

SZIER

Schweizerische Zeitschrift
für internationales
und europäisches Recht

RSDIE

Revue suisse
de droit international
et européen

21. Jahrgang

2/2011

21^e année

SZIER/RSDIE

Menetekel oder Musterlösung? Das amerikanische Ausländerrecht und die Umsetzung der schweizerischen Ausschaffungsinitiative

LORENZ LANGER

Die Schutzverantwortung im Recht der Vereinten Nationen (Responsibility to Protect) – auf dem Weg zur Etablierung eines umstrittenen Konzepts?

PETER HILPOLD

Zur Stellung der Anleiensgläubiger bei Zahlungsunfähigkeit des Schuldnerstaates

FRANK VISCHER

Menschenrechtsverletzungen – Schadenersatz vor Schweizer Gerichten

INGEBORG SCHWENZER & ALAIN F. HOSANG

2/2011

Swiss Review
of International
and European Law

Schulthess §

Rivista svizzera
di diritto internazionale
e europeo

Die Schutzverantwortung im Recht der Vereinten Nationen (Responsibility to Protect) – auf dem Weg zur Etablierung eines umstrittenen Konzepts?

von Peter Hilpold¹

Inhaltsverzeichnis

- I. Einführung
- II. Die Herausbildung des Konzepts
- III. Der ICISS-Bericht
- IV. Die nachfolgenden Entwicklungen
- V. Diskussion und Praxis zur Schutzverantwortung seit 2005
- VI. Schlussbemerkungen

I. Einführung

Schon seit geraumer Zeit wird das traditionelle, rein staatsorientierte Modell der Souveränität im Völkerrecht kritisch hinterfragt. Die erstarkende Rolle des Individuums in vielen Teilgebieten des Völkerrechts legt nahe, nach einer neuen Deutung des Souveränitätsbegriffs zu suchen.² Dabei schafft sich der Menschenrechtsschutz immer grösseren Raum, sodass dieser Rechtsbereich zum eigentlichen definitorischen Kernelement der gesamten Völkerrechtsordnung wird.³ Dieser Strukturwandel im Völkerrecht muss auch Rückwirkungen auf seine Strukturelemente, die Staaten, zeitigen. Wenn die Souveränität die Staa-

¹ Dr. iur., Mag. soc.oec. et phil.; a.o. Univ. Prof. an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Innsbruck. Dieser Beitrag ist Teil breiterer Studien des Autors zum Thema der Schutzverantwortung. Vgl. bspw. PETER HILPOLD, *The Duty to Protect and the Reform of the United Nations: A New Step in the Development of International Law?*, 10 *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 2006, S. 35–69; DERS., *from Humanitarian Intervention to Responsibility to Protect: Making Utopia True?*, in: Ulrich Fastenrath et al. (Hrsg.), *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Judge Bruno Simma*, Oxford 2011, S. 462–476; DERS., *Intervening in the Name of Humanity: R2P and the Power of Ideas* (im Erscheinen).

² Vgl. MARTTI KOSKENNIEMI, *What Use of Sovereignty Today?*, 1 *Asian Journal of International Law* 2011, S. 61–70.

³ Dies kommt bspw. im Titel der Schrift von THEODOR MERON, *The Humanization of International Law*, Den Haag 2006, zum Ausdruck. Für das Internationale Wirtschaftsrecht vgl. bspw. PETER HILPOLD, *WTO Law and Human Rights: Bringing Together Two Autopoietic Orders*, 10 *Chinese Journal of International Law* 2011, S. 323–372. Aus menschenrechtlicher Sicht wird diese Entwicklung mit

ten als originäre Völkerrechtssubjekte konstituiert, so werden veränderte Funktionsanforderungen an die Völkerrechtsordnung insgesamt auch eine Neuinterpretation dieses konstitutiven Elements bedingen.

