

Interventionen zum Schutz der Zivilbevölkerung? Herausforderungen und Dilemmata in Zeiten der Responsibility to Protect (RtoP)

Beiträge zum Parlamentarischen Abend der DSF am
20. September 2011 in Berlin

Kontakt:

Deutsche Stiftung Friedensforschung (DSF)

Am Ledenhof 3-5

D-49074 Osnabrück

Fon: +49.(0)541.600.35.42

Fax: +49.(0)541.600.79.039

www.bundesstiftung-friedensforschung.de

info@bundesstiftung-friedensforschung.de

© 2012 Deutsche Stiftung Friedensforschung

Gestaltung, Satz und Herstellung: atelier-raddatz.de und DSF

Druck: Günter Druck GmbH, Georgsmarienhütte

Alle Rechte vorbehalten.

Printed in Germany 2012

Spendenkonto der Deutschen Stiftung Friedensforschung:

Sparkasse Osnabrück, Konto-Nr. 1230, BLZ 265 501 05

ISSN 2193-7966

Inhalt

	Seite
Michael Brzoska	
Einführung	4
Tobias Debiel	
Prekäre Schutzversprechen – Wie normative Fortschritte zu politischen Fallstricken werden können	8
1. Die Schutzverantwortung: ein umstrittenes (und vieldeutiges) Konzept	8
2. Die RtoP (und ihr Fehlen) im politischen Diskurs	10
3. RtoP und PoC – zum Spannungsverhältnis unterschiedlicher Schutzversprechen	12
4. Ethische und politische Fallstricke: Das Beispiel Libyen	13
5. Was folgt?	15
Andreas Mehler	
Zivilisten schützen oder Interessen wahren? Die internationale Intervention in der Côte d'Ivoire	19
1. Die problematische Legitimation von Intervention in der Côte d'Ivoire	20
2. Der Wille des Volkes	22
3. Präzedenzfall oder Ausnahmefall	22
4. Interessengeleitete Politik	23
5. Schlussbetrachtung	24
Martina Haedrich	
Responsibility to Protect – eine neue Rechtsfigur des Völkerrechts? Kritische Reflexionen am Beispiel Libyens	26
1. Einleitung	26
2. Die Rezeption des Konzepts der RtoP in UN-Dokumenten	26
3. Die Libyenresolutionen 1970 und 1973 – Schritte zur Operationalisierung der RtoP	28
4. Schutz der Zivilbevölkerung nicht ohne Regimesturz?	29
5. RtoP als Instrument der Rechtfertigung	31
6. Schluss	32

Einführung

Michael Brzoska

Der Parlamentarische Abend 2011 der Deutschen Stiftung Friedensforschung widmete sich einem Thema, das vor allem vor dem Hintergrund der Ereignisse in Libyen zu intensiven und kontroversen Debatten in Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit geführt hatte: der internationalen Intervention zum Schutz einer Bevölkerungsgruppe oder eines ganzen Volkes, das von Krieg oder schweren Menschenrechtsverletzungen akut bedroht ist.

Militärische Interventionen mit humanitärem Zweck sind keine neuen Erscheinungen. Einschlägige Begründungsmuster lassen sich z. B. bereits im 19. Jahrhundert in der öffentlichen Auseinandersetzung in England feststellen, als es um die Frage des militärischen Einschreitens zugunsten christlicher Minderheiten im Osmanischen Reich ging, die unter massiven Menschenrechtsverletzungen litten.

Als die Deutsche Stiftung Friedensforschung vor nunmehr gut zehn Jahren durch die Bundesrepublik Deutschland gegründet wurde, fand eine heftige Auseinandersetzung über das in den 1990er Jahren entwickelte Konzept der „humanitären Intervention“ zum Schutz der Zivilbevölkerung statt. Hierbei ging es nicht nur um sehr grundsätzliche Fragen, sondern auch um einige herausragende Fälle von Gewaltkonflikten: Eine große Bedeutung für die Debatte hatten der Völkermord in Ruanda im Frühjahr 1994, der Massenmord in Srebrenica im Sommer 1995 und die ethnischen Vertreibungen im Kosovo. In den ersten beiden Fällen löste die offensichtliche Handlungsunfähigkeit der internationalen Staatengemeinschaft scharfe Reaktionen aus. Das militärische Eingreifen der NATO in den Kosovokonflikt im Frühjahr 1999 geriet aufgrund der fehlenden völkerrechtlichen Legitimation durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in die Kritik.

Die Friedens- und Konfliktforschung beteiligte sich intensiv an diesen grundlegenden Debatten und leistete hierzu viele wichtige Beiträge. Diese führten allerdings zurecht unterschiedlichen, teilweise auch sehr kontroversen Positionierungen und Schlussfolgerungen. Denn ebenso wie in der politischen Diskussion gab und gibt es auch in der Friedens- und Konfliktforschung sehr unterschiedliche Einstellungen zur Frage des Einsatzes militärischer Gewalt für humanitäre Zwecke, insbesondere wenn diese erfolgt, ohne dass die gemäß der Charta der Vereinten Nationen vorgesehene Autorisierung durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen erfolgt und sofern gegen den Willen der betroffenen Regierungen gehandelt wird.

Der Fall des Kosovo-Konfliktes verdeutlichte, dass das Konzept der humanitären Intervention keine hinreichende Grundlage für ein Eingreifen der internationalen Staatengemeinschaft bot. Es erhielt nicht das erforderliche Maß an internationaler Legitimation, das zumindest die VN-freundlichen Staaten als politisch notwendig voraussetzten, um Interventionen mit militärischer Gewalt rechtfertigen zu können. Das Verhältnis von Gewaltanwendung und schweren Menschenrechtsverletzungen sowie von Staatensouveränität und Menschenrechtsschutz musste neu durchdacht und institutionell abgesichert werden.

In den Diskussionen über einen Zugewinn an internationaler Handlungsfähigkeit beim Schutz der Zivilbevölkerung spielten drei konzeptionelle Neuansätze eine zentrale Rolle: So ging erstens das Konzept der menschlichen Sicherheit (*human security*), das erstmals im 1994 veröffentlichten Bericht zur menschlichen Entwicklung der UNDP, der Entwicklungsorganisation der Vereinten Nationen, einer größeren Öffentlichkeit vorgestellt wurde, nicht mehr ausschließlich vom Staat, sondern vom Individuum als zentralem Objekt einer

weit gefassten Sicherheitspolitik aus. Zweitens führte die Diskussion zu einer Erweiterung der Kategorien des humanitären Völkerrechts und drittens wurde der herkömmliche Begriff der staatlichen Souveränität zunächst in Frage und dann auf neue Füße gestellt.

Im Rahmen dieses Erneuerungsprozesses erlebte das Konzept der menschlichen Sicherheit eine durchaus wechselvolle Geschichte. Während es in der Entwicklungszusammenarbeit zunehmend Bedeutung erlangen konnte, löste seine Übertragung vor allem in den sicherheitspolitischen Bereich zahlreiche Vorbehalte aus. Auf größere Akzeptanz stieß hingegen die Fortentwicklung des Humanitären Völkerrechts. Die Diskussionen der 1990er Jahre über die Instrumente für einen aktiveren Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten mündeten am Ende des Jahrzehnts unter anderem in einer Serie von Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Es ist bemerkenswert, dass in einigen dieser Resolutionen – sie erhielten die Zustimmung aller im Sicherheitsrat vertretenen Staaten – ausdrücklich eine Autorisierung „aller notwendigen Maßnahmen“ zum Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten in Aussicht gestellt wird. In der Sprachregelung der Vereinten Nationen schließt diese Formulierung auch militärische Maßnahmen ein.

Auch in die Debatte über die Frage des Verhältnisses von Souveränitätsrechten, die traditionell auf die Staatenwelt begrenzt sind, und massiven Menschenrechtsverletzungen kam um die Jahrtausendwende sichtbar Bewegung. Einen Meilenstein setzte insbesondere die von der kanadischen Regierung im Nachgang zum Kosovokrieg eingesetzte unabhängige *International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)*. In ihrem 2001 vorgelegten Bericht mit dem Titel *The Responsibility to Protect* prägten die Kommissionsmitglieder nicht nur einen inzwischen in der internationalen Politik feststehenden Begriff, sondern entwickelten auch ein umfassendes Konzept zu seiner Fundierung. Im Mittelpunkt des Berichts steht die Neudefinition des Begriffs der Souveränität. Der zentrale Gedanke der Kommission besteht darin, dass Souveränität nicht nur das traditionelle Recht auf Selbstbestimmung und Nichteinmischung umfasst, sondern auch auf der Verpflichtung der Regierung gründet, die eigene Bevölkerung vor schweren Kriegsverbrechen und massiven Menschenrechtsverletzungen zu schützen.

Die Verantwortung der internationalen Staatengemeinschaft sah die Kommission nicht vorrangig, wie häufig verkürzt dargestellt wird, in einer bewaffneten Intervention, sondern vor allem in wirksamen Präventionsmaßnahmen (*responsibility to prevent*) sowie in Hilfen zum Wiederaufbau kriegszerrütteter Gesellschaften (*responsibility to rebuild*). Die Kommission machte sich dafür stark, die Verantwortung für den Schutz der Zivilbevölkerung zuallererst in die Hände des jeweiligen Staates zu legen. Allerdings soll die Verantwortung durch die internationale Staatengemeinschaft auch aktiv eingefordert werden. Wenn notwendig, sollen die betreffenden Staaten bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben Unterstützung erhalten. Die internationale Gemeinschaft soll also präventiv aktiv werden und nicht erst, wenn massive Menschenrechtsverletzungen zu befürchten oder bereits eingetreten sind. Als Instrument zur Durchsetzung der Schutzverantwortung sieht das Konzept jedoch auch eine „*responsibility to react*“ vor, die gegebenenfalls mit militärischen Mitteln ausgeübt werden kann, wenn der Schutz vor massiven Menschenrechtsverbrechen anders nicht zu erreichen ist. Es besteht insoweit eine enge gedankliche Verbindung zum Prinzip der zivilen Krisenprävention, das seit 2000 die deutsche Politik anleiten soll.

In den folgenden Jahren machte das Konzept der „*responsibility to protect*“ eine erstaunliche Karriere, als es zunächst in den *High Level Panel Report* des Generalsekretärs der Vereinten Nationen und anschließend in abgeschwächter Form in die Abschlussresolution des Millennium-Plus-Fünf-Gipfels im Jahr 2005 aufgenommen wurde. Danach erstreckt sich die Schutzverantwortung, deren militärische Komponente nur durch den Sicherheitsrat

autorisiert werden kann, ausschließlich auf die vier Tatbestände Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Dieser Konsens war insofern überraschend, als die *Responsibility to Protect* ursprünglich vor allem von nicht-westlichen Staaten mit großem Argwohn aufgenommen wurde. Der Verdacht, das Konzept diene als neuer Deckmantel zur Legitimierung von Interventionen, wird bis heute von einer Reihe von Regierungen geäußert. Erleichtert wurde die breite Zustimmung jedoch dadurch, dass das Abschlussdokument aus einer völkerrechtlichen Perspektive im Kern bereits geltendes Recht bekräftigte.

Obwohl Neuerungen im Bereich der Vereinten Nationen in der Regel viel Zeit benötigen, konnte das Konzept der Schutzverantwortung – wenn auch mit vorsichtigen Schritten – in Apparat und Politikprozess in New York verankert werden. Dem Generalsekretär der Vereinten Nationen, Ban Ki-moon gelang es trotz einiger Widerstände, die Generalversammlung wiederholt für eine Bekräftigung der Schutzverantwortung zu gewinnen. Dabei wählte er einen „*narrow and deep*“-Ansatz – strikte Begrenzung der Schutzverantwortung auf die Beschlüsse von 2005 und Nutzung der gesamten Palette der Präventions- und Schutzinstrumente. Sein Sonderberater für die Schutzverantwortung, Edward Luck, ein der Friedensforschung verbundener Wissenschaftler von der New York University, hob insbesondere den Fall Kenia 2007/8 als Erfolg des Konzeptes heraus: „Im Fall Kenia wurde an die Politiker appelliert: Eure Leute rufen zu Gewalt auf, das müsst ihr stoppen. Und, tatsächlich, die Gewalt wurde weniger, die Situation verbesserte sich und die Menschen überwand die Krise.“¹ Im Jahr 2011 rückte indessen wieder der harte Kern der Schutzverantwortung, die Frage des militärischen Eingreifens, auf die Tagesordnung. Die Resolution 1973 zu Libyen gilt vielen Experten und Beobachtern als das erste Beispiel für eine konsequente Umsetzung der *Responsibility to Protect*, auch wenn die Resolution nur mittelbare Bezüge zur Schutzverantwortung herstellt. Als besonders signifikant wird angesehen, dass wenige Tage später die Resolution 1975 folgte, die die Friedenstruppe der Vereinten Nationen in der Elfenbeinküste, UNOCI, und ihre französischen Unterstützter autorisierte, „*all necessary means*“ zum Schutz der Zivilbevölkerung im ivoirischen Bürgerkrieg einzusetzen.

Doch an diese Resolutionen und ihre Umsetzung knüpfen sich kritische Fragen, die von grundsätzlicher Bedeutung für künftige friedenspolitische Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung sind: Was unterscheidet die *Responsibility to Protect*, so wie sie jetzt praktiziert wurde, von der umstrittenen humanitären Intervention? Hat die Schutzverantwortung eine hinreichende normative Kraft, um als langfristiges Handlungsprogramm für die internationale Staatengemeinschaft ausgestaltet werden zu können? Oder dient es nur als politisch-moralisches Mobilisierungsinstrument in Krisenzeiten? Ist die Schutzverantwortung in ihrer militärischen Form der „*responsibility to protect*“ letztlich nur mit „*regime change*“, also dem militärischen Sieg über ein menschenrechtsverletzendes Regime umsetzbar, wie in Libyen und der Elfenbeinküste geschehen? Wie kann einem Missbrauch des Konzeptes, sei es zur Legitimation von Gewalt oder zur Wahrung von partikularen Interessen, vorgebeugt werden? Wie verträgt sich eine selektive Anwendung – nicht zuletzt auch durch die Erfordernis einer Zustimmung durch den Sicherheitsrat – mit dem Anspruch einer universalen Norm? Wie können die gewaltpräventiven Bausteine des Konzeptes gestärkt und mit den weiteren Maßnahmen der VN koordiniert werden? Stellen die beiden Fälle Libyen und Elfenbeinküste Präzedenzfälle dar, weshalb zu erwarten ist, dass solche Beschlüsse häufiger vorkommen werden? Oder haben sie aufgrund der mit dem Einsatz militärischer Maßnahmen verbundenen zivilen Opfer eher die Gegner des Konzeptes gestärkt?

1 <<http://globalspin.blogs.time.com/2011/04/09/how-to-understand-the-responsibility-to-protect/>>.

Der DSF ist es gelungen, für die Diskussion dieser Fragenkomplexe im Rahmen des Parlamentarischen Abends ausgewiesene Fachleute zu gewinnen, deren schriftlich ausgearbeitete Beiträge in diesem Heft veröffentlicht sind. Der Dank richtet sich an Tobias Debiel, Professor an der Universität Duisburg-Essen und Direktor des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF), der zugleich auch Mitglied des Vorstands der Deutschen Stiftung Friedensforschung ist, an Martina Haedrich, Professorin für Öffentliches Recht und Völkerrecht an der Friedrich-Schiller-Universität Jena, und an Andreas Mehler, Direktor des GIGA-Instituts für Afrika-Studien und Privatdozent an der Universität Hamburg. Da der aktuelle Fall Libyens bereits Gegenstand zahlreicher Analysen und Stellungnahmen war, entschied sich die Stiftung dafür, für die Illustration der Problematik der Schutzverantwortung auch das Beispiel Elfenbeinküste heranzuziehen, das in Deutschland nur wenig Aufmerksamkeit erregt hatte.

