültigen Ordnungsideals „nichts anderes als der Versuch, einen Entwurf des

<sup>29</sup> Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.), *Gerechter Friede* (s. Anm. 17) Nr. 177, S. 98.

<sup>30</sup> Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.), *Gerechter Friede* (s. Anm. 17) Nr. 62, S. 38.

<sup>31</sup> Vgl. Gillner, *Weltgemeinwohl* (s. Anm. 25) 155.

<sup>32</sup> Kommission der Bischofskonferenzen der Europäischen Gemeinschaft (COMECE), *Wahrheit, Erinnerung und Solidarität. Schlüssel zu Frieden und Versöhnung*, März 1999.

<sup>33</sup> Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.), *Gerechter Friede* (s. Anm. 17) Nr. 61, S. 37 mit Zitat aus: COMECE, *Wahrheit* (s. Anm. 32) Nr. 21, 10.

<sup>34</sup> Papst Johannes Paul II., Enzyklika *Sollicitudo rei socialis* (1987).

<sup>35</sup> Papst Johannes Paul II., SRS (s. Anm. 34) Nr. 39.

<sup>36</sup> Papst Johannes XXIII., Enzyklika *Mater et Magistra* (1961).

<sup>37</sup> Vgl. Papst Johannes XXIII., MM (s. Anm. 36), Nr. 200–202.

Guten allgemeinverbindlich festzulegen“ und der Allgemeinheit „damit letztlich vorzuschreiben, worin sie ihr Wohl, ihre Erfüllung zu suchen habe“<sup>38</sup>.

*Gerechter Friede* entkräftet diesen Einwand, wenn das Schreiben einleitend dem möglichen Vorwurf einer unkritischen Verwendung des Gemeinwohlbegriffs vorzubeugen versucht:

„Gegen den Begriff des Gemeinwohls wird immer wieder geltend gemacht, er taue nicht für die praktische Politik. Denn niemand wisse genau, was er eigentlich meint und wer seinen Inhalt festlegt. Es handele sich daher um eine Leerformel, die zum ideologischen Missbrauch einlade.“<sup>39</sup>

Dennoch hält das Wort *Gerechter Friede* an der Terminologie auch im Blick auf zwischenstaatliche Beziehungen fest: „Demgegenüber halten wir den Begriff gerade für das Verständnis zukunftsfähiger internationaler Politik für unverzichtbar.“<sup>40</sup> Das Schreiben versucht eine ontologische Konnotation des Begriffs zu vermeiden, indem es ihn rein formal bestimmt als „die Gesamtheit jener gesellschaftlichen Bedingungen, die einer Person ein menschenwürdiges Leben ermöglichen“<sup>41</sup>. Das Bischofswort *Gerechter Friede* hebt diese formale Deutung besonders hervor, wenn es neben „allen gesellschaftlichen Akteuren, den Kräften der Zivilgesellschaft ebenso wie denen des Marktes“ vor allem den Staat verpflichtet, „Rahmenbedingungen für ein menschenwürdiges Miteinander zu schaffen und für deren Einhaltung Sorge zu tragen“<sup>42</sup>.

Bedeutung kann dem Begriff „Gemeinwohl“ vor allem in seiner kritischen Funktion beigemessen werden, wenn er gegen partikulares Wohl, d. h. gegen Individual-, Gruppen-, Verbands- oder Parteiinteressen angeführt wird. In dieser Weise verwendet *Gerechter Friede* diesen Begriff in seinem Plädoyer für eine „gelingende Demokratie“:

„Gefragt sind nicht nur die Bindung an das Recht und der Respekt gegenüber Mehrheitsentscheidungen, sondern auch die Ausrichtung am Gemeinwohl und das ehrliche Interesse an einem friedlichen und gerechten Interessenausgleich. Ist die Perspektive von Bevölkerung und Politik nationalistisch oder ethnozentristisch verengt, so dass sie

<sup>38</sup> Bernhard Emunds, Das naturrechtliche Schneckenhaus. Kritik der Katholischen Soziallehre am Beispiel des Ansatzes von Lothar Roos, Düsseldorf 1993, 48.

<sup>39</sup> Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.), Gerechter Friede (s. Anm. 17) Nr. 62, S. 37f.

<sup>40</sup> Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.), Gerechter Friede (s. Anm. 17) Nr. 62, S. 38.

<sup>41</sup> Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.), Gerechter Friede (s. Anm. 17) Nr. 62, S. 38.

<sup>42</sup> Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.), Gerechter Friede (s. Anm. 17) Nr. 62, S. 38.

nur den Nutzen bestimmter Gruppen im Auge haben, geht die Demokratie in Eigeninteressen unter.“<sup>43</sup>

### 3.2 Universalistische versus Partikularinteressen im Kontext der Friedenssicherung

Als Reaktion auf die veränderte Einsatzrealität der Streitkräfte erließ das Bundesministerium der Verteidigung im Jahr 2003 die neu gefassten *Verteidigungspolitischen Richtlinien*, die an die Stelle der seit 1992 gültigen traten. Sie ordnen den Begriff der „Verteidigung“ einem „erweiterten Sicherheitsbegriff“ unter, der folgendermaßen formuliert wird:

„Verteidigung heute [...] schließt die Verhütung von Konflikten und Krisen, die gemeinsame Bewältigung von Krisen und die Krisennachsorge ein. Dementsprechend lässt sich Verteidigung geografisch nicht mehr eingrenzen, sondern trägt zur Wahrung unserer Sicherheit bei, wo immer diese gefährdet ist.“<sup>44</sup>

Dies spiegelt eine globale Erweiterung des Reflexionsrahmens wider, in dem über Sicherheit nachgedacht wird. Es stellt ein Plädoyer für die Integration militärischer Mittel in ein umfassendes Konzept der Friedenssicherung dar, das primär auf nicht-militärischen Komponenten basiert.<sup>45</sup>

In diesem Kontext warnt das Wort *Gerechter Friede* davor, Außenpolitik allein unter dem Aspekt eines *kurzsichtigen Eigeninteresses* zu betreiben. Frieden – als eines der grundlegenden kollektiven Güter der Völkergemeinschaft – könne nur gesichert werden, wenn sich nationalstaatliche Politik am Maßstab eines übernationalen Gemeinwohls kritisch überprüfe und aufmerksam dafür werde, wo sie „elementare Rechte und Interessen anderer verletzt und so leicht zu neuer Ungerechtigkeit oder zur Festschreibung überkommener Unrechtsverhältnisse führt“.<sup>46</sup> Der „erweiterte Sicherheitsbegriff“ erscheint zwar prinzipiell „anschlussfähig“ für diese friedensethische Argumentation,

<sup>43</sup> Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.), Gerechter Friede (s. Anm. 17) Nr. 84, S. 49.

<sup>44</sup> Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung vom 21.05.2003, Berlin 2003, Nr. 5, S. 18.

<sup>45</sup> Hoppe, Schutz der Menschenrechte durch bewaffnetes Eingreifen? (s. Anm. 16) 175; vgl. ebenso Thomas Hoppe, Weltgemeinwohl und deutsche Interessen – Anfragen an das sicherheitspolitische Weißbuch 2006 aus der Perspektive katholischer Friedensethik, in: Angelika Dörfler-Dierken – Gerd Portugall (Hg.), Friedensethik und Sicherheitspolitik. Weißbuch 2006 und EKD-Friedensdenkschrift 2007 in der Diskussion, Wiesbaden 2010, 77–90; Thomas Hoppe, Wie weit reichen deutsche Interessen? Friedensethische Bemerkungen zum sicherheitspolitischen Weißbuch, in: Herder Korrespondenz 60 (2006) 12, 621–626.

<sup>46</sup> Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.), Gerechter Friede (s. Anm. 17) Nr. 61, S. 37.

unterscheidet sich jedoch auch grundlegend von ihr. Denn er reduziert sich auf die Perspektive des längerfristig orientierten „aufgeklärten Eigeninteresses“, das die zunehmende Komplexität politischer Weltverhältnisse in der Haltung „vorausschauender Klugheit“<sup>47</sup> zu berücksichtigen sucht. Mit diesem Ansatz kommt man möglicherweise zu ähnlichen politisch-praktischen Empfehlungen, wie sie sich aus friedensethischer Sicht ergeben. Der Anspruch an eine tragfähige normative Begründung für u. U. weitreichende Entscheidungen – gerade im Hinblick auf den Einsatz militärischer Mittel – erscheint darin dennoch „in prekärer Weise reduziert“<sup>48</sup>. Für die Suche nach geeigneten Entscheidungskriterien ist die Alternative universalistische versus primär am Partikularinteresse orientierte Analyse folgenreich: Waren es nicht vor allem nationalstaatliche Interessenkalküle, aus denen heraus 1994 nicht verhindert wurde, was in Ruanda geschah?<sup>49</sup>

Lediglich durch politische und ökonomische Interessen gerechtfertigte militärische Einsätze würden bei näherer Prüfung unter friedensethischer Perspektive mehr als fragwürdig erscheinen. Verfolgt man nämlich das Menschenrechtsanliegen nur in Abhängigkeit von anderen Interessen, so besteht nicht nur die Gefahr, dass bestimmte Gruppen von Menschen schutzlos bleiben, sondern auch diejenige, dass es zum interessenspolitischen Missbrauch von UN-Mandaten kommt:

„Sich am Anliegen eines übernationalen Gemeinwohls zu orientieren, bedeutet, eine gegebene politische Struktur unter der Fragestellung zu beurteilen, wie weit in ihr für jeden Betroffenen der Schutz und die tatsächliche Nutzungsmöglichkeit jener elementaren Rechte gewährleistet sind, die als Menschenrechte bezeichnet werden. [...] Maßstab der Qualität und Legitimität politischen Agierens sind dessen konkrete Auswirkungen auf jene Minimalbedingungen menschenwürdiger Existenz, auf die alle Mitglieder der Menschheitsfamilie einen Anspruch haben.“<sup>50</sup>

#### 4. Die Responsibility to Protect

##### 4.1 Wichtige Stationen ihrer Entwicklung

Die Geschwindigkeit, mit der das Konzept der Schutzverantwortung innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft Karriere machte, ist beeindruckend, bedenkt man, wie langsam und schwerfällig Normbildungsprozesse in den

<sup>47</sup> Hoppe, Schutz der Menschenrechte (s. Anm. 45) 176.