In den 90er-Jahren des vorigen Jahrhunderts wurde die Suche nach einem neuen Souveränitätskonzept zu einem zentralen Anliegen der Vereinten Nationen. Am – vorläufigen – Ende dieser Bemühungen steht das Postulat des Konzepts einer Schutzverantwortung, der «Responsibility to Protect». Dies ist ein schillerndes Konzept, das in Wissenschaft und Politik intensiv diskutiert wurde⁴ und wird, wobei die diesbezüglichen Positionen durchwegs stark divergieren. Das Spektrum der einschlägigen Äusserungen reicht von euphorischer Unterstützung bis hin zu einer entschiedenen Ablehnung dieses Konzepts. Dass sich dieses aber in der Diskussion etabliert hat, und dass diesem – in welcher Deutung auch immer – auch in Zukunft Rechnung zu tragen sein wird, daran dürfte es kaum mehr Zweifel geben.⁵

In der Folge sollen mögliche Entwicklungslinien der «Responsibility to Protect» aufgezeigt und insbesondere analysiert werden, welche Gestalt die Schutzverantwortung annehmen muss, damit sie sich friktionsfrei in das System der Vereinten Nationen fügen, ja zu einer Triebfeder für überfällige Reformen dieses Systems werden kann.

II. Die Herausbildung des Konzepts

Sucht man nach dem Ausgangspunkt für die Herausbildung des Konzepts, so finden sich diese in terminologischer Hinsicht bei Francis M. Deng, der damit die Staaten bzw. die Staatengemeinschaft gegenüber dem Los der Binnenflüchtlinge in die Pflicht nehmen wollte.⁶

der «Rundumwirksamkeit» dieser Rechtsregeln und Prinzipien erklärt. Vgl. MANFRED NOWAK, Einführung in das internationale Menschenrechtssystem, Wien 2002.

⁴ Für eine der ersten Stellungnahmen vgl. PETER HILPOLD, Reforming the United Nations: New Proposals in a Long-lasting Endeavour, 52 Netherlands International Law Review 2005, S. 389 ff. Vgl. auch GARETH EVANS, From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect, 24 Wisconsin International Law Journal 2006–2007, S. 703–722; ANNE PETERS, Humanity as the A and Ω of Sovereignty, 20 EJIL 2009, S. 513–544; ALEX J. BELLAMY, Realizing the Responsibility to Protect, 10 International Studies Perspectives 2009, S. 111–128, und SHERI P. ROSENBERG, Responsibility to Protect: A Framework of Prevention, 1 Global Responsibility to Protect 2009, S. 442–447.

⁵ Mittlerweile wurde auch eine Fachzeitschrift gegründet, die sich ausschliesslich dieser Thematik widmet: Global Responsibility to Protect erscheint seit 2009 bei Martinus Nijhoff.

⁶ FRANCIS M. DENG et al., Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa, Washington D.C. 1996. Vgl. auch ROBERTA COHEN/FRANCIS M. DENG, Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement, Washington D.C. 1998.

Bald sollte sich aber zeigen, dass dieser Begriff tragfähig war, um ein weit breiteres Spektrum an humanitären Notlagen bzw. – im Reflexwege – die diesbezügliche Verantwortung der Staaten bzw. der Staatengemeinschaft abzudecken.

Den unmittelbaren Anstoss für eine rasche Neufassung des Souveränitätsbegriffs stellten die Gräueltaten in Ruanda und in Srebrenica und der darauf folgende Eindruck des Versagens der Vereinten Nationen in der Weltöffentlichkeit dar.⁷ Im Lichte dieser und ähnlicher Erfahrungen, deren Tragweite z.T. erst nach Jahren vollumfänglich deutlich wurde, wurde aus einem anfänglich diplomatisch-zurückhaltenden UN-Generalsekretär Kofi Annan ein immer überzeugterer Kritiker des traditionellen Souveränitätsbegriffs. Zuerst, im Jahr 1999, entwickelte Kofi Annan das Konzept der «zwei Souveränitäten»: die staatliche Souveränität sollte gegenüber der individuellen Souveränität abgewogen werden.⁸ In letzter Konsequenz bedeutete dies nichts anderes, als dass schwerste Menschenrechtsverletzungen im Extremfall auch zu einer Preisgabe der staatlichen Souveränität führen sollten. Im Hintergrund wurde damit das Institut der humanitären Intervention sichtbar. Nun steht es nicht einem UN-Generalsekretär zu, ein Institut hoffähig zu machen, das in der Staatenwelt – und überwiegend auch in der Wissenschaft – auf massiven Widerstand stösst.⁹ Kofi Annan richtete deshalb im Jahr 2000 auch nur eine rhetorische Frage an die UN-Generalversammlung, wenn er Folgendes sagte: «If humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights?».¹⁰