Die jährlichen Parlamentarischen Abende der Deutschen Stiftung Friedensforschung sind mittlerweile schon zur Tradition geworden. In den zehn Jahren ihres Bestehens richtete die Stiftung zudem zahlreiche Fachgespräche zu aktuellen friedens- und sicherheitspolitischen Themen mit den im Bundestag vertretenen Fraktionen und ihren Arbeitskreisen aus. Dieser Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis wird auch in den kommenden Jahren seine Fortsetzung finden. Die Stiftung hat seit ihrer Gründung mehr als 13,5 Mio. Euro für die Forschungsförderung sowie für die strukturelle Stärkung der Friedens- und Konfliktforschung zur Verfügung gestellt. Damit war sie in der Lage, vielfältige und innovative Forschungsleistungen zu friedens- und sicherheitspolitischen Fragen zu unterstützen, dem Nachwuchs in Wissenschaft und Praxis neue Ausbildungs- und Qualifikationswege zu eröffnen sowie die nationale und internationale Vernetzung und Sichtbarkeit der deutschen Friedens- und Konfliktforschung zu erhöhen. Im Jahr 2011 erschien mit Unterstützung durch die DSF das „Handbuch Frieden“,² ein Grundlagenwerk, das in mehr als 50 Artikeln eine Übersicht über den Stand der internationalen Forschungsdiskussion zu Fragen und Aspekten des Friedens gibt. Hierin finden sich auch vertiefende Beiträge zum Thema des Parlamentarischen Abends.

Die Stiftung dankt der Parlamentarischen Staatssekretärin im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Frau Gudrun Kopp, die auch Mitglied des Stiftungsrats der DSF ist, für die Übernahme der Schirmherrschaft für den Parlamentarischen Abend 2011.

Frau Constanze Stelzenmüller, Senior Fellow des German Marshall Funds und Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats der DSF, moderierte in bewährt souveräner Weise den Abend, wofür ihr herzlich gedankt sei.

Ein besonderer Dank geht zudem an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Deutschen Parlamentarischen Gesellschaft für die gastfreundliche Aufnahme.

2 Hans Joachim Giessmann und Bernhard Rinke (Hrsg.): Handbuch Frieden. Wiesbaden 2011.

Prekäre Schutzversprechen – Wie normative Fortschritte zu politischen Fallstricken werden können

Tobias Debiel

Seit dem „neuen Interventionismus“ in der ersten Hälfte der 1990er Jahre hat der Schutz vor massivsten Menschenrechtsbedrohungen gegenüber der Achtung hergebrachter Souveränitätsvorstellungen an Bedeutung gewonnen. Im zurückliegenden Jahrzehnt ist dabei der Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten (*Protection of Civilians*, PoC) weiter entwickelt worden und hat – nicht zuletzt auch im Sicherheitsrat – stetige Beachtung gefunden. Vor allem sehen aber zahlreiche Beobachter in der *Responsibility to Protect* (RtoP) eine emergente Norm, die durch die konsensuale Aufnahme in das Abschlussdokument des Millennium-plus-5-Gipfels eine unerwartet breite Akzeptanz fand.

In den ersten fünf Jahren nach dem Weltgipfel von 2005 gab es zahlreiche Aktivitäten gerade des UN-Generalsekretärs Ban Ki-moon und seines Sonderbeauftragten für die RtoP, Edward Luck. Dabei wurde der Akzent eher von der stets strittigen Frage der Intervention hin zur Prävention verschoben und ein neues Drei-Säulenmodell entwickelt, das von der nationalen Verantwortung über die internationale Unterstützung von Staaten bei der Wahrnehmung der RtoP bis hin zu Zwangsmaßnahmen reicht. Zugleich hat der UN-Sicherheitsrat nur selten auf diese Norm Bezug genommen, so im Falle Darfur und als er den Rahmen für den Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten absteckte.

Die Lage änderte sich Anfang 2011. Bei den Libyen-Resolutionen 1970 vom 26. Februar 2011 und 1973 vom 17. März 2011 erinnert der UN-Sicherheitsrat an „the Libyan authorities' responsibility to protect its population“. Auch bei seiner Resolution 1975 vom 30. März 2011, die den von Frankreich unterstützten Gewalteinmarsch von UN-Truppen in der Côte d'Ivoire einläutete, bekräftigte das Organ „the primary responsibility of each State to protect civilians“.

Der Bezug auf die Schutznorm in den beiden Krisen erweist sich aber rückblickend nicht nur als Beweis für ihre politische Wirkungsmächtigkeit, sondern auch als Hinweis auf ihre prekäre Natur. Denn wenn die RtoP die normative Grundlage für einen Regimesturz (Libyen) oder die Intervention in einen innenpolitischen Machtkampf (Côte d'Ivoire) bilden kann, so ist dies zugleich auch eine Rückfrage an ihren ethischen wie politischen Kerngehalt. Befürchtungen, neue Souveränitätskonzepte könnten für klassische machtpolitische Interventionen instrumentalisiert werden, kamen bereits auf, als sich die USA und Großbritannien bei ihrer Intervention im Irak immer wieder auch menschenrechtlicher Begründungen bedienten. Die Norm der Schutzverantwortung ist mithin doppelt gefährdet: zum einen durch zu hohe Ansprüche bei mangelhafter Umsetzung, zum anderen durch ihren Missbrauch.

1. Die Schutzverantwortung: ein umstrittenes (und vieldeutiges) Konzept

Seit 1991 hat eine grundlegende Neuinterpretation des Verhältnisses von Souveränität und Menschenrechten stattgefunden (Debiel et al. 2009, siehe auch Lehmann/Schütte 2011: 2-3): Auslöser war die Errichtung einer Flugverbotszone im Nord-Irak im April 1991 durch Resolution 688 des UN-Sicherheitsrats. Es folgten die humanitäre Intervention in Somalia (autorisiert durch Resolution 794 vom 3. Dezember 1992) sowie die Errichtung von Schutzzonen im früheren Jugoslawien (autorisiert durch Resolution 836 vom 4. Juni

1993). Diese Einsätze standen für einen „neuen Interventionismus“, bei dem der UN-Sicherheitsrat in zuvor nicht gekannter Weise Menschenrechtsverletzungen als Bedrohung des Weltfriedens und der regionalen Sicherheit verstand (Debiel/Goede 2011).

Mitte der 1990er Jahre trat eine große Ernüchterung ein, die durch das Scheitern der zunächst US- und dann UN-geführten Intervention in Somalia, das Versagen der Vereinten Nationen in Rwanda und nicht zuletzt den Bosnien-Einsatz bedingt war. Als Folge autorisierte der UN-Sicherheitsrat zwischen 1995 und 1999 nur drei neue Missionen. Allerdings brachten die Gewaltkonflikte im Kosovo und in Ost-Timor 1999 eine erneute Kehrwende. Beim Kosovokonflikt zwang die NATO die jugoslawische Armee mit der *Operation Allied Force* (OAF) zum Rückzug – ohne Mandat des UN-Sicherheitsrats. Die von Australien durchgeführte und vom UN-Sicherheitsrat mandatierte militärische Intervention in Ost-Timor beendete zudem 1999/2000 die Attacken pro-indonesischer Milizen, die das Referendum zur Unabhängigkeit des Landes torpedierten.

Die fehlende Mandatierung des NATO-Einsatzes im Kosovo hatte die Frage aufgeworfen, wie der Schutz von Menschenrechten im Falle einer Blockade des UN-Sicherheitsrats gewährleistet werden kann. Es war insbesondere Kofi Annan, der seit 1999 der negativen Konnotation des „Rechts auf Intervention“ die „Verantwortung zum Schutz“ gegenüberstellte. Er beförderte damit ein Souveränitätsverständnis, das über die Abwehrrechte eines Staates gegen Eingriffe von außen hinausgeht und vom Staat die Sicherung der individuellen Rechte auf Freiheit und Unversehrtheit fordert.

Im Jahre 2001 erschien der richtungsweisende Bericht „*The Responsibility to Protect*“ der *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS 2001). Zum Schutz menschlicher Sicherheit fordert der Report eine verpflichtende Trias von Prävention, Intervention und Konfliktnachsorge. Internationale Aufmerksamkeit erhielt freilich vor allem der Versuch, militärische Mittel als Instrument in Ausnahmesituationen zu legitimieren, wenn die an sich zuständige Regierung nicht willens oder in der Lage ist, menschliche Sicherheit zu schützen.

Die von der ICISS im Jahre 2001 vorgestellte Schutzverantwortung, die damals noch „R2P“ abgekürzt wurde, war von vornherein strittig (Welsh 2009: 3). Die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats (P5) standen einer weitgehenden Verpflichtung zum Eingreifen, die den Sicherheitsrat unter Zugzwang stellen und den Gebrauch des Vetos delegitimieren könnte, skeptisch gegenüber. Zugleich war eine nennenswerte Gruppe von Staaten aus dem Süden kritisch gegenüber der Relativierung von Souveränitätskonzepten – und wurde durch die zum Teil menschenrechtlichen Begründungen der Bush-Administration und der Regierung Blair für den Irak-Krieg 2003 darin bestärkt.

Die normativen Argumente der RtoP mit Bezug auf die „*responsibility to react*“ wurden demgegenüber recht selten kritisch hinterfragt. Einerseits bewegte sich die Kommission bei ihrer Argumentation auf „vertrautem Terrain“, insofern sie sich an die allgemein bekannten Kriterien des gerechten Krieges anlehnte (*causa iusta, recta intentio, legitima auctoritas, ultima ratio*), und diese um die im Sinne politischer Opportunität nachvollziehbaren „*reasonable prospects*“ ergänzte sowie über die „*responsibility to rebuild*“ in die Zukunft hinein erweiterte. Allerdings überwand sie auch nicht die nennenswerten Probleme dieser Lehre, die zum einen ihre zentralen Begriffe recht unbestimmt lässt und zum zweiten seit jeher vor dem Problem des machtpolitischen Missbrauchs steht.

Für viele Beobachter überraschend gelang es 2005, die „Schutzverantwortung“ in das Abschlussdokument des Millennium-plus-5-Gipfels der UN-Generalversammlung mit aufzunehmen, und zwar in die Paragraphen 138 und 139:

„138. Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. [...]

139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means [...] In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities manifestly fail to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.“

Das Dokument bemühte sich, die Schutzverantwortung als Teil des bestehenden Völkerrechts zu interpretieren, gerade auch indem explizit auf die Tatbestände Genozid, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ethnische Säuberungen Bezug genommen wurde, was die ICISS versäumt hatte, die in eher quantitativer Weise auf „large scale loss of violence“ und das nach den Konflikten im früheren Jugoslawien besonders relevante „ethnic cleansing“ rekurrierte. Zugleich scheiterte der ein Jahr zuvor vom High Level Panel (2004) eingebrachte Vorschlag, die ständigen Mitglieder sollten ihr Veto freiwillig aussetzen oder aber öffentlich rechtfertigen müssen. Außerdem wurde die von der ICISS innovativ formulierte „responsibility to rebuild“ nicht weiter verfolgt.

Die Folgejahre waren durch die Aktivitäten von Edward Luck, der im August 2007 von Ban Ki-moon zum Sonderberater für die RtoP ernannt worden war, geprägt. Der Konsenswahrung geschuldet, wurde nun stärker der präventive Charakter der RtoP betont. Einen wichtigen Meilenstein bildete auf diesem Weg der Bericht *„Implementing the Responsibility to Protect“* (2009) des UN-Generalsekretärs, der den Diskussionsstand konsolidierte und das Konzept in drei Säulen herunterbrach: Dieses geht davon aus, dass zunächst die betroffenen Staaten für die Verhinderung von Menschenrechtsverbrechen verantwortlich sind (Säule 1) und, so sie dies von ihren Kapazitäten her nicht können, durch die Staatengemeinschaft Unterstützung erhalten sollen (Säule 2). Erst wenn diese Bemühungen scheitern, soll die Staatengemeinschaft mittels einer „timely and decisive response“ – gegebenenfalls mit Zwangsmaßnahmen – eingreifen (Säule 3) (UN Secretary General 2009).

Trotz dieses sehr behutsam formulierten Konzepts blieb die UN-Generalversammlung am 14. September 2009 in ihrer Wortwahl zurückhaltend, als sie den Bericht zu Kenntnis nahm (Fröhlich 2011: 141). Mithin lassen sich, von vielfältigen Bemühungen und einem gewissen Aktionismus abgesehen, die Jahre 2006 bis 2010 eher als Phase des Stillstands bezeichnen bzw. mit Hehir (2010: 226-228) als Ausweichen vor den wirklich relevanten Fragen. Der normative Gehalt der RtoP war nicht präzisiert, sondern eher „verwässert“ worden, ohne dass dies die Akzeptanz noch weiter hätte steigern können. Und der UN-Sicherheitsrat nahm nur im Falle Darfur auf die Norm Bezug sowie bei zwei Resolutionen, die den Rahmen für den Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten absteckten.

2. Die RtoP (und ihr Fehlen) im politischen Diskurs

Der Stillstand war aber vielleicht auch ein Indiz dafür, dass sich die RtoP seit 2005 in vielerlei Hinsicht als Norm etabliert hatte, also von den beteiligten Akteuren geteilte Erwartungshaltungen zu angemessenem Verhalten beinhaltet (Finnemore/Sikking 1998). Zwar

gab es abweichende Interpretationen über den genauen Inhalt wie auch das Geltungsspektrum der Norm, die von daher einen bemerkenswert unbestimmten Charakter hatte. Doch wurde die Norm grundsätzlich nicht herausgefordert – und stellte einen wichtigen Bezugspunkt im politischen Diskurs dar.

Alex J. Bellamy (2010) hat in einer sehr hilfreichen Analyse darauf aufmerksam gemacht, dass zwischen 2006 und 2010 die RtoP zweimal eine prominente Rolle bei der Frage von Interventionen spielte. So diente sie dem russischen Außenminister Sergei Lavrov beim russischen Einmarsch in Georgien im Kontext des Südossetien-Konflikts (2008) als Bezugspunkt. Zum zweiten argumentierte der französische Außenminister Bernard Kouchner 2008 mit der RtoP, als es in infolge des Zyklons Nargis in Myanmar eine schwerwiegende humanitäre Notlage gab und die Regierung des autoritären Staates weder angemessen reagierte noch ausländische Hilfsangebote hinreichend annahm (Bellamy 2010: 149-150 (Table 1), 150-153).

Beide Vorstöße sahen sich jedoch deutlicher Kritik ausgesetzt. Bei der Initiative von Lavrov war allzu offensichtlich, dass die RtoP für regionale Großmachtspolitik missbraucht werden sollte – zumal Handeln und Rhetorik Russlands in der Krise eher als späte Antwort für das von Russland scharf kritisierte Eingreifen der NATO im Kosovo 1999 gesehen werden kann denn als Selbstverpflichtung in Sachen RtoP. Kouchners Vorstoß war demgegenüber brisanter, insofern er eine inhaltliche Ausweitung des Geltungsbereichs einforderte für den Fall, dass eine Regierung unwillig oder unfähig ist, bei Naturkatastrophen ihre Zivilbevölkerung zu schützen. Angesichts von schätzungsweise 135.000 Toten und 1,5 Millionen Binnenvertriebenen war die Relevanz der Forderung nicht von der Hand zu weisen. Allerdings setzten die UN und ASEAN bei der Frage des humanitären Zugangs auf beharrliche und eher stille Diplomatie. Außerdem gab es die Befürchtung, den mühsam hergestellten normativen Konsens zur RtoP der zurückliegenden Jahre bei einer derartigen Ausweitung zu gefährden.

Positivere Resonanz erhielt Kofi Annan als er 2007/2008 bei gewaltsamen Auseinandersetzungen im Kontext der Wahlen in Kenia im Auftrag der Afrikanischen Union (AU) vermittelte und ebenso wie Francis Deng, der UN-Sonderberater zur Verhinderung von Genozid, die Schutzverantwortung erwähnte, um internationale Aufmerksamkeit für die Präventions- und Vermittlungsbemühungen zu mobilisieren. Weniger Beachtung fand hingegen, dass mit Bezug auf den Gaza-Krieg 2008/2009 die Palästinensische Autonomiebehörde, Katar, Iran und der Weltrat der Kirchen die RtoP ins Spiel brachten. Ähnliches galt in dem parallel eskalierten Krieg in Sri Lanka, als angesichts der erbarmungslosen Regierungsoffensive in den Tamilen-Gebieten des Landes Indien, Norwegen und das Global Centre for the Responsibility to Protect die Gültigkeit der Schutzverantwortung reklamierten (Bellamy 2010: 148-149, 153-155).