<sup>48</sup> Hoppe, Schutz der Menschenrechte (s. Anm. 45) 176.

<sup>49</sup> Vgl. Hoppe, Schutz der Menschenrechte (s. Anm. 45) 177.

<sup>50</sup> Hoppe, Schutz der Menschenrechte (s. Anm. 45) 178.

internationalen Beziehungen oft ablaufen.<sup>51</sup> Diese Entwicklung lässt sich an verschiedenen politischen Veröffentlichungen festmachen, die als „Meilensteine“ interpretiert werden können. Wenn man heute von der *Responsibility to Protect* spricht – oft auch kurz „R2P“ oder „RtoP“ genannt – meint man für gewöhnlich den gleichnamigen Bericht der *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), der 2001 erschien und als Grundlage für die Diskussionen über das Konzept fungiert.<sup>52</sup> Diese international besetzte Expertengruppe war ein Jahr zuvor von der kanadischen Regierung einberufen worden und bestand aus zwölf Mitgliedern, darunter aktive und ehemalige Politiker, Militärs, Wissenschaftler und Vertreter von Nichtregierungsorganisationen.<sup>53</sup> Sie publizierten Ende 2001 einen Abschlussbericht, der das Bemühen der Kommission um einen globalen politischen Konsens („global political consensus“)<sup>54</sup> unterstreicht.

Die ICISS sollte zur Lösung eines Problems beitragen, das innerhalb der Vereinten Nationen zu heftigen Auseinandersetzungen geführt hatte: der Frage, ob und wann sogenannte humanitäre Interventionen durchgeführt werden sollten.<sup>55</sup> Die Diskussionen entzündeten sich vor allem an der vorzeitig abgebrochenen Intervention in Somalia 1993, der verspäteten Reaktion auf den Völkermord in Ruanda 1994, dem Massaker in der UN-Schutzzone Srebrenica 1995 sowie dem ohne Billigung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen durchgeführten Kosovokrieg 1999, mit dem die NATO-Staaten Menschenrechtsverletzungen im Kosovo aufhalten wollten.<sup>56</sup> Nach dem Ko-

<sup>51</sup> Unabhängig von der Frage, was jeweils unter „Norm“ verstanden wird, stimmt die einschlägige wissenschaftliche Literatur darin überein, dass die Idee der *Responsibility to Protect* in den Jahren 2001–2006 eine „erstaunliche Karriere“ durchlaufen hat (Lothar Brock, Von der „humanitären Intervention“ zur „Responsibility to Protect“. Kriegserfahrung und Völkerrechtentwicklung seit dem Ende des Ost-West-Konflikts, in: Andreas Fischer-Lescano – Hans-Peter Gasser – Thilo Marauhn – Natalino Ronzitti [Hg.], Frieden in Freiheit. Peace in liberty. Paix en liberté, Baden-Baden 2008, 19–32, hier 27). Ausführliche Darstellungen u. a. in: Alex J. Bellamy, Responsibility to Protect. The Global Effort to End Mass Atrocities, Cambridge 2009; Alex J. Bellamy, Global Politics and the Responsibility to Protect. From words to deeds, London 2011; Gareth Evans, The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All, Washington 2008.

<sup>52</sup> International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa, International Development Research Centre 2001.

<sup>53</sup> Vgl. ICISS 2001 (s. Anm. 52) III; S. 77–79.

<sup>54</sup> ICISS 2001 (s. Anm. 52) S. 2 (The Policy Challenge, Rn. 1.7: „Our mandate was generally to build a broader understanding of the problem of reconciling intervention for human protection purposes and sovereignty; more specifically, it was to try to develop a global political consensus on how to move from polemics – and often paralysis – towards action within the international system, particularly through the United Nations.“)

<sup>55</sup> Vgl. ICISS 2001 (s. Anm. 52) VII.

<sup>56</sup> Vgl. ICISS 2001 (s. Anm. 52) S. 1 (The Policy Challenge: Rn. 1.1–1.3).

sovokrieg befürchteten einige Entwicklungsländer einen humanitär bemäntelten „westlichen Interventionismus“ und führten den Begriff der staatlichen Souveränität als Gegenargument ins Feld, welcher ein striktes Verbot äußerer Einmischung in innerstaatliche Angelegenheiten impliziere.<sup>57</sup>

Nach einer Revision des ICISS-Berichtes durch den *High-Level Panel on Threats, Challenges and Change* der Vereinten Nationen im Jahr 2004<sup>58</sup> fand das Konzept bereits 2005 – zumindest in Ansätzen<sup>59</sup> – Einzug in das Abschlussdokument des UN-Gipfels, das von der Generalversammlung verabschiedet wurde. Diese rasante Entwicklung ist deswegen so beeindruckend, weil es im Kern um nichts Geringeres als um die *Neudefinition staatlicher Souveränität* geht. Im Mittelpunkt steht der Versuch einer Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen dem Souveränitätsprinzip einerseits und effektivem Menschenrechtsschutz angesichts inner- wie zwischenstaatlicher Gewalt andererseits. Die zentrale Frage wurde von Kofi Annan im Jahr 2000 anlässlich des sog. „Millennium-Gipfels“ der Vereinten Nationen folgendermaßen formuliert:

„[I]f humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity?“<sup>60</sup>

Die Befürworter der *Responsibility to Protect* fordern eine Koppelung des Souveränitätsbegriffs an die Garantie grundlegender Menschenrechte. Konkret bedeutet dies: Ist ein Staat nicht willens oder fähig, seine Bürger vor schwersten Menschenrechtsverletzungen wie z. B. Völkermord oder ethnischen Säuberungen zu schützen, gehe diese Verantwortung – so die Fürsprecher der Idee – auf die internationale Gemeinschaft über, die dann auch gegen den Willen des betroffenen Staates Maßnahmen ergreifen könne, um die Sicherheit der betroffenen Bürger zu gewährleisten.<sup>61</sup>

<sup>57</sup> Vgl. Weiss, Humanitarian Intervention (s. Anm. 21) 15f.

<sup>58</sup> Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, A more secure world: Our shared responsibility, United Nations 2004.

<sup>59</sup> Wie noch zu zeigen ist, handelt es sich bei den zwei Absätzen des UN-Gipfels, die sich mit der *Responsibility to Protect* befassen, um eine abgeschwächte Variante der RtoP. Wegen dieser Engführung des ursprünglichen Konzeptes sprechen einige Autoren auch kritisch von einer „R2P „lite““ (vgl. David Chandler, Unravelling the Paradox of „The Responsibility to Protect“, in: Irish Studies in International Affairs 20 [2009] 27–39, hier 32).

<sup>60</sup> Kofi A. Annan, „We the peoples“. The role of the United Nations in the 21st century, New York, United Nations 2000, 48. Die ICISS bezieht sich im Vorwort ihres Berichts ebenfalls auf Annans Zitat (vgl. ICISS 2001 [s. Anm. 52] VII).

<sup>61</sup> Vgl. ICISS 2001 (s. Anm. 52) S. 17 (Shifting the terms of the debate, Rn. 2.29: „[...] the responsibility to protect acknowledges that the primary responsibility in this regard rests with the state concerned, and that it is only if the state is unable or unwilling to fulfill this

Zur Überwindung des vermeintlichen Gegensatzes von Intervention und Souveränität wird Souveränität so definiert, dass sie eine generelle Verantwortung zum Schutz der Staatsbevölkerung beinhaltet und durch die Ausübung solcher Verantwortung konditioniert ist. Eine nach- und übergeordnete Schutzverantwortung trägt die internationale Gemeinschaft. Kommt ein Staat seiner Schutzverantwortung nicht nach und erwächst daraus schweres Leid in der Bevölkerung, verletzt er seine eigene Souveränität und besitzt – zumindest temporär – keinen Anspruch mehr auf das einer „intakten“ Souveränität immanente Interventionsverbot; die internationale Gemeinschaft darf zum Schutz der leidenden Bevölkerung eingreifen. Diese Zwangsmaßnahmen können in letzter Konsequenz auch militärische Interventionen umfassen. Dabei soll die internationale Staatengemeinschaft aber vor allem präventiv – und primär mit gewaltlosen Mitteln – tätig werden können, um schwere Menschenrechtsverbrechen bereits im Vorfeld zu unterbinden. Gleichzeitig fordert die ICISS die Staatengemeinschaft auf, nach einer eventuellen Eskalation von Konflikten bei der Konfliktnachsorge und dem Wiederaufbau zu unterstützen, um die Ursachen humanitärer Katastrophen zu beseitigen. Dieser umfassende Ansatz lässt sich folglich in drei Bereiche gliedern:

- a) Die Prävention von Krisen und Konflikten, welche schweres Leid verursachen könnten (*Responsibility to Prevent*),
- b) die Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf Krisen und Konflikte, in denen ein Staat seine Verantwortung nicht wahrnimmt (*Responsibility to React*) sowie
- c) der nach einem Konflikt erforderliche Wiederaufbau des Staates, der wiederum der Prävention neuer Konflikte dient (*Responsibility to Rebuild*).<sup>62</sup>

responsibility, or is itself the perpetrator, that it becomes the responsibility of the international community to act in its place. In many cases, the state will seek to acquit its responsibility in full and active partnership with representatives of the international community. [...]“ Schon an dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass weder der ICISS-Bericht noch das *Outcome Document* der Generalversammlung rechtlich bindend sind. Während es sich beim Kommissionbericht lediglich um Empfehlungen einer Expertenrunde handelt, muss das Gipfeldokument als gemeinsame Absichtserklärung verstanden werden, die zwar das Potential haben könnte, rechtliche und institutionelle Reformen anzustoßen, aus der selbst aber keine unmittelbaren Rechtspflichten abgeleitet werden können.

<sup>62</sup> Vgl. ICISS 2001 (s. Anm. 52) XI: „The responsibility to protect embraces three specific responsibilities:

A. The responsibility to prevent: to address both the root causes and direct causes of internal conflict and other man-made crises putting populations at risk.

B. The responsibility to react: to respond to situations of compelling human need with appropriate measures, which may include coercive measures like sanctions and international prosecution, and in extreme cases military intervention.