Dennoch war diese Feststellung ungemein gewagt. Sie rief in der Staatenwelt erhebliche Irritationen hervor und weckte andererseits im Menschenrechtslager grosse Erwartungen. Es war weiterer Prüfungs-, Erklärungs- und Rechtfertigungsbedarf gegeben: eine ideale Vorbedingung für die Einsetzung einer Kommission. Diese Aufgabe wurde von der kanadischen Regierung aufgegriffen, die eine international besetzte Studienkommission, die International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) einsetzte. Schon im Jahr 2001 wurde ein umfassender Bericht mit dem Titel «The Responsibility to Protect» – die Schutzverantwortung – vorgelegt. Der Inhalt dieses Berichts mag in

⁷ Zum besonderen Einfluss, den die Ereignisse in Afrika auf die Herausbildung dieses Konzepts gehabt haben vgl. JEREMY SARKIN/MARK PATERSON, *Africa's Responsibility to Protect*, *Global Responsibility to Protect* 2010, S. 339–352.

⁸ Vgl. KOFI ANNAN, *Two Concepts of Sovereignty*, *Economist*, 18. September 1999, S. 49.

⁹ Vgl. zur diesbezüglichen Kritik PETER HILPOLD, *Humanitarian Intervention: Is There a Need for a Legal Reappraisal?* 12 *EJIL* 2001, S. 437–467.

¹⁰ Kofi Annan, «We, the Peoples» – *The Role of the United Nations in the 21st Century*, März 2000, U.N. Doc. A/54/2000 v. 27. März 2000, Abs. 217.

vielem unkonventionell erscheinen und traditionelle völkerrechtliche Konzepte auf den Kopf stellen. Dennoch können die nachhaltigen Wirkungen des Berichts nicht geleugnet oder ignoriert werden.

III. Der ICISS-Bericht¹¹

Was sind die wesentlichen Folgerungen und Empfehlungen der ICISS? Das Souveränitätskonzept wird nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Vielmehr wird dessen fortbestehende zentrale Rolle im modernen Völkerrecht bestätigt, wobei aber gleichzeitig die Notwendigkeit betont wird, neue Akzente zu setzen. Souveränität ist nicht nur Ausdruck von Rechten, sondern bedeutet auch Verantwortung – gegenüber der eigenen Bevölkerung und gegenüber der Staatengemeinschaft. Die Verantwortung gegenüber der eigenen Bevölkerung fällt primär dem Heimatstaat zu. Wird diese Verantwortung aber nicht wahrgenommen oder werden die entsprechenden souveränen Rechte missbraucht, so greift die subsidiäre Verantwortung der Staatengemeinschaft.

Damit wird die traditionelle Dichotomie von Souveränität und Intervention, die zu unlösbaren Konflikten geführt hat, durchbrochen. Die UN-Friedensordnung, die das Gewaltverbot zum obersten Verfassungsprinzip erhoben hat, musste sich mit der Behauptung einer diesbezüglichen Ausnahme, die eine humanitäre Intervention im Sinne eines gerechten Krieges rechtfertigen sollte, stets schwer tun.¹²

Die Schutzverantwortung wird dagegen nicht als Gegensatz zur Souveränität konstruiert, sondern als deren Ausfluss. Dabei waren die Verfasser des ICISS-Berichts bemüht, nicht allein eine neue Bezeichnung für Massnahmen humanitärer Intervention einzuführen und auf diesem Wege ein auf grosses Misstrauen stossendes Konzept zu legitimieren.