Erstaunlicherweise war die RtoP in zwei Gewaltkonflikten kein relevanter Referenzrahmen, die angesichts der humanitären Notlagen entsprechende Aufmerksamkeit verdient hätten (Bellamy 2010: 150 (Table 2), 155-157): im sudanesischen Nord-Süd-Konflikt und in Somalia, das seit Ende 2006 durch die äthiopische Intervention, Dürrekrisen und schließlich die Stationierung der AU-Mission AMISOM geprägt war.

Was ist die vorläufige Quintessenz dieser Fallbeispiele? Sobald eine Krise mit der RtoP in Verbindung gebracht wird, hat dieser „Sprechakt“ Wirkungen, wie Bellamy (2010: 165) treffend feststellt: Es fällt der Staatengemeinschaft schwer, die Notwendigkeit zum Handeln infrage zu stellen. Allerdings gibt es keine eindeutigen Implikationen mit Bezug auf das „wie“. Ob damit allerdings der RtoP zugesprochen werden kann, das politische Denken und Handeln nachdrücklich zu beeinflussen, muss zurückhaltend beantwortet werden.

Denn offensichtlich ist es auch möglich, Krisen aus dem RtoP-Diskurs herauszuhalten, die unter objektiven Kriterien hätten darunter fallen müssten.

3. RtoP und PoC – zum Spannungsverhältnis unterschiedlicher Schutzversprechen

Schon bevor die RtoP im Vorfeld des Millennium-plus-5-Gipfels 2005 prominent auf die UN-Agenda gelangte, hatten sich der Generalsekretär und die Vollversammlung, aber auch der Sicherheitsrat mit Nachdruck der *Protection of Civilians* (PoC) zugewendet. Ausschlaggebend hierfür war der Bericht des UN-Generalsekretärs Kofi Annan vom 8. September 1999 (UN Secretary-General 1999). Jenseits des Sicherheitsrats wird das Konzept der PoC dabei in einem eher breiten Sinne verwendet. Es umfasst, so das *Centre for the Responsibility to Protect* (2009: 1), „the measures that can be taken to protect the safety, dignity, and integrity of all human beings in times of war which are rooted in obligations under international humanitarian law (IHL), refugee law, and human rights law.“ Das Spektrum von Maßnahmen, die in diesem Sinne ergriffen werden können, reichen dabei von der Lieferung humanitärer Hilfe über Berichte zu Menschenrechtsverletzungen bis hin zur Entsendung von Blauhelmtruppen (UN General-Secretary 2001: Ziff. 6).

In einem engeren Verständnis gebraucht demgegenüber der UN-Sicherheitsrat den Begriff. Er fokussiert darauf, dass Konfliktparteien (Staaten wie bewaffnete nicht-staatliche Gruppen) die Bestimmungen des Humanitären Völkerrechts achten. Seit 1999 wurden mehr als ein Dutzend UN-Friedensoperationen autorisiert, die die Aufgabe „to protect civilians under imminent threat of physical violence“ enthielten, so in Burundi, Côte d'Ivoire, in der DRC, Haiti, Liberia, Sierra Leone, Sudan/Darfur. Zudem befassen sich in grundsätzlicher Weise die UNSCR 1265, 1296, 1674 und 1738 mit dem Schutz von Zivilisten. Weitere wichtige Feststellungen finden sich in UNSCR 1325 (Frauen in bewaffneten Konflikten), 1612 (Schutz von Kindern), UNSCR 1502 (Schutz von Mitarbeitern humanitärer Organisationen), UNSCR 1625 (Konfliktprävention) sowie UNSCR 1820 (Schutz vor sexueller Ausbeutung) (Global Centre for the Responsibility to Protect 2009: 2).

Gemeinsam ist der RtoP und der PoC ihr jeweiliger Bezug auf die Schutzbedürftigkeit des Individuums. Das Konzept „menschlicher Sicherheit“ spielt dabei eine nicht zu unterschätzende Rolle, insofern es gelang, über diesen zunächst eher unbestimmten Begriff sowohl 2001 die Schutzverantwortung zu lancieren als auch den Schutz von Zivilisten in den letzten zehn Jahren in den Blickpunkt zu rücken und weiterzuentwickeln (Werthes/Debiel 2009).

Trotz dieser Gemeinsamkeiten gibt es gewichtige Argumente, die PoC und die RtoP nicht zu vermengen. Denn die PoC geht inhaltlich über die klar definierten Anwendungsfälle der Schutzverantwortung hinaus, d.h. sie greift auch, wenn nicht die völkerrechtlichen Tatbestände des Genozids, der Kriegsverbrechen und der Verbrechen gegen die Menschlichkeit bzw. ethnische Säuberungen vorliegen. Zugleich geht die enger gefasste RtoP insofern über die PoC hinaus, als sie nicht auf bewaffnete Konflikte begrenzt ist.

Vor diesem Hintergrund ist vor einer undifferenzierten Verbindung der beiden Diskussionsstränge zu warnen, der durch die gemeinsame Erwähnung in Grundsatzdokumenten, aber auch in länderspezifischen Resolutionen Vorschub geleistet werden könnte. Denn dies würde zum einen zu einer Politisierung der PoC führen, bei der Zwangsmaßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung ein ungewollt hohes Gewicht bekämen. Auch die RtoP könnte bei einer vorschnellen Annäherung der Konzepte Schaden erleiden, insofern sie einer möglichen „Humanitarisierung“ unterzogen würde, welche die originäre Verantwortung der

Staatengemeinschaft für Menschenrechtsverbrechen (die auch jenseits des Schutzbedürfnisses von Zivilisten in bewaffneten Konflikten liegen können) in den Hintergrund rücken ließe.

4. Ethische und politische Fallstricke: Das Beispiel Libyen

Das Jahr 2011 markierte nach der relativ unspektakulären Entwicklung in den Vorjahren für die Schutzverantwortung die wohl größte Herausforderung. Die Krisen in Libyen und zum Teil in der Côte d'Ivoire zeigten, dass die Norm sehr wohl „wirkungsmächtig“ oder – aus eher kritischer Sicht formuliert – effektiv für die diplomatische Durchsetzung von Interventionen instrumentalisiert werden kann. Und zugleich wurden auch ethische wie politische Fallstricke in geradezu dramatischer Weise offenkundig: Waren die Bezüge des Sicherheitsrats im Falle Darfur sowie bei den Resolutionen zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten für politisches Handeln weitgehend folgenlos geblieben, so führten die bereits erwähnten Libyen-Resolutionen 1970 und 1973 geradewegs in eine massive militärische Intervention. Auch bei der Resolution 1975 vom 30. März 2011, die den von Frankreich unterstützten Gewalteinmarsch von UN-Truppen in der Côte d'Ivoire einläutete, bekräftigte das Organ „the primary responsibility of each State to protect civilians“. Kontrafaktisch lässt sich zwar argumentieren, dass derartige Interventionen auch schon vor der Formulierung der Schutzverantwortung möglich waren. Zugleich war die „Sprechaktfunktion“ in diesen Fällen von zentraler Bedeutung – gerade auch mit Bezug auf interventionskritische Stimmen, die sich argumentativ in die Defensive gedrängt sahen. Zugleich lehren die Interventionen, dass die ethischen Grundlagen der RtoP brüchiger sind als lange wahrgenommen. Auch wird häufig in nur verschleierte oder verschleiender Weise über die politisch und militärisch verfügbaren Handlungsoptionen diskutiert, weil dies im Vorfeld von Interventionen ihre Legitimation untergraben und die politische Unterstützung gefährden könnte. Dies soll im Folgenden anhand von Libyen verdeutlicht werden.

a) Ethische Fallstricke

Die von der ICISS aufgenommenen Kriterien des gerechten Krieges sind offensichtlich auch im 21. Jahrhundert eine nahe liegende Handlungsorientierung, erweisen sich aber, wie Libyen zeigt, im konkreten Fall aufgrund der Unbestimmtheit von Begrifflichkeiten als kaum anwendbar und in ihren Implikationen und Aporien bei näherem Blick als hoch problematisch. Diese zugespitzte kritische Einschätzung gilt ausdrücklich nicht für die Frage der Autorisierung, bei der es in Fall Libyen im Unterschied zum Kosovo ein hohes Maß an Klarheit, ja sogar eine Art Legalitäts- und Legitimitätsüberschuss gab. Denn der UN-Sicherheitsrat wurde als zentrales Entscheidungsgremium anerkannt und handelte zudem im Einklang mit der hier relevantesten Regionalorganisation, der Arabischen Liga.

Schon die Frage, ob der gerechte Grund im Sinne unmittelbar drohender Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder von Kriegsverbrechen tatsächlich vorlag, konnte aber nicht einwandfrei beantwortet werden. Die in der Wortwahl alarmierenden Drohungen Gaddafis gegen die Bewohner Bengasis gaben gewichtigen Anlass zu Befürchtungen, dass Verbrechen gegen die Menschlichkeit bevor standen – ein Umstand, der gerade nach Rwanda nicht ignoriert werden konnte. In welcher Form und in welchem Ausmaß es zu Verbrechen gekommen wäre, verbleibt aber im Bereich des Ungewissen und konnte im März 2011 allenfalls spekulativ festgestellt werden. Unsicherheiten gab es zudem, die rechte Absicht der Interventen einzuschätzen. Gerade bei dem in dieser Krise stark auf außen- und innenpolitische Profilierung abzielenden französischen Präsidenten Sarkozy waren auch

sachfremde Motive erkennbar. Doch reicht dies aus, die rechte Absicht per se in Frage zu stellen?

Wie stand es schließlich mit der Aussicht auf Erfolg – einem Kriterium, das die ICISS explizit angeführt hatte? Und was genau bedeutete „Erfolg“: der kurzfristige Schutz der Zivilbevölkerung, ein Waffenstillstand oder gegebenenfalls die Entmachtung Gaddafis? Letzteres, recht bald vom Westen als einzig verlässliche Erfolgsgarantie angesehen, war letztlich nur erreichbar, wenn externe Akteure die militärischen Aktionen der Rebellen durch Waffenlieferungen und Ausbildung sowie letzten Endes auch durch die Luftwaffe und Maßnahmen der Aufklärung unterstützten. Genau diese Variante, bei der der Intervent moralisch in Mithaftung für das Vorgehen der von ihm unterstützten Kräfte kommen kann, wurde aber nicht offen diskutiert.

Am gravierendsten ist wohl, wie wenig Orientierung der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bot, zumindest wenn man ihn in der gängigen Weise recht oberflächlich in einer Abwägung von Opferzahlen interpretiert und nicht näher reflektiert, wie genau ein Mitteleinsatz mit Bezug auf zu erreichende Ziele und die Vermeidung von Leid zu bewerten ist: Denn soll es nicht primär um das Aufrechnen von Opferzahlen gehen, so steht die Frage im Raum, welches Mittel mit Bezug auf seine kalkulierbaren Kosten das angemessenste ist und ob sein Einsatz auch gerechtfertigt werden kann, wenn er mit einem hohen Maß an menschlichem Leid verbunden ist. Dies war aber in Libyen schwer zu beurteilen. Zunächst allein, weil das zu erwartende Ausmaß von Kriegsverbrechen bzw. Verbrechen gegen die Menschlichkeit durch Gaddafi im Falle einer Nicht-Intervention, wie angedeutet, nicht bestimmt werden konnte. Zum anderen aber auch, weil Opferzahlen nach der Intervention ebenfalls kaum einzuschätzen waren und auch heute unsicher sind. Bei diesen Opfern handelte es sich neben „Kollateralschäden“ der Luftangriffe insbesondere um Zivilisten, die infolge der Intervention verwundbar und Gewalt ausgesetzt waren – sei es durch die Truppen Gaddafis, sei es durch die militärischen Operationen der Rebellen.

Weitgehend ungeklärt ist bislang, wie derartige Gewalttaten, die nicht durch den Interventen erfolgen, aber in unmittelbarer Verbindung zur militärischen Interventionsentscheidung stehen, in die moralische Bewertung einzubeziehen sind. Einerseits können Militäraktionen und Vergeltungsmaßnahmen im engeren Sinne nur den Konfliktparteien zugeordnet werden, die sie durchführen. Andererseits ist es in verantwortungsethnischer Sicht durchaus nahe liegend zu diskutieren, inwiefern eine vorhersehbare „Rache des Diktators“, die ohne externe Intervention so nicht erwartbar gewesen wäre, auch in eine Gesamtbeurteilung der Verhältnismäßigkeit einbezogen werden muss. Ähnlich unterbelichtet blieb in der Libyen-Debatte, inwiefern externe Akteure bei der Unterstützung von Rebellen Verantwortung mit dafür zu übernehmen haben, ob und wie die Kriegführung der Rebellen mit Bezug auf Mindeststandards des humanitären Völkerrechts und entsprechender menschenrechtlicher Bestimmungen eingehalten und kontrolliert werden kann – eine Frage, die ganz unmittelbar die *Protection of Civilians* berührt.

b) Politische Fallstricke

Eng verbunden mit den ethischen Problemen stehen die politischen Fallstricke, die mit den zur Verfügung stehenden militärischen Handlungsoptionen verbunden sind. Im Falle Libyens gab es angesichts der martialischen Androhungen Gaddafis in Richtung der Zivilbevölkerung von Bengasi vier Reaktionsmöglichkeiten:

- Die im Sinne der RtoP wie auch der PoC zielführendste Variante war die Option eines räumlich begrenzten Schutzes durch internationale Truppen, die zugleich

aber mit einem hohen Risiko für eigene Verluste verbunden gewesen wäre. Diese mit Bezug auf Effektivität und Verhältnismäßigkeit vermutlich überzeugendste Option, bei der insbesondere auch die Einhaltung der Normen des humanitären Völkerrechts hätte gewährleistet werden können, wurde aufgrund des innenpolitischen Risikos bei den truppenstellenden Staaten frühzeitig ad acta gelegt – und war in Resolution 1973 durch den Ausschluss sogenannter Besatzungstruppen auch eine diplomatisch nicht verfügbare Option.

- Die zweite Option stellte eine militärisch abgesicherte Flugverbotszone gegen die Truppen des Gaddafi-Regimes dar, ohne mit ihr die Lieferung von Waffen und weitere Unterstützungsmaßnahmen für die Rebellen zu verbinden. Genau dies schien Resolution 1973 anzustreben, um den Zugang zu Zivilisten zu ermöglichen und die Einhaltung der Verpflichtungen des humanitären Völkerrechts zu gewährleisten. Allerdings legte schon im März 2011 eine nüchterne Lageanalyse nahe, dass Luftschläge allein allenfalls eine Atempause bedeuten konnten, nicht aber die Bedrohung für die Zivilbevölkerung nachhaltig zu reduzieren vermochten.
- Mithin stand de facto die direkte militärische Unterstützung auf der Agenda. Option 3 beinhaltete somit neben einer Flugverbotszone und Luftschlägen Waffenlieferungen, logistische Unterstützung und Ausbildung für die Rebellen, um diese in die Lage zu versetzen, eine räumlich begrenzten Kontrolle über Landesteile, in denen die Zivilbevölkerung gefährdet war, ausführen zu können. Mit hoher Wahrscheinlichkeit hätte dies jedoch zu einem längeren Stellungskrieg oder zu einer Teilung des Landes geführt – ein Szenario, das auf internationaler Ebene und im arabischen Raum aufgrund großer Skepsis gegenüber Sezessionen wenig Unterstützer gefunden hätte.
- So lief recht frühzeitig die Entwicklung auf Option 4 hinaus, die die in Option 3 umrissene Unterstützung für die Rebellen einschloss, diesen aber zugleich über die umkämpften Gebiete hinaus freie Hand für den Vormarsch auf Tripolis und den damit letztlich zwangsläufigen Regimesturz gab. Letzterer wäre bei militärischer Überlegenheit der von außen unterstützten Rebellen grundsätzlich auch auf dem Verhandlungswege denkbar gewesen. Wenig deutete aber darauf hin, dass ein Einlenken Gaddafis zu erwarten war – und auch eine Kompromissbereitschaft der Rebellen war nicht erkennbar.