Auf diese Weise entwirft die Kommission ein Handlungskontinuum („continuum of intervention“), in welchem die einzelnen Handlungsfelder logisch und im Ernstfall auch zeitlich aufeinander folgen.<sup>63</sup> Militärische Interventionen werden in den Zusammenhang der *Responsibility to React* eingeordnet und durch einen Kriterienkatalog eingeeht, der sich an den *ius ad bellum*-Kriterien der traditionellen Lehre vom gerechten Krieg orientiert.<sup>64</sup>

Kriterien in der RtoP	Analogie in der Lehre vom gerechten Krieg
(1) Just Cause Threshold	causa iusta
(2) The Precautionary Principles	Prinzipien des <i>ius ad bellum</i>
(3) Right Authority	auctoritas principis / recta auctoritas
(4) Operational Principles	Regelungen des <i>ius in bello</i>

#### 4.1.1 Just Cause Threshold

Als grundlegende Voraussetzung muss ein rechtfertigender Grund für ein militärisches Eingreifen vorliegen. Ein ernsthafter und irreparabler Schaden muss den betroffenen Menschen bereits zugefügt worden sein oder bei Nicht-Eingreifen unmittelbar drohen:

- A.** „large scale loss of life, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product either of deliberate state action, or state neglect or inability to act, or a failed state situation; or
- B.** large scale ‚ethnic cleansing‘, actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape.“<sup>65</sup>

Im Unterschied zur *causa iusta* in der klassischen Tradition des gerechten Krieges geht es hier um einen Schaden, den Individuen erlitten haben bzw. zu erleiden drohen. Es ist folglich kein Staat, dem Unrecht zugestoßen ist oder der sich verteidigen muss, sondern eine Gruppe einzelner Menschen. Diese Fokusverschiebung, die mit der hohen Bedeutungszumessung der Menschenrechte einhergeht, ist wesentlich.

#### 4.1.2 The Precautionary Principles

Um die militärische Gewalt zu begrenzen, werden weitere Kriterien beschrieben, die der Lehre vom gerechten Krieg zum *ius ad bellum* angelehnt sind:

- C. The responsibility to rebuild: to provide, particularly after a military intervention, full assistance with recovery, reconstruction and reconciliation, addressing the causes of the harm the intervention was designed to halt or avert.“

<sup>63</sup> Vgl. ICISS 2001 (s. Anm. 52) S. 66f, Rn. 7.50.

<sup>64</sup> Vgl. ICISS 2001 (s. Anm. 52) XI–XIII.

<sup>65</sup> ICISS 2001 (s. Anm. 52) XII.

- a) die Forderung nach der ehrlichen Intention des Intervenierenden
- b) die Ausschöpfung friedlicher Mittel und folglich die Intervention als letztes Mittel
- c) der Einsatz verhältnismäßiger Mittel
- d) der Verzicht auf militärische Intervention, wenn keine realistischen Erfolgsaussichten bestehen.

#### 4.1.3 Right Authority

Die Auslegung des Prinzips der *auctoritas principis* hat in einigen konkreten Fällen humanitär begründeter Interventionen – wie etwa beim Kosovokrieg – zu Auseinandersetzungen und letztlich mit zur Gründung der ICISS geführt. Diese stellt hinsichtlich der *right authority* fest, dass zum jetzigen Zeitpunkt und in den aktuellen Strukturen der UN noch kein geeigneteres Gremium als der UN-Sicherheitsrat existiert, das die Rolle der berechtigten Autorität erfüllen könnte. Im ICISS-Bericht werden die im Sicherheitsrat vertretenen Staaten aber zugleich ermahnt, der ihnen übertragenen Verantwortung gerecht zu werden und politische Erwägungen und eigene staatliche Interessen zurückzustellen. Dies könne z. B. auch den Verzicht auf die Ausübung des Veto-Rechts beinhalten. Der ICISS-Bericht sieht allerdings auch in der UN-Generalversammlung ein Gremium, das als *right authority* in Frage kommen könnte, und zwar dann, wenn der Sicherheitsrat aufgrund der Vetoregelung blockiert ist. Auch regionale Institutionen könnten in solchen Fällen eine hinreichende Legitimationsbasis liefern.<sup>66</sup>

#### 4.1.4 Operational Principles

Abschließend listet der ICISS-Bericht einige Richtlinien für den Fall einer militärischen Intervention auf, die als Konkretisierung des *ius in bello* verstanden werden können. In erster Linie wird hier ein gemeinsames und koordiniertes Vorgehen der Intervenierenden gefordert. Es sollten klare Ziele definiert, diese mit geeigneten Mitteln verfolgt und der Gewalteininsatz auf ein notwendiges Minimum reduziert werden. Schließlich gehe es bei den Interventionen im Rahmen der *Responsibility to Protect* um den Schutz der Bevölkerung und nicht um den Sieg über einen Staat oder dessen Regierung.<sup>67</sup>

Da es sich bei dem ICISS-Bericht nicht um ein völkerrechtlich bindendes Dokument handelt, sind die in ihm genannten Handlungsrichtlinien allerdings nur Empfehlungen.

<sup>66</sup> Vgl. ICISS 2001 (s. Anm. 52) XII, XIII.

<sup>67</sup> Vgl. ICISS 2001 (s. Anm. 52) XIII.