Vielmehr sollte die Schutzverantwortung der Staaten und der internationalen Gemeinschaft umfassend herausgearbeitet werden. Dabei wird aufgezeigt, dass militärische Massnahmen nur einen Teilaspekt dieser Schutzverantwortung darstellen. Einmal sollen vorbeugende Massnahmen die Notwendigkeit eines solchen Eingriffs von vornherein ausschliessen, und andererseits soll eine Verpflichtung zum Wiederaufbau humanitäre Abhilfe schaffen und so zugleich ein Wiederaufkeimen der Konflikte verhindern. Eine derart verstandene Schutzver-

¹¹ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *The Responsibility to Protect*, Ottawa 2001 (im Folgenden «ICISS-Bericht»). Der Bericht kann unter <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf> abgerufen werden (Stand 1. Juni 2011).

¹² Vgl. KARL ZEMANEK, *Hat die «humanitäre Intervention» Zukunft?*, in: E. Reiter (Hrsg.), *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik* 2000, 183–198.

antwortung ist also allumfassend. Sie operiert ursächlich und nicht symptomatisch. Sie weist somit drei Dimensionen auf:

- eine Verpflichtung zur Prävention;
- eine Verpflichtung, auf schwere Menschenrechtsverletzungen zu reagieren und
- eine Verpflichtung zum Wiederaufbau.

Die Verpflichtung zur Prävention sollte nach diesem Modell – wenn man den Eigenbekundungen der Verfasser dieses Berichts glauben darf – eigentlich im Vordergrund stehen¹³ und eine breite Palette an Massnahmen erfassen, die die Ursachen des Konflikts beseitigen sollten. In diesem Zusammenhang sollten Frühwarnkapazitäten aufgebaut werden, aber auch Massnahmen zur Förderung von Demokratie und «good governance» sowie zur Bekämpfung von Hunger und Armut in die Wege geleitet werden.¹⁴

Grosse Bedeutung wird auch dem Wiederaufbau und der Friedenssicherung beigemessen, wobei wiederum Massnahmen unterschiedlichster Art vorgesehen waren. Diese sollen der Sicherheit der Bevölkerung, der Gewährleistung von Recht und der Herbeiführung von Aussöhnung, aber auch der wirtschaftlichen Festigung des betreffenden Landes oder Territoriums dienen.

Wiederaufbau und Prävention gehen in diesem ganzheitlichen Ansatz somit nahtlos ineinander über. Sie ergänzen und verstärken sich wechselseitig und werden letztlich ununterscheidbar. Reaktive Massnahmen sollten auf dieser Grundlage die absolute Ausnahme darstellen, wobei militärische Mittel nochmals eine Sonderkategorie darstellen. Der ICISS-Bericht möchte nämlich zuvor noch das umfassende Spektrum an nichtmilitärischen Sanktionen (insbesondere Einschränkungen in der wirtschaftlichen, technischen, politischen und diplomatischen Kooperation) genutzt wissen.

Militärische Massnahmen sollen allein in absoluten Ausnahmefällen, bei Kriegsverbrechen, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ethnischen Säuberungen zur Anwendung kommen. Dabei sollten strenge Anwendungsbedingungen gelten, die dazu bestimmt sind, sicherzustellen, dass die Intervention nicht mehr Schaden anrichtet als Nutzen stiftet (die einschlägigen

¹³ Wenn nachfolgend die in diesem Bericht genannten militärischen Massnahmen besondere Aufmerksamkeit erlangt haben, so kann dies auch darauf zurückzuführen sein, dass diese Materie aufgrund ihrer Sensibilität naturgemäss mehr Beachtung findet. Der proklamierten Intention, die Prävention in den Vordergrund zu stellen, hätte deshalb durch eine noch stärkere Betonung des vorbeugenden Elements mehr Gewicht verliehen werden können.

¹⁴ Vgl. ICISS-Bericht, *supra* Fn. 11, Kapitel 3.