Dass diese vierte Variante eigentlich nicht im Geiste der Resolution 1973 war, liegt auf der Hand – und bei offener Benennung der Implikationen wäre die Resolution wohl auch nicht verabschiedet worden, da die Russische Föderation und die VR China mit großer Wahrscheinlichkeit ihr Veto eingelegt hätten. Die RtoP ist damit in einer prekären Lage: Kann mit ihr auch ausdrücklich ein Regimesturz gerechtfertigt werden, wenn dieser zwar nicht die einzig verfügbare, wohl aber die politisch am ehesten durchführbare Variante ist? Eine aufrichtige ethische und politische Debatte müsste genau diesen zentralen Punkt thematisieren. Zugleich ist absehbar, dass mit einer ernsthaften Diskussion die Brüchigkeit des RtoP-Konsenses rasch zu Tage treten würde.

5. Was folgt?

Ihre unerwartet hohe Wirkungsmacht stürzte die RtoP im Jahre 2011 zugleich in ihre größte Krise. Es ist offensichtlich, dass der normative Konsens wesentlich darauf beruht, dass sehr unterschiedliche Interpretationen der RtoP „angeboten“ werden. Während sich in den Jahren nach dem Weltgipfel von 2005 im Umfeld des UN-Generalsekretärs eine Uminter-

pretation zugunsten präventiver Komponenten andeutete, zeigten die Krisen des Jahres 2011, dass die eigentliche politische Relevanz und ihr Kerngehalt bei der von der ICISS betonten „*responsibility to react*“ lagen. Dabei war im Falle Libyen wohl nur deshalb die Unterstützung der Arabischen Liga und weiter Teile des UN-Sicherheitsrats zu erreichen, weil über die real verfügbaren Optionen nicht offen diskutiert wurde bzw. diese mit einem Schleier vermeintlicher Unwissenheit versehen wurden.

Zugleich wird es in absehbarer Zukunft deutlich schwieriger sein, noch einmal mit Bezug auf eine militärische Intervention einen derart weitgehenden Konsens auf Grundlage der RtoP zu erreichen. Die dramatische Lage in Syrien zeigt nicht nur eine politische Ratlosigkeit und Lähmung der Staatengemeinschaft, sondern auch, dass die RtoP hier nicht als Norm im eigentlichen Sinne greift: Denn die Erwartungen und Vorstellungen über angemessenes Verhalten in dieser Situation sind derart disparat, dass von einer verlässlichen Handlungsorientierung nicht gesprochen werden kann.

Diplomatisch hat die Debatte über die RtoP unterdessen eine weitere Wendung erfahren. Brasilien, das als wichtiger weltpolitischer Spieler mittlerweile auch in UN-Friedensoperationen engagiert ist, so vor allem in Haiti (MINUSTAH), hat am 9. November 2011 unter dem Titel „*Responsibility while protecting*“ (RwP) ein viel beachtetes Konzeptpapier lanciert (Brazil 2011). Brasilien positioniert sich damit als ein Vertreter des Südens, der auf einen kooperativen Multilateralismus setzt, zugleich aber das Prinzip der Nicht-Einmischung hochhält. Von daher vermag es in besonderer Weise Bedenken aufzunehmen, die zahlreiche Länder im „globalen Süden“ mit Bezug auf die RtoP haben.

Im eigentlichen Sinne stellt die RwP dabei kein neues Konzept dar, sondern zielt auf eine Neuinterpretation der RtoP im Lichte der Libyen-Intervention ab. Gerade mit Bezug auf die sogenannte dritte Säule bedeutet dies eine deutlich restriktivere Lesart, als im Vergleich zum World Summit 2005 Outcome Document (WSOD) vorhanden. So ist das brasilianische Papier geprägt durch schwerwiegende Bedenken hinsichtlich eines möglichen Missbrauchs der RtoP für die Absicht des Regimewechsels (*regime change*) (Ziff. 10). Außerdem betont es die „*high human and material costs*“ (Ziff. 7) sowie die „*painful consequences*“ von Interventionen. Diese beiden Aspekte bilden die Grundlage für die RwP, die sich maßgeblich ausrichtet an einer Betonung der Prävention (Ziff. 11a), an Begrenzungen bei Mandaten, die militärische Aktionen erlauben (Ziff. 11d), an den Prinzipien des „do-no-harm“ (Ziff. 11e), am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Ziff. 11f) sowie der Einführung eines Monitoring-Mechanismus im Falle von Interventionen.

Obleich die Formulierungen eher restriktiv sind, kommt der brasilianische Ansatz durchaus zur rechten Zeit und sollte nicht vorschnell als Versuch gedeutet werden, die RtoP zu untergraben. Vielmehr könnte die Diskussion auf Grundlage dieses Papiers expliziter als bislang die ethischen und politischen Fallstricke auf die diplomatische Agenda rücken – inklusive der drängenden Frage eines möglichen Missbrauchs von Autorisierungen des UN-Sicherheitsrats und der Notwendigkeit, dass im Falle von Interventionen das humanitäre Völkerrecht sowie das internationale Recht in bewaffneten Konflikten von allen am Konflikt Beteiligten zu wahren ist.

Das Dokument könnte insofern auch als Grundlage dienen für einen recht dringend notwendigen Konsens zwischen Befürwortern eines eher traditionellen Konzepts der Schutzverantwortung und denjenigen, die ein neues Souveränitätsverständnis favorisieren. Indem die RtoP und die RwP klar an rechtsstaatliche Grundsätze rückgebunden und die Bedeutung formaler Verfahren betont werden (Autorisierung durch den UN-Sicherheitsrat bzw. die UN-Generalversammlung, Monitoring-Mechanismus), befördert das Dokument eine Institutionalisierung der RtoP, die nicht nur den eher unstrittigen Bereich der Prävention, sondern auch das sensible Feld der Zwangsmaßnahmen umfasst. Eine derartige Instituti-

onalisierung des Konzepts würde im Übrigen mit weniger Flexibilität in seinem Gebrauch und seiner Interpretation einhergehen, was nach den Erfahrungen der zurückliegenden Jahre geboten erscheint.

Was kann die Bundesregierung in dieser Gemengelage bewirken? Durch ihr Abstimmungsverhalten bei UNSCR 1973 hat sie vorübergehend an Glaubwürdigkeit als verlässlicher multilateraler Partner eingebüßt, insofern sie sich bei ihrer Begründung allein auf die fehlende Erfolgsaussicht der Operation einließ (die dann doch gegeben war) und ansonsten eher mit nationalem als mit multilateralem Blick argumentierte (Müller 2011, Fröhlich 2011, Fröhlich/Langerhenke 2011). Zugleich heilt Zeit die Wunden und der Schatten der außenpolitischen Fehlentscheidung verblasst. Vor diesem Hintergrund könnte die Bundesregierung in Fortführung ihres Einsatzes für internationale Rechtsstaatlichkeit gerade die brasilianische Idee eines Monitoring-Mechanismus aufnehmen, der im Fall von Interventionen greift und diese entsprechend einer Kontrolle unterwirft. Außerdem kann sie dazu beitragen, mehr Klarheit in die Konzepte der PoC und der RtoP zu bringen. Denn nur so wird zu verhindern sein, dass die Norm der RtoP sich dauerhaft in ethischen und politischen Fallstricken verfängt – und ihre Erosion dann absehbar wäre.

Literatur

- Bellamy, Alex J. (2010): The Responsibility to Protect – Five Years On, in: *Ethics & International Affairs* 24 (2010), 2, S. 143-169.
- Brazil (2011): „Responsibility while Protecting“, Letter from the Permanent Representative to the United Nations dated 9 November 2011, addressed to the Secretary-General of the United Nations. New York: (A/66/551 – S/2011/701, 11 November 2011).
- Debiel, Tobias/Nils Goede (2011): Militärinterventionen und Stabilisierungseinsätze – eine kritische Zwischenbilanz, in: Margret Johannsen/Bruno Schoch/Corinna Hauswedell/Tobias Debiel (Hrsg.): *Friedensgutachten 2011*. Münster, S. 194-207.
- Debiel, Tobias/Nils Goede/Holger Niemann/ Robert Schütte (2009) : Vom „neuen Interventionismus“ zur R2P. Die Entwicklung einer Menschenrechtsschutznorm im Rahmen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, in: *Die Friedens-Warte* 84 (2009), 1, S. 73-108.
- Doyle, Michael (2011): The Folly of Protection: Is Intervention Against Qaddafi's Regime Legal and Legitimate? In: *Foreign Affairs Report: Libya in Crisis*, online verfügbar unter: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/67666/michael-w-doyle/the-folly-of-protection> (18.09.2011)>.
- Finnemore, Martha/Kathryn Sikkink (1998): International Norm Dynamics and Political Change, in: *International Organization* 52 (1998), 4, S. 887-917.
- Fröhlich, Manuel (2011): Der Fall Libyen und die Norm der Schutzverantwortung, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft (ZfP)* 21 (2011), 1, S. 135-151.
- Fröhlich, Manuel/Christian Langehenke (2011): Enthaltensamkeit bei Enthaltungen. Das deutsche Abstimmungsverhalten im UN-Sicherheitsrat, in: *Vereinte Nationen* 59 (2011), 4, S. 159-165.
- Global Centre for the Responsibility to Protect (2009): *The Relationship between the Responsibility to Protect and the Protection of Civilians in Armed Conflict*. New York: Ralph Bunche Institute for International Studies, The CUNY Graduate Centre (Policy Brief, January 2009). abrufbar unter <<http://www.globalr2p.org>>.

- Hehir, Aidan (2010): The Responsibility to Protect: ‚Sound and Fury Signifying Nothing?‘ In: *International Relations* 24 (2010), 2, S. 218-239.
- High Level Panel (2004): *A More Secure World: Our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change.* New York.
- ICISS (International Commission on Intervention and State Sovereignty) 2001: *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty.* Ottawa: International Research Centre for ICISS.
- Lehmann, Volker/Robert Schütte (2011): *Die Zukunft der „Responsibility to Protect“ nach dem Fall Gaddafis.* Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung (Dialogue on Globalization, Perspektive, Oktober 2011).
- Luck, Edward C. (2010): *The Responsibility to Protect: Growing Pains or Early Promise?,* in: *Ethics and International Affairs*, 24 (4), S. 349-365.
- Müller, Harald (2011): *Ein Desaster. Deutschland und der Fall Libyen. Wie sich Deutschland moralisch und außenpolitisch in die Isolation manövrierte.* Frankfurt a.M. (HSFK Standpunkt 2/2011).
- UNGA (2005): *World Summit Outcome.* New York: UN General Assembly (A/RES/60/1, 24 October, 2005).
- UN Secretary-General (1999): *Report of the Secretary-General on the Protection of Civilians in Armed Conflict.* New York. UN Security Council (S/199/957, 8 September 1999).
- UN Secretary-General (2009): *Implementing the Responsibility to Protect. Report of the Secretary-General.* New York (A/63/677, 12 January 2009).
- UN Secretary-General (2001): *Report of the Secretary-General to the Security Council on the Protection of Civilians in Armed Conflict.* New York (S/2001/331, 30 March 2001).
- Welsh, Jennifer (2009): *Implementing the ‚Responsibility to Protect‘.* Oxford: University of Oxford (Oxford Institute for Ethics, Law, and Armed Conflict/The James Martin 21st Century School Policy Brief No. 1/2009).
- Werthes, Sascha / Debiel, Tobias (2009): *Menschliche Sicherheit,* in: Ferdowsi, Mir (Hrsg.): *Internationale Politik als Überlebensstrategie.* München, S. 155-176.

Zivilisten schützen oder Interessen wahren? Die internationale Intervention in der Côte d'Ivoire

Andreas Mehler

Der Schutz der Zivilbevölkerung ist die wichtigste Begründung für ein am Ende auch militärisches Eingreifen der internationalen Gemeinschaft in der post-elektoralen Krise in der Côte d'Ivoire geworden. Das massive Eingreifen internationaler Truppen führte zum beschleunigten Sturz, zur Misshandlung und Gefangennahme eines (ehemaligen) afrikanischen Präsidenten, der beinahe die Hälfte der Stimmen bei den wenige Monate zurückliegenden Wahlen bekommen hatte.¹ Sie führte auch zu einer weiteren Eskalation militärischer Gewalt mit vermutlich über 3.000 Toten – mithin offenbar mehr als der Bürgerkrieg in der Côte d'Ivoire zwischen 2002 und 2007 (dem Zeitpunkt des leidlich erfolgreichen Friedensschlusses von Ouagadougou) und zu einer sprunghaften Zunahme von Flüchtlingen und intern Vertriebenen.

In aller Kürze seien zum Hintergrund des militärischen Eingreifens in der Côte d'Ivoire einige Stichworte genannt:

- Das Land befand sich seit 2002 bis zum Friedensschluss von Ouagadougou 2007 in einem Bürgerkrieg; allerdings waren die Kampfhandlungen begrenzt und konzentrierten sich auf zwei Phasen (2002-3 und 2004).
- Französische *Peacekeeper* waren seit Oktober 2002 im Einsatz. Hinzu kamen im Januar 2003 ECOWAS-Truppen, die seit 2004 in die UN-Mission UNOCI integriert war. Ihr Mandat wurde mehrfach erweitert.
- Die Rebellen und pro-Regierungs-Milizen konnten nur äußerst partiell entwaffnet werden.
- Die Wahlen waren mehrfach verschoben worden, weshalb der Druck, sie 2010 abzuhalten, groß war. Die Wahlkommission und die UN erklärten danach Ouattara zum Sieger; der amtierende Präsident Gbagbo ließ sich jedoch vom ihm gewogenen Verfassungsgericht zum Wahlsieger erklären.
- Als Reaktion hierauf erhielt Ouattara die Unterstützung aller wesentlichen internationalen Organisationen. Die EU verhängte Sanktionen gegen Gbagbo. Eine militärische Intervention der ECOWAS wurde zwar erwogen, ließ sich aber nicht realisieren.
- Im Februar 2011 wurde die einstige Rebellenarmee unter einem neuen Namen (*Forces Républicaines de la Côte d'Ivoire*) mobilisiert und griff von Norden und Westen her kommend an.
- Am 30. März 2011 wurde die von Frankreich und Nigeria eingebrachte UN-Sicherheitsrats-Resolution 1975 verabschiedet; die Emphase lag stark auf „*protection of civilians*“.

¹ Schon am Tag nach der Annahme der Resolution rückten Ouattara-Truppen auf Abidjan vor. Es erscheint als wahrscheinlich, dass es schon zuvor diskrete französische Waffenhilfe für die Ouattara-Truppen gab (Canard Enchaîné, 6.4.2011; <http://www.lemonde.fr/afrique/chat/2011/04/06/cote-d-ivoire-l-intervention-de-la-france-est-elle-legitime_1503973_3212.html>. Am 3.4.2011 besetzten dann französische Truppen den Flughafen Abidjan. Spätestens am 10.4.2011 kam es zu direkten Kampfhandlungen der „*forces impartialles*“ gegen Gbagbo, als französische und UNOCI-Helikopter, autorisiert durch den UN-Generalsekretär Ban Ki-moon, Angriffe gegen den Präsidentenpalast flogen. Die Gefangennahme Gbagbos gelang erst am 11.4.2011, erneut mit massiver Unterstützung durch die *Peacekeeper* (aber nicht durch diese selbst).

- Am 11. April 2011 erfolgte der Sturz Gbagbos und seine Verhaftung nach entscheidender Hilfe durch die bereits anwesenden *Peacekeeper* bestehend aus französischer Licorne-Mission und UN (letztere vor allem durch Hubschraubereinsätze).