Das Schlusskapitel des ICISS-Berichtes ist auf eine Umsetzung der *Responsibility to Protect* in politisches Handeln angelegt. Als wichtigen Schritt dorthin empfiehlt die ICISS die Anerkennung der *Responsibility to Protect* in einer Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen<sup>68</sup> – ein Vorschlag, der nach der Veröffentlichung des Berichtes von UN-Generalsekretär Kofi Annan aktiv unterstützt wurde. Auf seine Initiative hin fand die *Responsibility to Protect* Eingang in die Beratungen des Weltgipfels zum sechzigjährigen Bestehen der Weltorganisation.<sup>69</sup>

Der Begriff der *Responsibility to Protect* wurde in die Resolution der Generalversammlung A/RES/60/1<sup>70</sup> übernommen, welche das „World Summit Outcome“, d. h. die Ergebnisse des Gipfels festhält.<sup>71</sup> Das zum sechzigjährigen Jubiläum der UN einstimmig verabschiedete Abschlussdokument beinhaltet Absichtserklärungen zu den Themen Entwicklung, Frieden und Sicherheit, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit sowie zur Reform der Vereinten Nationen.

Insgesamt stellt die Resolution drei Paragraphen im Kapitel „Human rights and the rule of law“ unter die Überschrift „Responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity“. Schon der veränderte Sprachgebrauch – die von nun an durchgehend verwendete Kombination des Begriffs *Responsibility to Protect* mit bestimmten Tatbeständen – deutet an, dass die Fassung des Weltgipfels sich von früheren RtoP-Konzepten unterscheidet. Vor allem weicht sie von dem Entwurf der ICISS ab: So wird die staatliche und internationale Schutzverantwortung zwar einerseits offiziell anerkannt, andererseits aber klar auf Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit beschränkt. Außerdem unterscheidet die Weltgipfelerklärung nicht zwischen staatlicher Schutzverantwortung und einer internationalen Verantwortung, Staaten beim Schutz ihrer Bevölkerung zu helfen, sowie der Möglichkeit internationalen Eingreifens, wenn ein Staat unverantwortlich handelt. Prävention und Reaktion werden dabei angesprochen, der Wiederaufbau wird allerdings nicht erwähnt. Verglichen mit den Vorstellungen des ICISS präsentiert sich diese offiziell von den Vereinten Nationen anerkannte Version des RtoP-Konzeptes stark gekürzt.

2006 bekräftigte der UN-Sicherheitsrat die Aussagen des Weltgipfels zur *Responsibility to Protect* in seiner Resolution 1674 über den Schutz von Zivil-

<sup>68</sup> Vgl. ICISS 2001 (s. Anm. 52) S. 74, Rn. 8.28.

<sup>69</sup> Vgl. Bellamy, *Responsibility to Protect* 2009 (s. Anm. 51) 51.

<sup>70</sup> United Nations, General Assembly, Resolution 60/1. 2005 World Summit Outcome. A/RES/60/1.

<sup>71</sup> Vgl. United Nations, General Assembly, Resolution 60/1 (s. Anm. 70) §§ 138–140.

personen in bewaffneten Konflikten.<sup>72</sup> Ohne auf einzelne Inhalte der Gipfelerklärung einzugehen, übernimmt der Rat die jenem Text zugrunde liegende Formulierung „responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity“ und unterstreicht damit die Bedeutung des „World Summit Outcome“ als Referenztext im Rahmen der UN.<sup>73</sup>

Praktisch umgesetzt wurde sie erstmals mit der Resolution 1973<sup>74</sup>, als der Sicherheitsrat unter Berufung auf die *Responsibility to Protect* 2011 Militäraktionen in Libyen autorisierte. Als Grund dafür wird unter anderem der Verdacht angegeben, dass mit Billigung der libyschen Regierung Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen würden. Der libysche Staat wäre damit seiner Schutzverantwortung gegenüber der eignen Bevölkerung nicht nachgekommen.<sup>75</sup>

Parallel zu den Aktivitäten des Sicherheitsrates förderte der UN-Generalsekretär die konzeptionelle Entwicklung und politische Implementierung der RtoP. So berief Kofi Annans Nachfolger Ban Ki-moon einen Sonderberater mit dem Auftrag, die konzeptionelle Weiterentwicklung der RtoP voranzutreiben und auf der Basis des „World Summit Outcome“ den internationalen politischen Konsens zur RtoP zu festigen. Sowohl diese Auftragsformulierung als auch die von dem neu berufenen Sonderberater, dem Politikwissenschaftler Edward Luck, seither geleistete Arbeit orientieren sich inhaltlich an den Formulierungen des Weltgipfels.<sup>76</sup>

Vom Weltgipfelkonsens geprägt ist auch der Bericht des Generalsekretärs „Implementing the Responsibility to Protect“ vom Januar 2009.<sup>77</sup> Unmissverständlich wird klargestellt, dass für die Vereinten Nationen, ihre Mitgliedstaaten und regionale Bündnisse nur das im Gipfeldokument beschriebene RtoP-Konzept verbindlich sei.<sup>78</sup> Auf dieser Basis beschreibt Ban Ki-moon seinen Zugang zur RtoP: Von ihrer Reichweite beschränke sich die Schutzverantwortung auf die vier vom Weltgipfel anerkannten Tatbestände Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen und Verbrechen gegen die Mensch-

<sup>72</sup> Vereinte Nationen-Sicherheitsrat, Resolution 1674 (2006) vom 28. April 2006, Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten.