Kriterien sind *right authority, just cause, right intention, last resort, proportional means and reasonable prospects*).¹⁵

Der ICISS-Bericht betont die zentrale Rolle der Vereinten Nationen und des Sicherheitsrates bei der Ergreifung militärischer Sanktionen. Eine subsidiäre Rolle wird auch der Generalversammlung nach Massgabe der *Uniting-for-Peace-Resolution* des Jahres 1950 zuerkannt, wobei – angesichts der Umstrittenheit dieser Rechtsgrundlage – eine Zweidrittelmehrheit als Ausdruck besonderer moralischer Legitimität gefordert wird.¹⁶ Damit erforderliche Interventionen nicht am Veto eines ständigen Sicherheitsratsmitglieds scheitern, wird die Annahme eines Verhaltenskodex angeregt, auf dessen Grundlage das Vetorecht nicht ausgeübt werden soll, wenn die Verhinderung einer humanitären Krise ansteht und keine vitalen Interessen des betreffenden Mitglieds tangiert werden.¹⁷

IV. Die nachfolgenden Entwicklungen

Wie ist nun die aktuelle Relevanz der Schutzverantwortung zu beurteilen? Worin liegt ihr Entwicklungspotenzial? Welche Veränderungen im UN-Recht hat sie herbeigeführt?

In den nachfolgenden Beratungen zur Einleitung einer umfassenden UN-Reform wurde das Konzept der Schutzverantwortung bereitwillig aufgenommen. Generalsekretär Kofi Annan setzte eine Expertenkommission zum weiteren Studium dieser Problematik ein. Der Bericht der sog. «Hochrangigen Gruppe» wurde im Dezember 2004 präsentiert.¹⁸ Auf dieser Grundlage veröffentlichte der Generalsekretär im Frühjahr 2005 seinen eigenen Bericht «*In Larger Freedom*».¹⁹ Schliesslich fand die «Schutzverantwortung» Eingang in das Abschlussdokument des UN-Weltgipfels vom 15. September 2005.²⁰ Dies ist ein beachtlicher Umstand, zumal dieses Dokument ansonsten eher dürftig ausgefallen ist und von einer grundlegenden UN-Reform nun wenig mehr erkennbar ist.

Auf dem Weg vom ICISS-Bericht bis zum Abschlussdokument des Weltgipfels 2005 hat das Prinzip der Schutzverantwortung aber auch eine grundlegende

¹⁵ ICISS-Bericht, *supra* Fn. 11, *passim*. Für eine Kritik dieser Kriterienkataloge vgl. PETER HILPOLD, *supra* Fn. 9, S. 437–467.

¹⁶ Vgl. ICISS-Bericht, *supra* Fn. 11, Para. 6.7, S. 64.

¹⁷ Vgl. Vgl. ICISS-Bericht, *supra* Fn. 11, Para. 6.21, S. 67.

¹⁸ A More Secure World: Our Shared Responsibility, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, U.N. Doc. A/59/565 (2. Dez. 2004).

¹⁹ U.N. Secretary-General, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, U.N. Doc. A/59/2005 (21. März 2005).

²⁰ 2005 World Summit Outcome, U.N. Doc. A/60/L.1 (24. Oktober 2005).

Umgestaltung und – nach Meinung vieler – eine Verwässerung erfahren.²¹ Dies war der Preis für die politische Akzeptanz dieses Prinzips:

- So enthält das Abschlussdokument 2005 keine Kriterien mehr für die Wahrnehmung der Schutzverantwortung. Interessanterweise gab es diesbezüglich einen weitgehenden Konsens zwischen den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates: Während China und Russland die Einführung eines Interventionsautomatismus fürchteten, sahen die USA darin eher die Gefahr, die Kontrolle über den Einsatz militärischer Kräfte zu verlieren.²²
- Ebenso ist der Versuch misslungen, die ständigen Sicherheitsratsmitglieder an einen Verhaltenskodex bei der Ausübung des Veto-Rechts zu binden. Im Veto-Recht wird eine grundsätzlich beschränkungsfeindliche politische Befugnis gesehen.
- Auch eine explizite Anerkennung des «Uniting-for-Peace»-Ansatzes zur Aktivierung der Schutzverantwortung durch die Vereinten Nationen im Falle einer Lähmung des Sicherheitsrates ist nicht erfolgt. Die Systemkonformität der Uniting-for-Peace-Resolution des Jahres 1950 mit dem UN-Recht war bekanntlich lange Zeit umstritten. Ihre Festigung zu einer echten Ersatzbefugnis war wohl von Anfang an politisch aussichtslos, wenngleich die Bindung einer solchen Befugnis an eine Zweidrittelmehrheit in der Generalversammlung die konkrete Relevanz einer solchen Regelung – auch im Falle ihrer Annahme – wiederum sehr stark eingeschränkt hätte.²³

²¹ Vgl. THOMAS G. WEISS, *Humanitarian Intervention*, New York 2007, S. 117, der von «R2P-lite» sprach.

²² Vgl. NICHOLAS J. WHEELER/FRAZER EGERTON, *The Responsibility to Protect: «Precious Commitment» or a Promise Unfulfilled?1 Global Responsibility to Protect 2009*, S. 121.

²³ Die Uniting-for-Peace-Resolution (GA Res. 377 (V) (3. Nov. 1950)), zustandegekommen auf Initiative des damaligen US-Außenministers Dean Acheson, enthielt im Hauptstück folgende Regelung: «Falls der Sicherheitsrat mangels Einstimmigkeit seiner ständigen Mitglieder es in einem Fall offener Bedrohung des Friedens, eines Friedensbruchs oder einer Angriffshandlung unterlässt, seine primäre Verantwortung für die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit auszuüben, (soll) die Generalversammlung unverzüglich die Angelegenheit beraten (...), um den Mitgliedern geeignete Empfehlungen für Kollektivmassnahmen zu geben, im Falle des Friedensbruchs oder einer Angriffshandlung auch für den Gebrauch bewaffneter Kräfte, wenn das nötig ist, um den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen.» (*Übersetzung durch den nachfolgend genannten Autor*)

Auf der Grundlage dieser Resolution wurden nach dem Korea-Konflikt noch neun weitere Notstandssondersitzungen einberufen: zur Beilegung der Ungarn-Krise 1956, der Libanon-Krise 1958, der Kongo-Krise 1960, zur Frage des Nahostkriegs 1967 sowie zu Bangladesch, Afghanistan, Südafrika und mehrfach zu Palästina. Die Notstandssondersitzung zum Nahostkrieg 1967 wurde von der Sowjetunion beantragt, was als Ausdruck einer blöckeübergreifenden Anerkennung der Uniting-for-Peace-Resolution angesehen wurde. Vgl. zum Ganzen NORMAN PAECH, *Die Rolle der UNO und des Sicherheitsrates im Irakkonflikt*, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2003, S. 24–25. Vgl. auch CHRISTINA BINDER, *Uniting for Peace Resolution (1950)*, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* 2009, <http://www.mpepil.com>, die verschiedene Rechtfertigungsversuche für diese Re-

Positiv hervorzuheben ist dagegen, dass eine Schutzverantwortung des Sicherheitsrates in Fällen von Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit bestätigt worden ist. Zwar hat der Sicherheitsrat in solchen Fällen bereits in der Vergangenheit Interventionen autorisiert, doch war aus dieser Praxis schwer erkennbar, ob das menschenrechtliche Schutzanliegen in diesen gravierenden Situationen der primäre oder gar ausschliessliche Beweggrund der entsprechenden Massnahmen war. Regelmässig hat der Rat dabei nämlich auf die grenzüberschreitenden Auswirkungen einer Krise verwiesen und überdies die «Einzigartigkeit» der betreffenden Situation hervorgehoben, wodurch der Herausbildung eines entsprechenden allgemeinen Prinzips entgegengewirkt werden sollte.²⁴ Nunmehr sollten hingegen diese zentralen Schutzanliegen für sich allein genügen, um eine Intervention auszulösen, und es wurde ausser Zweifel gestellt, dass hiermit ein Prinzip etabliert worden ist.