Als zentrales, auch immer wieder zitiertes Kernstück der UN-Sicherheitsrats-Resolution 1975 vom 30. März 2011 kann der robuste Schutz der Zivilbevölkerung² gelten. Dieser bildete auch die Legitimation für das sehr einseitige Vorgehen der UN-Truppen und der mit Ihnen in Verbindung stehenden französischen Eingreiftruppen der Licorne-Mission zum Sturz des abgewählten, sich aber an sein Amt klammernden Präsidenten Laurent Gbagbo. Diese zweite Legitimation – der Wille des Volkes sollte notfalls unter Einsatz von Gewalt durchgesetzt werden – war zunächst die dominante Begründung für die Gewaltandrohung seitens z.B. ECOWAS und African Union,³ trat aber deutlich hinter das weniger umstrittene Paradigma der Schutzverantwortung zurück.

Ich werde erstens kurz darlegen, warum beide Legitimationen problematisch sind. Die wichtigsten Argumente sind bereits in diesen einführenden Sätzen benannt. Zweitens werde ich diskutieren, ob der Fall der Côte d'Ivoire, der ganz offensichtlich im Zusammenhang mit den Ereignissen in Libyen steht, ein Präzedenzfall oder ein Ausnahmefall sein wird. Und ich werde drittens in Erinnerung rufen, dass es deutliche Interessen an dem gewählten Ausgang der Krise gegeben hat, die eine normative Begründung als vorgeschoben erscheinen lassen.

1. Die problematische Legitimation von Intervention in der Côte d'Ivoire

Die „Protection of civilians“

Der Einschlag einer Granate auf dem Marktplatz des Abidjaner Stadtteils Abobo am 17. März 2011, aller Wahrscheinlichkeit abgeschossen von Gbagbo-Truppen, zumal Abobo als Hochburg seines Widersachers Ouattara galt, tötete ca. 30 Personen. Das Ereignis wurde als „Tropfen, der das Fass zum Überlaufen bringt“, gedeutet. Die UN-Mission vor Ort ließ sofort verlauten, die UNOCI werde die „*necessary measures to protect civilians, in accordance with its terms*“ ergreifen.

Es ist durchaus denkbar, dass ohne ein beherztes Eingreifen der sogenannten „unparteiischen Kräfte“ (also UNOCI und Licorne) der längst wieder ausgebrochene, aber nicht so

2 Die entscheidende Passage lautet: „*impartially implementing its mandate, to use all necessary means to carry out its mandate to protect civilians under imminent threat of physical violence...including to prevent the use of heavy weapons against the civilian population*“ (§ 6). Der Schutz der Zivilbevölkerung ist schon im ursprünglichen Mandat der UNOCI von 2004 enthalten, allerdings weniger prominent. Schwere Waffen kamen offenbar vom Präsidentsamt aus zum Einsatz, insofern gab die Resolution den internationalen Truppen die Möglichkeit, direkt Gbagbos Hauptquartier anzugreifen.

3 Drohend ist die Formulierung des Peace and Security Council der AU am 21.12.2010: „*Council reiterated its determination to take necessary measures, at the appropriate time, against all those who persist in undermining the will of the people, incite violence and commit violations of human rights.*“ Am klarsten formuliert ist die Drohung mit einer Intervention bei der ECOWAS am 20.12.2010: „*(...) firm position that if Mr. Gbagbo continues to hold on to power illegally, ECOWAS will have no choice but to remove him forcefully, in an effort to allow the winner of the elections Mr. Alassan Outarra [sic] to assume office.*“ <<http://www.cocorioko.net/?p=6065>>. Aber auch UN-Generalsekretär Ban Ki-moon bemühte diese Figur in einer Presseerklärung vom 3.1.2001: <<http://www.unmultimedia.org/radio/english/detail/110492.html>> und mit drohendem Unterton auf einer Pressekonferenz am 28.1.2011: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=37411&Cr=ivoire&Cr1>>. Obwohl beide Legitimationslinien genannt werden, zeigt eine weitere Stellungnahme Ban Ki-moons am 29.1.2011 das Übergewicht der politischen Seite noch im Januar 2011: „*Our first duty is to the people of Côte d'Ivoire. We have an obligation to remain firm and unified, and to signal to Africa's peoples that our commitment to our principles is real. We must preserve our unified position, act together, and stand firm against Mr. Gbagbo's attempt to hang on to power through the use of force.*“ <<http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sgsm13375.doc.htm>>.

genannte Bürgerkrieg sich noch über Monate gezogen und noch mehr Opfer gefordert hätte. Aber das ist natürlich dennoch Spekulation.

Es ist auch denkbar, dass sich bei Neutralität der internationalen Truppen ein militärisches Patt zwischen den Gbagbo- und den Ouattara-Truppen ergeben und letztlich zu einer neuerlichen Episode von Machtteilung geführt hätte. Seit 2003 kannte die Côte d'Ivoire solche Machtteilungsmuster und besonders glücklich war niemand damit. Es gab also keinen optimalen Ausgang der Krise. Vielleicht hätten aber im Zuge von Verhandlungen beide Hauptprotagonisten auf das Präsidentenamt verzichten müssen, was ein Fortschritt gewesen wäre. Auch dies ist eine Spekulation, aber sie ist keinesfalls schlechter begründet als die zuvor genannte.

Wie die Zukunft bei einer anderen Entscheidung der internationalen Gemeinschaft ausgesehen hätte, können wir somit nur erahnen. Was aber eingetreten ist, kann sehr wohl benannt werden:

- Die erwähnten ca. 3.000 Toten in Folge des Krieges;
- Ethnisch gefärbte Massaker im Westen des Landes (Guiglo/Duékoué – teilweise schon im Laufe des März, vor Verabschiedung der Resolution 1973), wobei sich die nun *Forces Républicaines* genannten Ouattara-treuen Truppen nach den meisten Berichten besonders schuldig gemacht haben,⁴
- eine Flüchtlingswelle in die Nachbarländer (besonders nach Ghana und Liberia, im zweiten Fall mit deutlich destabilisierenden Folgen) im Umfang von über 170.000 Personen, hinzu kommen etwa 500.000 intern Vertriebene,
- Folter und Ermordung von ca. 150 Gbagbo-Anhängern durch die *Forces Républicaines* in Abidjan, Verhaftung und/oder Ausgrenzung eines Teils der politischen Elite inklusive einer gefährlichen Erniedrigung und Kriminalisierung des engsten Führungskreises des bisherigen Regimes, und auf der Ebene der Bevölkerung eine Diskriminierung derjenigen Gruppierungen, die sehr eng zu Gbagbo gestanden hatten. Die mittelfristigen Folgen dieser Entwicklung sind noch nicht absehbar.
- Mitte September 2011 wurde von weiteren Massakern im Westen des Landes berichtet, noch ist das Land nicht voll befriedet.

Wurde das Ziel einer „*Protection of civilians*“ also erreicht? Ein Erfolg lässt sich sicher nicht verneinen, aber er führte gleichzeitig zu einer Gefährdung anderer Zivilisten. Zieht man eine kritische Bilanz,⁵ so sind insgesamt heute mehr Personen gefährdet als vor der Verabschiedung der Resolution 1975.

Schließlich ist noch ein weiterer Aspekt zu berücksichtigen: Gemessen an der neuen Doktrin gaben die *UN-Peacekeeper* auch in der Vergangenheit ein äußerst schlechtes Bild ab. In den Jahren 2004-2006 schossen diese mehrfach auf Zivilisten. Sie konnten aber gleichzeitig Demonstranten der Opposition nicht gegen die brutale Repression schützen. Und in der von den *Peacekeepern* allein kontrollierten Vertrauenszone zwischen Rebellen im Norden und Regierungsarmee im Süden ereigneten sich besonders viele gewaltsame Zwischenfälle (Mehler 2008). Die Entwaffnung der Rebellenarmee und der Pro-Gbagbo-

⁴ <<http://www.hrw.org/news/2011/04/09/c-te-d-ivoire-ouattara-forces-kill-rape-civilians-during-offensive>>.

⁵ Ende Mai 2011 stellte Amnesty International die Lage so dar: „*Thousands of people remain displaced after fleeing the wave of human rights violations and abuses, which continued to be committed by both sides after the arrest of former president Laurent Gbagbo. Dozens were killed by pro-Gbagbo militiamen. At the same time, ethnic groups considered to be Gbagbo's supporters have received little or no protection from either the new security forces created by President Alassane Ouattara, or the peacekeeping forces of the United Nations Operation in Côte d'Ivoire (UNOCI)*.“ Amnesty International: Côte d'Ivoire. Six months of post-electoral violence. London 2011. Zur Lage in Abidjan siehe einen Bericht von Human Rights Watch: <<http://www.hrw.org/news/2011/06/02/c-te-d-ivoire-gbagbo-supporters-tortured-killed-abidjan>>.

Milizen gelang jedoch nicht. Generell erlangte die UN-Mission von Beginn an keine große Glaubwürdigkeit.

2. Der Wille des Volkes

Nach allem, was bislang bekannt wurde, hat Laurent Gbagbo die Wahlen Ende 2010 verloren. Allerdings waren die Ergebnisse keineswegs so zweifelsfrei und sauber, wie uns die UN-Vertreter, die vor Ort die von der Wahlkommission mitgeteilten Ergebnisse der Wahlen „zertifiziert“ hatten, glauben machen wollten. In den Hochburgen Ouattaras wurden wahrhaft „stalinistische“ Wahlergebnisse gemeldet, aber vermutlich wurde auch durch die Gbagbo-Seite manipuliert. Die Ergebnisse des Verfassungsgerichtshofs, die Gbagbo zum Sieger machten, waren jedenfalls offenkundig auf einer willkürlichen und legal gar nicht möglichen Operation der Invalidierung einzelner Wahlbezirke gegründet. Die dahinter liegende Absicht war unmittelbar erkennbar. Insofern kann angenommen werden, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit Ouattara der Sieger war.

Bei der Bewertung der Wahlergebnisse ist allerdings zu berücksichtigen, dass Gbagbo nach den „zertifizierten“ Ergebnissen der UN fast 46 Prozent der Stimmen gewonnen hatte. Deshalb kann zu Recht festgestellt werden: Das Volk war in der Frage, wer es regieren sollte, tief und in nahezu gleiche Blöcke gespalten. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, sich auf eine Seite zu schlagen, statt nach Kompromisslösungen in der Krise zu suchen?

3. Präzedenzfall oder Ausnahmefall

Die internationale Behandlung der Côte d'Ivoire stand ganz im Zeichen der Libyen-Krise. Der zentralen Resolution 1975 ging zwei Wochen zuvor die ebenfalls prominente Resolution 1973 zu Libyen voraus – auch diese operierte stark mit der „*protection of civilians*“. Der Schutz von Zivilisten war ein wichtiges Vehikel zur Begründung eines robusten Einsatzes internationaler Truppen, ob zu Land oder aus der Luft, jedenfalls auf der Seite einer Konfliktpartei. Liegt die Côte d'Ivoire damit also „im Trend“?

Die Antwort lautet nein. Es scheint klar zu sein, dass die Côte d'Ivoire ein Ausnahmefall bleiben wird. Zumindest bei der Begründung, dass es den Willen des Volkes notfalls militärisch durchzusetzen gelte, sind die Probleme offenkundig: In der Zwischenzeit wurde auf dem afrikanischen Kontinent wiederholt „schlecht“ gewählt. Manipulationen waren z.B. in der Zentralafrikanischen Republik und in Uganda offensichtlich. In diesen Fällen blieben jedoch die Reaktionen der internationalen Staatengemeinschaft aus.

Die Dilemmata liegen auf der Hand:

- Es stellt sich die Frage, was letztendlich schlimmer für die Sicherung eines „liberalen Friedens“ ist, der offensichtlich das Leitbild vieler politischer Strategien für Afrika darstellt: Dass sich ein abgewählter Präsident mit Gewalt an der Macht hält oder dass Wahlsiege von nun an in letzter Konsequenz durch internationale Gewaltanwendung durchgesetzt werden?
- Dazu kommen noch die unvermeidlichen normativen Fragen: Welche Wahlen sind ungerecht? Unter welchen Bedingungen wird eine Intervention legitim? Und nicht zuletzt: Wer entscheidet, wann das der Fall ist? (Mehler/Zanker 2011)

Für die wichtigere Begründung der Intervention, den Schutz von Zivilisten, stellen sich andere Fragen: Gibt es einen Schwellenwert bereits entstandener Opfer, ab dem die inter-

nationale Gemeinschaft künftig einschreiten wird? Muss die internationale Gemeinschaft eingreifen, wenn die Sicherheitskräfte wie z. B. in Malawi im Juli 2011 ca. 19 Demonstranten erschießen? Dagegen kann argumentiert werden, dass keine *Peacekeeper* vor Ort waren, und deshalb keine Chancen einzugreifen vorhanden waren. Aber schon das Beispiel des Sudan verdeutlicht die Fallstricke dieser Vorgehensweise. So kam es bei Kampfhandlungen in Südkordofan seit Juni 2011 zu einer unbekanntenen Anzahl von Toten, etwa 150.000 Menschen flohen aus der Region. Die UN-Mission UNAMID ist für Darfur zuständig, im Südsudan wurde UNMIS zu UNMISS. Ist es glaubwürdig vertretbar, dass trotz dieser Präsenz in den Konfliktgebieten niemand die Verantwortung für den Schutz der Zivilbevölkerung übernimmt, nur weil eventuell die Operation als schwierig erscheint? Kann die „*protection of civilians*“ wirklich nur ein Recht zum Einsatz „aller Mittel“ begründen und keinerlei Verpflichtung dazu enthalten? Völkerrechtlich ist dies möglicherweise vertretbar, politisch jedoch eher nicht – denn vermittelbar ist ein so geartetes Messen mit zweierlei Maß nicht.

Solange bei solchen Einsätzen nach Opportunitäten gehandelt wird und diese wie im Fall der Côte d'Ivoire darin bestehen, dass bestens informierte und ausgerüstete Truppen einer ehemaligen Kolonialmacht zur Verfügung stehen, wird bei der Betonung hehrer Prinzipien ein schaler Beigeschmack bleiben. Hinzu kommt die öffentliche Meinung in Afrika, die aus ganz unterschiedlichen Gründen Unwohlsein erkennen lässt. Zwar hatte es sich Gbagbo mit fast allen Staatenlenkern auf dem Kontinent gründlich verdorben, was vermutlich ein wesentlicher Grund war, warum er am Ende in ECOWAS und AU so isoliert war. Präsident Jacob Zuma ließ aber verlauten, dass er mit Südafrikas Zustimmung zur UN-Resolution 1975 keinesfalls einer militärischen Operation zur Entfernung Gbagbos zugestimmt habe.⁶ Auch wenn dies eine Einzelmeinung sein mag, so sehen dennoch viele Regierungen der AU solche militärischen Interventionen inzwischen als Wiederholung kolonialer Eroberung an. Nicht zuletzt, weil sie von NATO und EU selbst so wenig ernst genommen wurden, mehren sich die Stimmen der Präsidenten, die ein zweites Libyen auf keinen Fall erleben wollen – also wohl auch kein zweites Côte d'Ivoire.

Ein Teil der Intellektuellen des Kontinents setzt sich intensiv mit der Frage auseinander, ob nicht mit zweierlei Maß gemessen wird. Warum können so fragwürdige Potentaten wie Idriss Déby im Tschad oder Obiang Nguema in Äquatorialguinea, an deren Händen viel mehr Blut klebt als an denen Gbagbos, im Amt bleiben? Oder wie bewerten westliche Diplomaten im Stillen die Amtsführung Joseph Kabilas in der DR Kongo im Hinblick auf Demokratie und Schutz der Bevölkerung? Hier wird der Vorwurf der Doppelmoral laut, was zum dritten Punkt überleitet.