<sup>73</sup> VN-Sicherheitsrat, Resolution 1674 (2006) (s. Anm. 72).

<sup>74</sup> Vereinte Nationen-Sicherheitsrat, Resolution 1973 (2011) vom 17. März 2011.

<sup>75</sup> VN-Sicherheitsrat, Resolution 1973 (2011) (s. Anm. 74).

<sup>76</sup> Vgl. Edward C. Luck, Der verantwortliche Souverän und die Schutzverantwortung. Auf dem Weg von einem Konzept zur Norm, in: Vereinte Nationen 56 (2008) 2, 51–58, hier 51–53.

<sup>77</sup> United Nations, General Assembly, Implementing the responsibility to protect. Report of the Secretary-General (12.01.2009), A/63/677/2009.

<sup>78</sup> Vgl. United Nations, General Assembly 2009 (s. Anm. 77) § 2.

lichkeit. Zur erfolgreichen politischen Implementierung dieser Verantwortung solle gleichwohl eine Vielzahl von Mitteln und Akteuren einbezogen werden.<sup>79</sup>

Ban Ki-moons Bericht stellt die Gliederungsaspekte der Weltgipfelerklärung als drei „Säulen“ der RtoP heraus: (1) Schutzverantwortung des Staates, (2) internationale Unterstützung zu ihrer Ausübung sowie (3) Eingreifen der internationalen Gemeinschaft bei Staatsversagen. Diese drei „Säulen“ werden als gleichrangig nebeneinander stehend und nicht als logisch aufeinander folgend betrachtet<sup>80</sup> – eine klare Abgrenzung vom „continuum of intervention“ der ICISS.

#### 4.2 Das Prinzip der Schutzverantwortung in der politisch-ethischen Diskussion

Die Interventionskriterien – nach Ansicht von Gareth Evans eine der wichtigsten Errungenschaften der ICISS<sup>81</sup> – wurden in der Folgezeit kontrovers diskutiert. Evans verteidigt sie als Mittel zu einer konsistenten Interventionspolitik mit verbesserter Konsensfindung im Sicherheitsrat, stärkerer internationaler Unterstützung für dessen Beschlüsse und einem verminderten Risiko für unautorisierte Interventionen. Unterstützt von Thomas Weiss, der auf die Existenz vergleichbarer Kriterien in der völkerrechtlichen Literatur hinweist<sup>82</sup>, plädiert Evans für eine Übernahme der ICISS-Kriterien ins Völkergewohnheitsrecht, die durch Anerkennung und Befolgung im Sicherheitsrat vorangetrieben werden könne.

Einige Autoren lehnen die Kriterien schlichtweg ab – allen voran David Chandler –, der sich gegen die Erweiterung des Völkerrechts durch moralisch begründete Interventionsregeln wehrt. Chandler interpretiert die ICISS-Vorschläge als Zeichen eines moralisch bemäntelten Interventionismus, dem es um eine weltweite Durchsetzung „westlicher“ Interessen und Wertvorstellungen gehe und der die Autorität der Vereinten Nationen zu beschädigen drohe.<sup>83</sup>

Andere Kritiker führen eher praktische Gründe an. So sei ein internationaler Konsens darüber, ob ein gegebener Fall alle Bedingungen für eine Intervention erfülle, schwer vorstellbar. Dies gelte vor allem für das Schwellenkriterium des „just cause“ bzw. der „seriousness of threat“, welches zu vage gefasst sei, als dass hierüber im Ernstfall Einigkeit und politischer Wille zum Handeln erzeugt werden könne.

<sup>79</sup> Vgl. United Nations, General Assembly 2009 (s. Anm. 77) §§ 10 (b) und (c).

<sup>80</sup> Vgl. United Nations, General Assembly 2009 (s. Anm. 77) § 12.

<sup>81</sup> Vgl. Evans, The Responsibility to Protect (s. Anm. 51) 43.

<sup>82</sup> Vgl. Weiss, Humanitarian Intervention (s. Anm. 21) 107.

<sup>83</sup> Vgl. David Chandler, The Responsibility to Protect? Imposing the ‚Liberal Peace‘, in: International Peacekeeping 11 (2004) 1, 59–81; Chandler, Unravelling the Paradox (s. Anm. 59).

Gegen die Bedingungen der „right intention / proper purpose“ sowie der „reasonable prospects“ werden ebenfalls eher praktische Gründe aufgeführt. So sei die humanitäre Absicht eines Intervenierenden zwar wünschenswert, aber selten in Reinform vorhanden und innenpolitisch kaum vermittelbar. Erfolgsvermutungen und dazu notwendige Abwägungen eventueller Interventionsfolgen seien grundsätzlich anfechtbar und infolgedessen als politische Entscheidungshilfe ungeeignet.<sup>84</sup> Selbst die Autorität des Sicherheitsrates ist nicht unumstritten. Während Gareth Evans auf der Linie von ICISS den Rat als rechtlich befähigt ansieht, Interventionen auch in Fällen innerstaatlicher Konflikte zu autorisieren, wird diese These von anderen Autoren zurückgewiesen.<sup>85</sup> Der Rat wird als nicht repräsentativ beurteilt.<sup>86</sup> Eine Reform des Gremiums sei wegen des zu erwartenden Widerstands der ständigen Mitglieder von vornherein unrealistisch.