V. Diskussion und Praxis zur Schutzverantwortung seit 2005

Diskussion und Praxis zur Schutzverantwortung seit 2005 sind von Licht und Schatten geprägt: Einerseits gibt es genügend Anhaltspunkte dafür, dass sich dieses Konzept dauerhaft etabliert hat. So hat der Sicherheitsrat mittlerweile die Schutzverantwortung bei Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit explizit anerkannt,²⁵ ja im Kontext der Verhängung des Flugverbots über Libyen mit Res 1973 v. 17. März 2011 sogar als Rechtfertigung für Massnahmen nach Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen herangezogen.²⁶ Die Einführung dieses Konzepts wurde vom früheren UNO-Generalsekretär Kofi Annan als einer der grössten Erfolge seiner Amtsperiode bezeichnet²⁷ und hat in seinem Nachfolger Ban Ki-Moon

solution anführt, wobei sie u.a. ausführt, dass von einer Satzungskonformität dann auszugehen ist, wenn man die Untätigkeit des Sicherheitsrates aufgrund eines Vetos als Nichtausübung seiner Funktionen sieht. Überdies könne diese Resolution durch die spätere Praxis als geltendes Recht angesehen werden.

²⁴ Vgl. EMMA McCLEAN, *The Responsibility to Protect: The Role of International Human Rights Law*, 13 *Journal of Conflict & Security Law* 2008, S. 123, 136, die hinsichtlich des erstgenannten Elements auf die SR-Resolutionen 713 (1991) zu Jugoslawien, 841 (1993) zu Haiti und 929 (1994) zu Ruanda verweist, während bspw. die Einzigartigkeit (der betreffenden Situation) in Res. 794 (1992) zu Somalia hervorgehoben worden ist.

²⁵ Vgl. die SR Res. 1674, *Protection of Civilians in Armed Conflicts*, Abs. 4.

²⁶ Für einen ersten Kommentar dazu vgl. PETER HILPOLD, *Ein Sieg der Humanität*, *Der Standard*, 23. März 2011, S. 39.

²⁷ Vgl. die Ausführungen in der abschliessenden Pressekonferenz des Generalsekretärs, U.N. Doc. SG/SM/d10809 (19. Dez. 2006).

einen entschiedenen Fürsprecher gefunden. Dieser hat mit Edward C. Luck auch einen Sonderberater für die Schutzverantwortung eingesetzt und selbst ein grundlegendes Papier dazu vorgelegt.²⁸ Zahlreiche weitere prominente Befürworter dieses Konzepts, wie etwa Papst Benedikt XVI, könnten genannt werden.²⁹

Andererseits ist zu vermerken, dass eine weitgehende inhaltliche Einengung der Schutzverantwortung Platz gegriffen hat: Von der Rundumwirksamkeit dieses Konzepts, die noch den ICISS-Bericht geprägt hat, ist wenig mehr zu erkennen. Obwohl das Abschlussdokument aus dem Jahr 2005 noch die präventiven Massnahmen erwähnt, ist dieser Aspekt nachfolgend weitgehend ignoriert worden.³⁰ Der Weltgipfel 2005 hat zwar den Grundstein für die Schaffung einer Kommission für Friedenskonsolidierung gelegt. Präventive Aufgaben wurden dieser aber – anders als ursprünglich geplant – nicht zuerkannt.³¹ Damit kommt die Schutzverantwortung in eine gefährliche Nähe zum Institut der humanitären Intervention, das gerade mit dem erstgenannten Konzept überwunden werden sollte. Reicht ein blosser Etikettenwechsel, um ein in Misskredit geratenes Institut unter neuem Namen wiederzubeleben? Die Kraft von Ideen, Begriffen und Schlagwörtern ist für das Völkerrecht, einem zutiefst politischen Rechtsgebiet, erwiesen. Genügt es aber, das terminologische Kleid zu wechseln, um eine Rechtsentwicklung auf andere Bahnen zu lenken?