4. Interessengeleitete Politik

Gbagbo hatte viele unterschiedliche Gegner. Zu ihnen gehörten seine politischen Gegner im Innern, die ihm wenig Vertrauen entgegen brachten, zumal sie von ihm immer wieder ausgespielt wurden. Aber auch die französische Regierung, und dies ist vielleicht entscheidender, stand seit seinem Amtsantritt 2000 in Opposition zu ihm. Die Sozialistische Partei Frankreichs neigte lange Zeit eher dazu, über die Fehler des Genossen Gbagbo hinwegzuschauen, da auch seine Partei bis zu ihrem Ausschluss im März 2011 der Sozialistischen Internationale angehörte. Die Haltung der Konservativen fiel grundsätzlich anders aus. Jacques Chirac verhehlte nie, wie wenig er Gbagbo schätzte. Die von ihm persönlich

⁶ Hier stellt sich die eher pragmatische Frage, ob entsprechende UN-Resolutionen doch spezifischer auflisten müssen, was „*all necessary means to carry out its mandate to protect civilians under imminent threat of physical violence*“ bedeuten kann.

angeordnete Zerstörung der ivoirischen Luftwaffe im November 2004 zeugt regelrecht von einem Rachegefühl. Aber auch Sarkozy setzte schon zu einem frühen Zeitpunkt auf Ouattara. Dieser bezeichnete den französischen Präsidenten seit längerem als seinen „Freund“, auch wenn dies in der Politik nicht immer viel bedeuten muss.

Frankreich verfolgt in der ehemaligen Kolonie weiterhin ausgeprägte Wirtschaftsinteressen. Zwar hatte Gbagbo nach anfänglicher antikolonialer Rhetorik seinen Frieden mit den französischen Großkonzernen Bouygues und Bolloré gemacht, aber von einem Präsident Ouattara versprechen sich diese Interessensgruppen offenbar deutlich mehr. Auch geostrategisch bleibt die Côte d'Ivoire für die französische Außenpolitik wichtig. Präsident Sarkozy hat zu Beginn seiner Amtszeit die Schließung einiger Militärbasen in Afrika verfügt. Auch im Falle der Côte d'Ivoire war man sich eigentlich schon einig, dass die seit Jahrzehnten stationierten Truppen abgezogen werden sollen. Heute sieht die Lage wieder anders aus: Ein neues Militärabkommen wurde in Aussicht gestellt und Frankreich ist so präsent in Abidjan wie seit der Unabhängigkeit nicht mehr.

Das System der Vereinten Nationen hatte ein Interesse, aus zwei weiteren Gründen Gbagbo durch Ouattara zu ersetzen.

- Der ivoirische Friedensprozess hatte zu einer merkwürdigen und nicht zielführenden Verquickung von Rollen der UN geführt. Denn einerseits sollte die UN den Wahlprozess unterstützen, indem sie die Wahlkommission technisch und materiell auf die Wahlen vorbereiten, andererseits sollten sie am Ende die Wahlergebnisse validieren. Da man als „donor“ aber kaum den „recipient“ desavouieren kann, war die UN sowohl Partei als auch Richter geworden (*„juge et partie“*).
- Das Gbagbo-Lager war wiederholt die UN hart angegangen. In der postelektoralen Krise wurde auch auf UN-Soldaten geschossen, und die Regierung forderte die UN-Mission zum Abzug auf (die UN-Truppen wurden aber aufgestockt).

Es ist augenscheinlich, dass die UN-Administration, die vor Ort schon längst nicht mehr als neutral angesehen wurde, großes Interesse daran hatte, Gbagbo ein für alle Mal loszuwerden.

5. Schlussbetrachtung

Haben sich alle anderen Akteure, die EU, der UN-Sicherheitsrat und selbst die AU, vor den Karren Frankreichs und der UN-Administration spannen lassen? In der Praxis sieht es ganz danach aus, auch wenn jeweils eigene Begründungen für bestimmte Positionen vorgebracht wurden, so z. B. im Falle Deutschlands recht häufig die Pro-Demokratie-Werteorientierung und bei der AU die Berufung auf jüngere Doktrinen.

Das Ergebnis muss jedoch aus mehreren Gründen nachdenklich stimmen:

- Der heutige Präsident des Landes ist ein Mann, der seinerzeit (1990-92) als Premierminister die Demokratiebewegung entschieden bekämpft hat, der 1995 die erste offen regionalistische Partei des Landes gegründet hat, dessen politische Karriere die Ivorer immer wieder spaltete und der sich immer wieder als Opfer stilisierte, aber an der Verschärfung der Krise in den Jahren 2000-2002 eine große Mitverantwortung trägt. Ist Ouattara als Demokrat einzustufen? Bisher bleibt er den Beweis schuldig.
- Premierminister geblieben ist Guillaume Soro, der den Bürgerkrieg ab 2002 als erklärter Rebellenführer verantwortet und sich mit Waffengewalt in die Regierung

gebombt hat. Ouattara hat ihn erneut berufen, was kein gutes Vorbild für politische Eliten ist.

- Die neue militärische Führung besteht zum Teil aus Rebellenführern, denen schwere Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen werden. Erst jüngst hat Ouattara zwei von ihnen befördert.⁷
- Die humanitäre Lage besonders im Westen des Landes bleibt fünf Monate nach der Verhaftung Gbagbos prekär: Flüchtlinge können nicht in ihre Dörfer zurückkehren.⁸ Die Menschenrechte werden vom neuen Regime massiv verletzt, Berichte sprechen von ethnischen Säuberungen.⁹ Menschenrechtsorganisationen beklagen die Einschränkung der Meinungsfreiheit. Wie viel Schutz das System der Vereinten Nationen für die neuen Opfer zu bieten hat, bleibt indessen eine offene Frage.

Die Intervention von UN- und französischen Truppen in der Côte d'Ivoire kann nicht zum Heldenstück gemacht werden. Im Namen der „*protection of civilians*“ werden problematische und politisch fragwürdige Schritte unternommen, die eigentlich zu erwartenden Maßnahmen, die dringend notwendig wären, hingegen unterbleiben. Die selektive Anwendung des Prinzips sowohl von Land zu Land als auch in ein und demselben ist weder der Bevölkerung vor Ort, noch unvoreingenommenen Beobachtern glaubwürdig zu vermitteln.

Literatur

Andreas Mehler: Mehr Analyse, mehr Mut zu Kooperation: Peacekeeper, staatliche und nichtstaatliche Gewaltakteure in Afrika. In: Die Friedenswarte. Journal of International Peace and Organization 83 (2008), 1, S. 45-69.

Andreas Mehler/Franziska Zanker: Intervention in der Côte d'Ivoire: a recipe for disaster, in: Johannsen, Margret/Schoch, Bruno/Hauswedell, Corinna/Debiel, Tobias/Fröhlich, Christiane (Hg.): Friedensgutachten 2011, Berlin 2011. S. 248-261.

7 <<http://www.hrw.org/news/2011/08/05/c-te-d-ivoire-military-promotions-mock-abuse-victims>>.

8 Amnesty International: "We want to go home, but we can't" Côte d'Ivoire's Continuing Crisis of Displacement and Insecurity, London 2011.

9 Nach UN-Angaben wurden zwischen 11.7. und 10.8.2011 ca. 100 Menschenrechtsverletzungen dokumentiert. "These violations included verified cases of summary executions, extrajudicial arrests and illegal detentions, the freeing of detainees after money is paid, cases of extortion and racketeering of which transport operators are the main victims." African Press Organization (APO) — Summary of UNOCI weekly press conference, Abidjan, 12 August 2011.

Responsibility to Protect – eine neue Rechtsfigur des Völkerrechts? Kritische Reflexionen am Beispiel Libyens

Martina Haedrich

1. Einleitung

Wie in einem Prisma bündelt sich das auf den Schutz vor Menschenrechtsverbrechen angelegte Konzept der *Responsibility to Protect* (im folgenden RtoP) in den Sicherheitsratsresolutionen 1970 und 1973 zum Libyen-Konflikt.

Der Beitrag soll zeigen, in welchem Maße UN-Dokumente die RtoP in sich aufnehmen, welche Wirkungen von den Dokumenten, insbesondere von den Resolutionen des Sicherheitsrates zum Libyen-Konflikt ausgehen, und wie diese Impulsgeber für die Fortentwicklung der in der UN-Charta angelegten Konzeption der erweiterten kollektiven Sicherheit sind. Die aus der Themenstellung des Beitrags zu beantwortende Frage, ob sich aus den neuen UN-Dokumenten eine Erweiterung des Handlungsrahmens des Sicherheitsrates und eine neue Rechtsfigur des Völkerrechts in Gestalt der RtoP entwickelt, gewinnt immer mehr an Bedeutung und Brisanz. Verschafft, so ist zu fragen, die RtoP dem Sicherheitsrat mehr Legitimität zum Handeln? In der UN-Charta bereits angelegt ist, dass der Sicherheitsrat für die Staatengemeinschaft handelt (Art. 24 Abs. 1 UN-Charta) und die von ihm ergriffenen Zwangsmaßnahmen gemäß Kapitel VII UN-Charta vom Interventionsverbot nach Art. 2 Ziff. 7 UN-Charta nicht berührt werden. Diese Regelungen bieten auch die Rechtsgrundlage für Maßnahmen des Sicherheitsrats bei internen Konflikten, nämlich dann, wenn dadurch der Frieden und die internationale Sicherheit bedroht sind.

2. Die Rezeption des Konzepts der RtoP in UN-Dokumenten

Erstmalig findet die RtoP mit dem Abschließenden Dokument des Millenium-Gipfels anlässlich des 60. Jahrestages der Vereinten Nationen, das als Resolution der Generalversammlung verabschiedet wurde¹, ausdrücklich Eingang in die Dokumente der Vereinten Nationen. Die Staaten einigten sich darauf, sich für den Schutz von Menschen, die durch Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen sowie ethnische Säuberung bedroht sind, verantwortlich zu erklären.² Darüber hinaus finden sich Ansätze des neuen, auf die Verantwortung der internationalen Staatengemeinschaft als Ganzes gerichteten Denkens im Bericht des High-Level Panels, einer Gruppe namhafter Persönlichkeiten mit Regierungs- und UN-Erfahrung, unter dem Titel „Eine sichere Welt, unsere gemeinsame Verantwortung“³ sowie im Bericht des Generalsekretärs Kofi Annan „Zu größerer Freiheit: Auf dem Weg zur Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle“,⁴ der sich als Zwischenbilanz der Umsetzung der im Jahre 2000 von der Generalversammlung angenommenen Milleniumserklärung versteht.

1 Ergebnis des Weltgipfels 2005, UN-Dok. A/RES/60/1 vom 24.10.2005; A/60/49 (VOL. I) vom 15.1.2007.

2 UN-Dok. A/RES/60/1, Ziff. 138/139. Des Weiteren wurde mit der Kommission für Friedenskonsolidierung ein neues Gremium geschaffen und ein Mandat fixiert (Ziff. 97-105).

3 UN-Dok. A/59/565 vom 02.12.2004, S. 6-111.

4 UN-Dok. A/59/2005 vom 21.3.2005.

Das Konzept der RtoP wurde von der *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (im folgenden ICISS) entwickelt und im Jahr 2001 in einem Bericht niedergelegt.⁵ Der ICISS-Bericht enthält verschiedene Stufen, die *Responsibility to Prevent*, die *Responsibility to React* und die *Responsibility to Rebuild*, in denen die Staatengemeinschaft für den Verletzterstaat, der nicht Willens oder nicht in der Lage ist, den Schutz vor Menschenrechtsverbrechen zu gewährleisten, tätig wird. Der Wert des Berichts liegt zweifellos in dem Bemühen, Kriterien für das Ergreifen militärischer Maßnahmen durch die internationale Staatengemeinschaft entwickelt zu haben, die in vorausgehende nichtmilitärische Maßnahmen und solche der Nachsorge eingebunden sind.⁶ Die Anwendung militärischer Gewalt wird als *ultima ratio* begriffen und der Schutz der Zivilbevölkerung als der zentrale Schutzzweck betrachtet.⁷ Das Ergreifen militärischer Maßnahmen kann danach nur bei offensichtlicher Bedrohung oder Gefährdung der Zivilbevölkerung erfolgen und ist nur dann gerechtfertigt, wenn den militärischen Maßnahmen positive Erfolgsaussichten beschieden sind.

Das RtoP-Konzept ist als Reaktion auf die massenhaft und systematisch erfolgten Verletzungen grundlegender Menschenrechte bei internen Konflikten der Staaten entstanden. Der Wandel der Konflikte von traditionellen internationalen zu überwiegend internen Konflikten stellt das Völkerrecht vor große Herausforderungen. Das geltende Völkerrecht ist, basierend auf dem Gewaltverbot, ursprünglich auf zwischenstaatliche kriegerische Konflikte ausgerichtet gewesen. Interne Konflikte werden erst seit den 1990er Jahren durch Beschlüsse des Sicherheitsrates als Bedrohung oder Bruch des Friedens angesehen. Der Sicherheitsrat verfügt über einen weiten Ermessensspielraum, um tätig zu werden.⁸ Das erste Mal hat der Sicherheitsrat im Jahre 1992 die interne humanitäre Katastrophe in Somalia als eine Bedrohung der internationalen Sicherheit betrachtet – allerdings nicht ohne zu betonen, dass es sich hierbei um eine ganz auf die Spezifik der Situation in diesem Land bezogene Entscheidung handelt.⁹ Auch in den Resolutionen zu Angola, Ruanda und Haiti hat der Sicherheitsrat eine Bedrohung der internationalen Sicherheit durch massenhafte und systematische Menschenrechtsverletzungen festgestellt.¹⁰ Mit diesen Resolutionen setzte der Wandel im Sicherheitskonzept des Sicherheitsrates ein und es wird seitdem nicht mehr nur auf grenzüberschreitende Effekte abgestellt. Im Darfur-Konflikt ging der Sicherheitsrat noch einen Schritt weiter und reagierte nach anfänglich zögerlichem Verhalten auf die massenhaft verübten Verbrechen gegen die Menschlichkeit und auf genozidähnliche Verbrechen mit eindeutigen Aussagen. Damit sind in dieser Resolution bereits Elemente der RtoP angelegt. Er stellte fest, dass der Sudan seinen sich aus dem Völkerrecht ergebenden Pflichten nicht nachkommt und die internationale Staatengemeinschaft deshalb zur Reaktion verpflichtet ist.¹¹ Insbesondere durch die Umsetzung der Kompetenz des Sicherheitsrates, den Internationalen Strafgerichtshof einzuschalten, ist die Verwirklichung des erweiterten Sicherheitskonzepts einen Schritt voran gekommen.¹² Zum ersten Mal hat der Sicherheitsrat von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, dem Internationalen Strafgerichtshof die Aufgabe der Strafverfolgung bei Verdacht auf schwere Menschen-

5 International Commission on Intervention and State Sovereignty: *The Responsibility to Protect*. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa 2001.
<<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>> (letzter Abruf: 26. 1. 2012).

6 Christian Schaller: Gibt es eine „Responsibility to Protect?“. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 46, 2008, S. 9 ff.

7 Bellamy, Alex J./Williams, Paul D.: *The New Politics of Protection? Côte d'Ivoire, Libya and the Responsibility to Protect*. In: *International Affairs* 87 (2011), 4, S. 825 ff. (825).

8 Jochen Abr. Frowein/Krisch, Nico: Article 39, in: Bruno Simma (Hrsg.): *The Charter of the United Nations. A Commentary*. Bd. 1. München 2002, S. 717 ff. (726 Rn. 25).

9 UN Doc. S/RES/794 vom 3.12.1992.

10 UN Doc. S/RES/864 vom 15.9.1993, UN Doc S/RES/929 vom 22.6.1994 und UN Doc S/RES/841 vom 16.6.1993.

11 Dazu näher: Martina Haedrich: *Der Darfur-Konflikt und das erweiterte Sicherheitsverständnis des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen*. In: Melha Rout Biel/Leiß, Olaf (Hrsg.): *Politik in Ostafrika – Zwischen Staatszerfall und Konsolidierung*. Frankfurt am Main u. a. 2007, S. 173-182.