Die völkerrechtliche Relevanz der *Responsibility to protect* wird vom ICISS-Bericht bis zu Ban Ki-moons „Implementing the responsibility to protect“ in allen Referenztexten betont. Die teilweise Verwurzelung der *Responsibility to protect* in der völkerrechtlichen Tradition<sup>87</sup>, aber hauptsächlich im geltenden Völkerrecht wird von einer großen Mehrheit der Kommentatoren zugestanden. Staatliche Souveränität – in den Referenztexten mehrfach als Fundament der Schutzverantwortung bezeichnet – sei im modernen Völkerrecht zusehends eingegrenzt worden, u. a. auch durch die UN-Charta und die Anerkennung von *erga omnes*-Normen durch den Internationalen Gerichtshof. Hinzu komme eine wachsende Zahl von Rechtsvorschriften zur Achtung der Menschenrechte und zum Schutz von Zivilisten, die sowohl dem einzelnen Staat als auch der internationalen Gemeinschaft Verpflichtungen auferlegten, darunter die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die Genfer Konventionen sowie die Völkermordkonvention. Die RtoP-Entwürfe griffen auf diese und andere Rechtsnormen zurück.

Dass die RtoP noch keinen Eingang in internationale Konventionen, und damit ins Völkervertragsrecht gefunden hat, steht außer Frage. Befürworter einer neuen RtoP-Norm verorten diese deshalb im Gewohnheitsrecht. Als

<sup>84</sup> Vgl. Jennifer M. Welsh, Implementing the „Responsibility to Protect“: Where Expectations Meet Reality, in: Ethics & International Affairs 24 (2010) 4, 415–430.

<sup>85</sup> Vgl. Mohammed Ayoob, Humanitarian Intervention and State Sovereignty, in: The International Journal of Human Rights 6 (2002) 1, 81–102, hier 95.

<sup>86</sup> Vgl. Ayoob, Humanitarian Intervention (s. Anm. 85) 95.

<sup>87</sup> Vgl. Andreas von Arnould, Souveränität und *responsibility to protect*, in: Die Friedens-Warte. Journal of International Peace and Organization 84 (2009) 1, 11–52, hier 24.

Belege dafür werden die §§ 138f des Weltgipfelbeschlusses und ihre Bestätigung durch den Sicherheitsrat herangezogen.<sup>88</sup>

Gegen den Normstatus der RtoP wendet sich jedoch eine Mehrheit der Forscher: Weder die ICISS noch der Weltgipfel wollten neues Gewohnheitsrecht begründen<sup>89</sup> oder zu einer Veränderung bestehender Normen im Bereich der Anwendung militärischer Gewalt beitragen.<sup>90</sup> Dessen ungeachtet wird der RtoP von einigen ein *Potential zur Normbildung* zugestanden. Seit der Anerkennung durch die Vereinten Nationen könne die RtoP als *soft law* eingestuft werden, damit sei zugleich der Grundstein zur evtl. Herausbildung gewohnheitsrechtlicher Normen gelegt.

Die Frage wird verschiedentlich in einem weiteren Kontext behandelt: Die Idee staatlicher und internationaler Schutzverantwortung füge sich in den historischen Wandel des Völkerrechts ein, das statt des Staates zunehmend den Menschen in den Mittelpunkt rücke. In dessen Umfeld könnten Akteure wie der Internationale Gerichtshof die Entwicklung von Normen im Sinne der RtoP vorantreiben. Die *Responsibility to Protect* selbst würde dann vielleicht zu einem „möglichen künftigen Verfassungsprinzip der Völkerrechtsgemeinschaft“<sup>91</sup>, das altes und neues Recht miteinander verknüpfe.<sup>92</sup>

Dr. Veronika Bock  
Leiterin des Zentrums für ethische Bildung in den Streitkräften (zebis)  
im Institut für Theologie und Frieden  
Herrengraben 4  
D-20459 Hamburg  
Fon: +49 (0)40 67 08 59 - 50  
Fax: +49 (0)40 67 08 59 - 30  
eMail: bock(at)zebis(dot)eu  
Web: <http://www.zebis.eu/dev/home/personen/dr-bock/>

<sup>88</sup> Vgl. Christopher Verlage, *Responsibility to protect. Ein neuer Ansatz im Völkerrecht zur Verhinderung von Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit*, Tübingen 2009, 124, 142.

<sup>89</sup> Vgl. Brock, *Von der „humanitären Intervention“ zur „Responsibility to Protect“* (s. Anm. 51) 29; vgl. Arnauld, *Souveränität* (s. Anm. 87) 25.

<sup>90</sup> Vgl. Christian Schaller, *Gibt es eine „Responsibility to Protect?“*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 46 (2008), 9–14, hier 14.

<sup>91</sup> Arnauld, *Souveränität* (s. Anm. 87) 43.

<sup>92</sup> Vgl. Arnauld, *Souveränität* (s. Anm. 87) 26.