12 UN-Dok. S/RES/1593 vom 31.3.2005.

rechtsverletzungen, wie Genozid, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen zu übertragen.¹³

3. Die Libyenresolutionen 1970 und 1973 – Schritte zur Operationalisierung der RtoP

Anders als bei den vorangegangenen Konflikten kam es im Libyenkonflikt schnell zu einem entschlossenen Handeln der internationalen Staatengemeinschaft.¹⁴ Das Gaddafi-Regime war brutal gegen die eigene Bevölkerung vorgegangen und hatte mit Menschenrechtsverbrechen gedroht. Gleichzeitig hatte sich eine Rebellenbewegung im Lande herausgebildet. Es wurde ein Nationaler Übergangsrat gebildet, der sich am 5. März 2011 zum alleinigen Repräsentanten Libyens erklärte¹⁵ und schnell von der Weltöffentlichkeit wahrgenommen wurde. In der ersten Resolution des Sicherheitsrates zum Libyenkonflikt, der Resolution 1970¹⁶, wurden wegen der drohenden Verbrechen gegen die Menschlichkeit nichtmilitärische Zwangsmaßnahmen nach Art. 41 UN-Charta angeordnet, die ein Waffenembargo, das Verbot, Söldner bereitzustellen, das Einfrieren von Auslandsguthaben des libyschen Staates, Reiseverbote und die Errichtung eines Überwachungsausschusses einschlossen.¹⁷ Wegen der drohenden Angriffe auf die Zivilbevölkerung war es nur konsequent, dass der Sicherheitsrat eine Überweisung an den Internationalen Strafgerichtshof wegen der Verbrechen gegen die Menschlichkeit forderte.¹⁸ Die Situation in Libyen verschärfte sich allerdings auch nach den in der Resolution 1970 beschlossenen Maßnahmen und der Sicherheitsrat verabschiedete die Resolution 1973¹⁹ über den Schutz der Zivilbevölkerung unter Einschluss militärischer Maßnahmen gemäß Art. 42 UN-Charta. Während die Resolution 1970 uneingeschränkte Zustimmung erfuhr, wurde die Resolution 1973 mit 5 Stimmenthaltungen – der beiden Vetomächte Russland und China sowie der nichtständigen Sicherheitsratsmitglieder Deutschland, Brasilien und Indien – verabschiedet. Sowohl die Resolution 1970 als auch die Resolution 1973 riefen Libyen zur RtoP für die eigene Bevölkerung auf.²⁰ Zu den von der Resolution 1970 beschlossenen nichtmilitärischen und von der Resolution 1973 militärischen Schutzmaßnahmen wurde – und darin besteht das neue – die RtoP als Rechtfertigung herangezogen.²¹ Zum Ergreifen geeigneter Maßnahmen selbst, militärische inbegriffen, bedurfte es nicht einer Berufung auf die RtoP, denn die Regelungen im Kapitel VII UN-Charta bieten eine verbindliche Grundlage zu umfassendem Handeln. Auch die Frage, wann militärische Maßnahmen ergriffen werden können, beantwortet Kapitel VII UN-Charta selbst. Die Resolution 1973 enthält als zentrale Aufgabe den Schutz der Bevölkerung und die Schaffung einer Flugverbotszone mit dem Recht – so wie auch schon in früheren Resolutionen des Sicherheitsrates formuliert – alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen (Ziff. 8). Damit ist die Flugverbotszone primär eine humanitäre Maßnahme und erst sekundär eine Sanktion.²² Ausgeschlossen bei den zu ergreifenden

13 Scott Strauß: Darfur and the Genocide Debate. In: Foreign Affairs 84 (2005), 1, S. 123-133.

14 Zuerst reagierte der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen in einer Sondersitzung am 25. Februar 2011, in der schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen einschließlich bewaffneter Angriffe auf Zivilisten, willkürliche Verhaftungen und Folter festgestellt wurden und Libyen aus dem Menschenrechtsrat ausgeschlossen wurde. UN Doc. A/HRC/RES/S-15/1 vom 3.3.2011.

15 Gründungserklärung des Nationalen Übergangsrates vom 5. März 2011, <<http://www.ntclibya.org/english/founding-statement-of-the-interim-transitional-national-council/>> (englische Übersetzung, letzter Abruf: 26.1.2012).

16 UN-Dok. S/RES/1970 vom 26.2.2011.

17 Ebd., Ziff. 9, 17ff., 15, 24.

18 Ebd., Ziff. 4.

19 UN-Dok. S/RES/1973 vom 17.3.2011.

20 UN-Dok. S/RES/1970 vom 26.2.2011, Präambel, Abs. 9; UN-Dok. S/RES/1973 vom 17.3.2011, Präambel, Abs. 4 und Ziff. 3.

21 Die kurz darauf verabschiedete Resolution des Sicherheitsrats zu Côte d'Ivoire enthält ebenfalls die RtoP, UN-Dok. S/RES/1975 vom 30.3.2011.

22 Robin Geiß/Maral Kashgar: UN-Maßnahmen gegen Libyen. Eine völkerrechtliche Betrachtung. In: Vereinte Nationen, Heft 3, 2011, S. 99-104 [102].

Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung ist gemäß Ziff. 4 ausdrücklich der Einsatz von ausländischen Besatzungstruppen.²³ Nicht ausgeschlossen, sondern als erforderliche Maßnahme zu begreifen, sind Waffenlieferungen der NATO an eine Konfliktpartei zum Zwecke des Schutzes der Zivilbevölkerung nach dieser Bestimmung gewesen. Diese Bestimmung ist jedoch als Ausnahme zu betrachten, nämlich ungeachtet der Ziff. 9 der Resolution 1970, die die Verhängung eines Waffenembargos zum Inhalt hat. Die Anwendung der Ausnahmeregelung, nämlich der Waffenlieferungen an eine Konfliktpartei, ist nur dann möglich, wenn dies im Interesse der Zivilbevölkerung erforderlich ist.²⁴ Dazu gehört auch die Festlegung zulässiger Angriffsziele. Da die Situation in Libyen als bewaffneter Konflikt qualifiziert wurde, galt das humanitäre Völkerrecht.²⁵ Danach sind legitime militärische Ziele auch das Militär selbst, allerdings mit der wesentlichen Einschränkung, dass Angriffe auf das Militär selbst, auch dessen Zerstörung, geeignet sein müssen, dem Schutz der Zivilbevölkerung zu dienen.²⁶

Auch wenn es der RtoP zur Verabschiedung der Resolutionen 1970 und 1973 nicht bedurft hätte, weil die Kompetenzen für das Ergreifen nichtmilitärischer und militärischer Maßnahmen in der UN-Charta selbst geregelt sind, erweist sich die RtoP als nützlich, innerhalb des Handlungsrahmens des Kapitel VII UN-Charta in Fällen, in denen es um den Schutz von Zivilpersonen gegen Menschenrechtsverbrechen geht, die Maßnahmen und das Verfahren zum Vorgehen näher zu bestimmen und damit zu operationalisieren. Die Resolutionen 1970 und 1973 implementieren die RtoP, doch vermögen sie nicht, ihr klare Konturen im Anwendungsfall zu geben und ein Verfahren zur Konfliktlösung festzulegen. Die beiden Resolutionen enthalten präventive und reaktive Maßnahmen, letzteren mangelt es jedoch an hinreichender Bestimmtheit. Als letzter Schritt der Operationalisierung der RtoP wurden durch die Resolution 2009²⁷ des Sicherheitsrates *Rebuild*-Maßnahmen festgelegt. Damit wird diese Stufe der RtoP durch die Installierung einer UN-Mission (UNSMIL) umgesetzt und der Transformationsprozess durch die Unterstützung der neuen Verantwortungsträger in Libyen befördert.²⁸

4. Schutz der Zivilbevölkerung nicht ohne Regimesturz?

Unmittelbar nach der Verabschiedung der Resolution 1973 hat sich ein Disput über die Reichweite der Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung entwickelt, der bisher nicht verstummt ist und wohl nicht ohne Wirkung auf künftige Resolutionen des Sicherheitsrats bleiben wird. Kritik wird insbesondere an dem weiten Auslegungsrahmen der Resolution 1973 für Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung geübt, der die Entscheidungskompetenz faktisch der NATO überlassen habe. Die Verhängung eines Waffenembargos durch Resolution 1970 und die militärischen Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung in Resolution 1973 sind Zwecke, die auf eine Konfliktlösung, nicht aber auf Regimesturz gerichtet sind. Insoweit hat sich die NATO während des Einsatzes auch stets bemüht, deutlich zu machen, dass ihr Kampf auf den Schutz der Zivilbevölkerung und insoweit gegen das libysche Militär, nicht aber auf die Unterstützung der Aufständischen gerichtet ist. Gleichwohl zeigte sich aber bei den Einsätzen, dass eine klare Unterscheidung nicht erfolgte und die Unterstützung der Aufständischen, die wiederum das Gaddafi-Regime bekämpften, von ihrem Handeln mitumfasst wurde.

23 UN-Dok. S/RES/1973 vom 17.3.2011, Ziff. 4.

24 Siehe näher Geiß/Kashgar 2011, S. 104.

25 Zulässige militärische Ziele sind durch Art. 52 Abs. 2 Zusatzprotokoll I zu den vier Genfer Konventionen geregelt.

26 Dabei müssen Kollateralschäden vermieden (Art. 51 und 57 Zusatzprotokoll I) und der als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Völkerrechts geltende Verhältnismäßigkeitsgrundsatz eingehalten werden.

27 UN-Dok. S/RES/2009 vom 16.9.2011.

28 Ebd., Präambel, Abs. 11 und Ziff. 12.

Hinsichtlich des vollzogenen Regimesturzes ist die Frage zu beantworten, ob Gaddafi rechtmäßiges, von der Resolution 1973 gedecktes Ziel eines Angriffs durch die NATO sein konnte. Heranzuziehen sind auch hier Ziff. 4 (Schutz von Zivilpersonen) sowie Ziff. 6 (Flugverbotszone). Diese Maßnahmen müssen humanitären Zwecken dienen. Damit sind im Sinne des humanitären Völkerrechts auch Angriffe auf Ziele erfasst, von denen eine Gefahr für die Zivilbevölkerung ausgeht. So ist auch ein Angriff auf Gaddafi in seiner Eigenschaft als oberster Befehlshaber des libyschen Militärs nach den Maßgaben des humanitären Völkerrechts, d. h. unter Einhaltung der dafür geltenden Regeln des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und der Vermeidung von Kollateralschäden von diesen Maßnahmen erfasst und damit legitim. Da diese Möglichkeit durch die Resolution selbst eröffnet wurde, hat die NATO nicht *ultra vires* gehandelt. Die Resolution 1973 enthält, wie auch schon frühere Resolutionen des Sicherheitsrats, keine konkreten Maßnahmen, um den Zweck zu erreichen, die Zivilbevölkerung zu schützen. Hier, wie auch in früheren Resolutionen, ist von „allen erforderlichen Maßnahmen“ die Rede, so dass diese durch die NATO selbst festgelegt werden mussten. Auch die Entscheidung darüber, wann der Schutz der Zivilbevölkerung erreicht war, oblag der NATO. Dass darüber sogar innerhalb der NATO Unklarheit bestand, zeigt, dass einerseits der französische General der NATO Jean Paul Palomeros schon im März 2011 feststellte, dass die Bevölkerung durch die Errichtung und Durchsetzung der Flugverbotszonen hinreichend geschützt und damit das Ziel erreicht sei²⁹ und andererseits die NATO den Aufständischen in den darauf folgenden Monaten bis in das Regierungsviertel von Tripolis mit Luftangriffen folgte. Angesichts der Offenheit der Resolution 1973 können auch diese Unterstützungshandlungen der NATO gegenüber den Aufständischen von der Resolution als gedeckt angesehen werden. Jedoch wird darüber nachzudenken sein, wie künftig die Reichweite der Handlungen der Mandatsträger konkreter bestimmt und damit die Rechtssicherheit erhöht werden kann.³⁰

Die Luftangriffe der NATO auf Tripolis haben ohne Zweifel einen wesentlichen Anteil daran gehabt, dass das Regime unter Gaddafi fiel. Gerade die Unterstützung der Aufständischen, militärisch aus der Luft und durch Militärberater der NATO am Boden, hat einen Beitrag zum Fall des Regimes geleistet. Direkt und indirekt hatten die als erforderlich betrachteten Maßnahmen auch den Effekt eines Regimesturzes. Ohne den Sturz Gaddafis war ein Ende seiner Vergeltungsaktionen gegen die Bevölkerung nicht absehbar. Deshalb ist weiter zu fragen, ob nicht die RtoP dann, wenn Menschenrechtsverbrechen, die von dem Verletzerstaat unternommen werden und nur durch Beseitigung der Staatsführung beendet werden können, einen Regimesturz geradezu erforderlich macht. In mit dem Libyen-Fall vergleichbaren Fällen wird das Ziel, Menschenrechtsverbrechen zu beenden, mit Regimesturz zusammenfallen. Durch das Konzept der RtoP, das das Ziel verfolgt, Menschenrechtsschutz gegen die Souveränität des Verletzerstaates zu erreichen, wird die bestehende Staatsmacht angegriffen. Souveränitätsrechte können in dem Maße entzogen werden, wie die Verhinderung von Menschenrechtsverbrechen zu erreichen ist. Wie weit dies gehen kann, ist vom Einzelfall abhängig. Die dem Konzept der RtoP und der Resolution 1973 kritisch gegenüberstehenden Staaten, wie Russland und China, werden künftig kaum geneigt sein, weit auslegungsfähigen Resolutionen im Sicherheitsrat zuzustimmen. Deshalb ist es erforderlich, die Kriterien bei der Anwendung der RtoP zu konkretisieren und Grenzen festzulegen.

29 „Washington plant Waffenlieferungen an Rebellen“. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31.3.2011, Nr. 76, S. 2.
30 Vom Nicaragua-Urteil des Internationalen Gerichtshofs, in dem festgestellt wurde, dass das völkerrechtliche Gewaltverbot weder militärische noch nichtmilitärische Gewalt erlaubt, bis heute hat sich das Verständnis zu Inhalt und Reichweite von Interventionen gewandelt. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States), Merits, Urteil vom 27.6.1986, ICJ Reports 1986, 14, 108.

Der Nationale Übergangsrat in Libyen, der von Beginn des Konflikts an die Beseitigung des Gaddafi-Regimes anstrebte, wurde schon am 1. März von Frankreich anerkannt.³¹ Zurückhaltender war die Europäische Union, die am 11. März 2011 Gaddafi aufforderte, seine Macht abzugeben und erklärte, ihn nicht mehr als Ansprechpartner (*Interlocutor*) zu betrachten. Der Nationale Übergangsrat wurde fortan als politischer Ansprechpartner angesehen.³² Die Vereinten Nationen erteilten schließlich am 16. September 2011 dem Nationalen Übergangsrat die Berechtigung, an den Sitzungen der Generalversammlung als Vertreter Libyens teilzunehmen.³³ Damit wurden die Vertreter des Gaddafi-Regimes ausgeschlossen und ihre Beseitigung befördert.

5. RtoP als Instrument der Rechtfertigung

Jeder Staat besitzt die Verpflichtung – als Ausdruck seiner inneren Souveränität – seine Bevölkerung vor Menschenrechtsverletzungen zu schützen. Dann, wenn ein Staat seine Souveränität im Innern verletzt, kann die internationale Staatengemeinschaft eingreifen und die Souveränität wieder herstellen. Souveränität soll damit nicht mehr als Schutzschild für schwere Menschenrechtsverletzungen, nicht als „*licence to kill*“³⁴ dienen. Das Gewicht zwischen Souveränität und Menschenrechtsschutz verschiebt sich im Falle solcher schweren Menschenrechtsverletzungen wie Genozid, Kriegs- und Menschlichkeitsverbrechen und ethnischer Säuberungen gegen die Souveränität und zugunsten der Menschenrechte. Die Unabhängigkeit der Staaten als Ausdruck der äußeren Souveränität wird in dem Maße eingeschränkt, wie die innere Souveränität durch Maßnahmen im Rahmen der RtoP zur Sicherung grundlegender Menschenrechte wiederhergestellt wird. Die RtoP dient somit der Rechtfertigung der internationalen Staatengemeinschaft zum Handeln über das Mandat des Sicherheitsrates. In dem Maße, wie die RtoP praktiziert und akzeptiert wird, kann sie sich zu einem Recht auf RtoP im Sinne einer Rechtfertigungsnorm herausbilden. Eine Rechtspflicht zur RtoP ist dagegen weder in der Konzeption des ICISS selbst noch in den Resolutionen der Generalversammlung und auch nicht in den Beschlüssen des Sicherheitsrates zu einzelnen Konflikten angelegt.³⁵

Ein Recht zum Handeln begründet die RtoP nicht für sich genommen, sondern erst durch ein Mandat des Sicherheitsrates und bietet damit weder eine Grundlage noch eine Voraussetzung für die Legitimität der Maßnahmen; diese schafft erst der Sicherheitsrat durch seine Beschlüsse. Der Wert der RtoP besteht in der Festlegung eines (noch zu konkretisierenden) Kriterienkatalogs und eines Verfahrens, und damit als Anleitung zum Handeln. Die im ICISS-Bericht angelegte Konzeption wurde in den Vereinten Nationen unterschiedlich angenommen. Während die westlichen Staaten bei einem Untätigwerden des Verletzterstaates und einem Nichtzustandekommen eines Mandats des Sicherheitsrates eine Koalition der Willigen zum Handeln berechtigen wollten, ist eine Implementierung des RtoP-Konzepts auf UN-Ebene wegen der Widerstände der Staatenmehrheit gegen ein solches weites Verständnis nur zögerlich und letztlich mit wesentlichen Einschränkungen erfolgt. Die RtoP ist an ein Mandat des Sicherheitsrates gebunden. Der UN-Generalsekretär entwickelte im Jahre 2009 in einem Bericht ein Drei-Säulen-Modell³⁶ und

31 <<http://www.ntclibya.com/InnerPage.aspx?SSID=6&ParentID=3&LangID=1>> (letzter Abruf: 26.1.2012).

32 Erklärung auf der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates (Brüssel), 11. März 2011 (EUCO 7/1/11 REV 1 CONCL 2), Ziff. 7 und 8.

33 UN Doc. A/66/PV.2 vom 16.9.2011, S. 15; mit Zustimmung von 114 Staaten, 17 Gegenstimmen und 15 Enthaltungen.

34 Gareth Evans: *The Responsibility to Protect. An Idea Whose Time Has Come ... and Gone?* In: *International relations* 22 (2008), 3, S. 283-298 (284). Evans war ehemals australischer Außenminister und Co-Vorsitzender der ICISS.

35 Anne Marie Slaughter sieht in der RtoP-Konzeption ein Recht, das der internationalen Staatengemeinschaft gewährt wird, aber nicht eine Verpflichtung, die ihr auferlegt wird. Anne Marie Slaughter: *Hilfe für die Wehrlosen. Ein Plädoyer für den Libyenkrieg und gegen seine Ausweitung.* in: *Die Zeit* vom 7.4.2011, Nr. 15.

36 Umsetzung der Schutzverantwortung, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/63/677 vom 12.1.2009, S. 8 ff.

ernannte einen Sonderberater für die RtoP im UN-Büro zur Prävention von Völkermord.³⁷ Damit beginnen sich mehr und mehr Konturen der RtoP herauszubilden, doch ist die Missbrauchsgefahr nicht gebannt.³⁸ So sahen Frankreich und Großbritannien mit der Verabschiedung der Resolution 1973 bereits eine Rechtfertigung für einen Regimesturz.³⁹

6. Schluss

Dass der Sicherheitsrat nicht wirksam genug arbeitet und das Völkerrecht nicht ausreichend genug entwickelt ist, um mit neuen verbindlichen Regelungen auf neue Herausforderungen zu reagieren, mag man beklagen. Dies ist dem schwierigen Meinungs- und Rechtsbildungsprozess auf internationaler Ebene geschuldet. *De lege ferenda* könnte eine völkergewohnheitsrechtlich anerkannte Norm zur RtoP mehr Klarheit bringen. Bis jetzt finden sich in Dokumenten auf der Ebene der Generalversammlung, die empfehlenden Charakter tragen, allgemeine Aussagen zum Inhalt der RtoP. Die Beschlüsse des Sicherheitsrates, die verbindliche Wirkung besitzen, sind auf konkrete Situationen beschränkt.

Wenn das Ziel der Resolution 1973, die Zivilbevölkerung zu schützen, nur mit dem nicht in der Resolution ausdrücklich vorgesehenen Sturz Gaddafis erreichbar war, stellt sich die Frage nach dem Missbrauch von Resolutionen, die die RtoP zum Inhalt haben. Insoweit könnte diese Resolution als negativer Präzedenzfall gelten. Wenn man jedoch mit dieser Resolution eine weite Auslegung dessen anerkennt, was unter „allen erforderlichen Maßnahmen“ zum Schutz der Zivilbevölkerung zu verstehen ist, kann ein positiver Präzedenzfall angenommen werden, der dem Mandatsträger Spielraum zum Handeln eröffnet. So ist abzuwarten, ob die Staaten bei ähnlich gelagerten Fällen bereit sein werden, dem Sicherheitsrat die Zustimmung zur RtoP zu geben oder ob dieser keine Zukunft beschieden sein wird.

Aus der Betrachtung der Situation zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Resolution 1973 war angesichts bereits begangener und weiter drohender Menschenrechtsverbrechen durch das Gaddafi-Regime ein schnelles und entschlossenes Handeln erforderlich – die Notwendigkeit der Festsetzung konkreter Maßnahmen trat in den Hintergrund. Aus heutiger Sicht eröffnete die weite Auslegungsfähigkeit der Resolution die Möglichkeit des Missbrauchs. Der NATO oblag die Entscheidungshoheit, welche Maßnahmen zu ergreifen waren. Sie hat diese Kompetenz bis zur äußersten Grenze des Mandats ausgeschöpft und damit den Sturz Gaddafis befördert.

Ein Schritt in Richtung Normativität geht die Entwicklung der RtoP als ein Recht der Staaten zum Handeln gegen schwere Menschenrechtsverbrechen. Dieses Recht könnte schrittweise allgemeine Anerkennung finden. Insoweit handelt es sich bei der RtoP um eine im Werden begriffene Völkerrechtsnorm.

37 Brief des Generalsekretärs an den Präsidenten des Sicherheitsrates, UN Doc S/2007/721 vom 7.12.2007; UN Doc A/HRC/7/37 vom 18.3.2008, Ziff. 12.

38 Michael Haid: Die „Responsibility to Protect“. Kriegslegitimation unter Missbrauch der Menschenrechte? In: Informationsstelle Militarisierung (IMI) e. V., 4/2011, S. 17-23 (21).

39 Frankreich sprach von der Herbeiführung eines Sieges der Demokratie über die Diktatur und Großbritannien von Ende der Tyrannei des Gaddafi-Regimes, Sitzungsprotokoll des Sicherheitsrates, UN Doc S/PV.6498 vom 17.9.2011, S. 2f. und S. 4.

Literatur

- Bellamy, Alex J./Williams, Paul D.: The New Politics of Protection? Côte d'Ivoire, Libya and the Responsibility to Protect. In: *International Affairs* 87 (2011), 4, S. 825-850.
- Evans, Gareth: The Responsibility to Protect. An Idea Whose Time Has Come ... and Gone? In: *International relations* 22 (2008), 3, 283-298.
- Frowein, Jochen Abr./Krisch, Nico: Article 39. In: Bruno Simma (Hrsg.): *The Charter of the United Nations. A Commentary*. Bd. 1. München 2002, S. 717 ff.
- Geiß, Robin/Maral Kashgar: UN-Maßnahmen gegen Libyen. Eine völkerrechtliche Betrachtung. In: *Vereinte Nationen*, Heft 3, 2011, S. 99-104.
- Haedrich, Martina: Der Darfur-Konflikt und das erweiterte Sicherheitsverständnis des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. In: Melha Rout Biel/Leiß, Olaf (Hrsg.): *Politik in Ostafrika – Zwischen Staatszerfall und Konsolidierung*. Frankfurt am Main u. a. 2007, S. 173-182.
- Haid, Michael: Die „Responsibility to Protect“. Kriegslegitimation unter Missbrauch der Menschenrechte? In: *Informationsstelle Militarisierung (IMI) e. V.*, 4/2011, S. 17-23 (21).
- Strauß, Scott: Darfur and the Genocide Debate. In: *Foreign Affairs* 84 2005, 1, S. 123-133.
- Schaller, Christian: Gibt es eine „Responsibility to Protect?“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 46/2008, S. 9-14.
- Slaughter, Anne Marie sieht in der RtoP-Konzeption ein Recht, das der internationalen Staatengemeinschaft gewährt wird, aber nicht eine Verpflichtung, die ihr auferlegt wird. Anne Marie Slaughter: Hilfe für die Wehrlosen. Ein Plädoyer für den Libyenkrieg und gegen seine Ausweitung. In: *Die Zeit* vom 7. 4. 2011, Nr. 15.

Über die Autorin und die Autoren:

Michael Brzoska, geb. 1953, studierte Volkswirtschaftslehre und politische Wissenschaften in Hamburg und Fribourg (Schweiz). Promotion an der Universität Hamburg 1985, Thema der Dissertation: „Rüstungsexportpolitik der sozialliberalen Koalition 1969 bis 1982“. Habilitation mit Arbeiten zum Thema „Militarisierung der Dritten Welt als Problem der Internationalen Politik“ 1997. Wissenschaftlicher Direktor des IFSH seit Februar 2006. Von 1994 bis Januar 2006 Forschungsleiter und stellvertretender Direktor am Internationalen Konversionszentrum Bonn – Bonn International Center for Conversion (BICC). 1988-1994 Hochschulassistent im Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hamburg. 1986-1994 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle Kriege, Rüstung und Entwicklung im Institut für Politische Wissenschaft an der Universität Hamburg. 1983-1986 Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter im Bereich Waffenhandel am Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Schweden, Anfang der 1980er Jahre Projektmitarbeiter am IFSH. 1978-1980 Zivildienst am IFSH. 1977-1978. Projektmitarbeiter am Deutschen Institut für Afrikakunde in Hamburg.

Tobias Debiel ist seit Frühjahr 2006 Professor für Internationale Beziehungen und Entwicklungspolitik am Institut für Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen, und Direktor des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF). Seit Februar 2012 ist er (zusammen mit Prof. Dr. Claus Leggewie und Prof. Dr. Dirk Messner) Direktor des Käte Hamburger Kollegs „Political Cultures of World Society“/Centre for Global Cooperation Research. Zuvor war er u.a. zwischen Februar 2003 und Juni 2004 Leiter der Forschungsgruppe „Governance and Conflict“ am Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF) der Universität Bonn und hatte dort zwischen April 2003 und März 2004 auch die Vertretungsprofessur „Politischer und kultureller Wandel“ inne. In den Jahren 2008 bis 2010 war er u.a. Guest Fellow an der Fudan University in Shanghai, China, am Herzliya Interdisciplinary Center (IDC) bei Tel Aviv, an der Al-Quds University in Jerusalem sowie Guest Fellow der Royal Scientific Society, Amman. Im Sommer 2010 brachte ihn ein Forschungsaufenthalt an das Australian Centre for Peace and Conflict Studies (ACPACS), University of Queensland, finanziert durch ein Gemeinsames Programm von DAAD und der 'Group of Eight', einem Konsortium führender australischer Universitäten.

Martina Haedrich, Studium der Rechtswissenschaften an der Friedrich-Schiller-Universität Jena und an der Humboldt-Universität zu Berlin. 1976 Promotion mit einer Arbeit zur völkerrechtlichen Verantwortlichkeit und 1985 Habilitation mit einer Arbeit zum Rechtsbildungsprozess im Völkerrecht am Beispiel des Selbstbestimmungsrechts und des Rechts auf Entwicklung. Noch vor der Wiedervereinigung, im Jahre 1989, Berufung auf einen völkerrechtlichen Lehrstuhl in Jena. Seit 1993 Professorin für Öffentliches Recht und Völkerrecht. Lehrtätigkeit im Öffentlichen Recht, Europarecht und Völkerrecht an der Friedrich-Schiller-Universität Jena und an der Kiewer Mohyla-Akademie. Gastvorlesungen in Nizza und Wien.

Leitung mehrerer Forschungsprojekte zu den Vereinten Nationen und zum internationalen und europäischen Menschenrechtsschutz. Laufende Forschungsprojekte: Muslime im säkularen Staat (interdisziplinäres Forschungsprojekt an der Friedrich-Schiller-Universität Jena) und Islam, Law and Modernity (interdisziplinäres Forschungsprojekt an der Durham University, Großbritannien).

Andreas Mehler, PD Dr. phil., geb. 1963, Politologe, Direktor des GIGA Instituts für Afrika-Studien (*Institute of African Affairs*, IAA), Hamburg. Forschungsschwerpunkte: Machtteilung (Power-sharing), Staat, Sicherheit, gewaltsame Konflikte, Demokratisierungsprozesse und Wahlen im frankophonen Afrika; deutsche und französische Afrikapolitik. Mitglied des Vorstands der Vereinigung für Afrikawissenschaften in Deutschland (VAD), Mitglied des Vorstands der Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies (AEGIS), Mitherausgeber der referierten Fachzeitschrift *Africa Spectrum* (SSCI-rated), Mitherausgeber des *Africa Yearbook* (Mitherausgeber Henning Melber, Klaas van Walraven) bei Brill Academic Publishers, Leiden. Das GIGA IAA ist ständiges Mitglied des Afrika-Gesprächskreises des Auswärtigen Amtes.

Folgende Publikationen (Auswahl) sind über die DSF zu beziehen:

Forschung DSF:

- Michaela Maier/Georg Ruhrmann/Karin Stengel/Arne Freya Zillich/Roland Göbbel/Marion Rahnke/Jonathan Steinert/Kristina Süß/Christoph Warneck: Bedrohung auf der (Medien-)Agenda – Krisenkommunikation im Nachrichtenprozess. Osnabrück 2012 (Heft 32).
- Margit Busmann/Gerald Schneider: Strategie, Anarchie oder fehlendes internationales Engagement? Zur Logik von einseitiger Gewalt in Bürgerkriegen. Osnabrück 2012 (Heft 33).

Arbeitspapiere DSF:

- Mit Hamas und Taliban an den Verhandlungstisch? Möglichkeiten und Grenzen der Einbindung von Gewaltakteuren in Friedensprozesse. Beiträge zum Parlamentarischen Abend der DSF am 28. September 2010 in Berlin. Osnabrück 2011 (Heft 7).
- Interventionen zum Schutz der Zivilbevölkerung? Herausforderungen und Dilemmata in Zeiten der Responsibility to Protect (RtoP). Beiträge zum Parlamentarischen Abend der DSF am 20. September 2011 in Berlin. Osnabrück 2012 (Heft 8).

Forum DSF:

- Normen, Akteure und Konflikte im Wandel? Friedenspolitik in einer multipolaren Welt. Veranstaltung aus Anlass des zehnjährigen Bestehens der Deutschen Stiftung Friedensforschung im Haus der EKD Berlin, 2. Dezember 2010. Osnabrück 2011 (Heft 4).

Jahresberichte DSF:

- Jahresberichte 2001-2011.

Publikationen aus eigenen Tagungen und Kooperationsveranstaltungen:

- Reiner Braun/Fritz Brickwedde/Thomas Held/Eberhard Neugebohm/Ole von Uexküll (Hrsg.): Kriege um Ressourcen. Herausforderungen für das 21. Jahrhundert. München: Oekom 2009.
- Roland Czada/Thomas Held/Markus Weingardt (Eds): Religions and World Peace. Religious Capacities for Conflict Resolution and Peacebuilding (= Religion – Konflikt – Frieden, Bd. 5) Baden-Baden: Nomos 2012.