²⁸ U.N. Secretary General, *Implementing the Responsibility to Protect*, U.N. Doc. A/63/677 (12. Jan. 2009).

²⁹ Vgl. RAMESH THAKUR/THOMAS G. WEISS, *R2P: From Idea to Norm and Action? 1 Global Responsibility to Protect*, 2009, S. 22–53. Die Deutung dieses Konzepts weist dabei jedoch stark divergierende Nuancen auf.

³⁰ Hinsichtlich der Schwierigkeiten, die mit der Konzeption eines wirkungsvollen Präventionsansatzes verbunden sind, siehe ALEXJ BELLAMY, *Conflict Prevention and the Responsibility to Protect*, 14 *Global Governance*, 2008, S. 135–156.

³¹ Diese Kommission nimmt primär eine koordinierende Funktion hinsichtlich der zahlreichen Akteure (UN-Institutionen, Weltbank und IWF sowie NGOs) wahr, die mittlerweile im Bereich der Friedenskonsolidierung tätig sind. Sie ist einerseits eine Beratungsinstitution für die zuständigen UN-Organen (insbesondere den Sicherheitsrat) und zum anderen eine Art Clearingstelle hinsichtlich der vielfältigen politischen, wirtschaftlichen und technischen Informationen, die zum Zwecke der Friedenskonsolidierung Verwendung finden können. Wenn diese Kommission die hochgesteckten Erwartungen erfüllen soll, die in sie gesetzt worden sind, ist zuerst ein mühsamer vertrauensbildender Prozess in die Wege zu leiten, damit die Ängste der Staaten hinsichtlich der potenziellen souveränitätsbeschränkenden Auswirkungen der Friedenskonsolidierung weiter abgebaut werden können. Gleichzeitig muss auch das Problem der Mittelausstattung gelöst werden, das aber für die Vereinten Nationen insgesamt gilt. Von grosser Relevanz ist auch die Frage, welchen Handlungsspielraum man bereit ist, der Kommission zu gewähren. Vgl. dazu SILKE WEINLICH, *Weder Feigenblatt noch Allheilmittel – Die neue Kommission für Friedenskonsolidierung der Vereinten Nationen*, *Vereinte Nationen 1–2/2006*, S. 2–11 und BARTJAN WEGTER, *Emerging from the Crib: The Difficult First Steps of the Newly Born UN Peacebuilding Commission*, *International Organizations Law Review* 2007, S. 343–355.

Dies erscheint zweifelhaft und es besteht die ernsthafte Gefahr, dass die Schutzverantwortung, gleich wie die humanitäre Intervention, bald schon zu einem überwiegend negativ besetzten Konzept wird.

Die Gefahrenquellen sind zweierlei Natur. Da ist einmal die Fundamental- kritik an humanitären Aktionen, wie sie auf akademischer Ebene bspw. vom Lager der Critical Legal Studies ausformuliert wird. Die Schrift von David Kennedy, «The Dark Side of Virtue»,³² die den Verfechtern eines engagierten Menschenrechtsaktivismus Selbstgerechtigkeit, Eigeninteresse und weitgehende Wirkungslosigkeit ihrer Massnahmen vorwirft, hat den Glauben an die Notwendigkeit humanitärer Massnahmen zwar nicht zu erschüttern vermocht, sicherlich aber eine kritische Grundhaltung, die zweifelsohne schon zuvor gegeben war, weiter verstärkt und auch die Forderung nach mehr Transparenz akzentuiert.³³

Die zweite Quelle der Kritik stammt primär aus der Dritten Welt. So wird von verschiedenen Erklärungen von Regierungsstellen weltweit berichtet, die das Konzept der Schutzverantwortung in die Nähe eines neokolonialistischen Instruments rücken.³⁴

Soll dem Konzept der Schutzverantwortung eine Zukunft beschieden sein, so ist auf diese Kritik in geeigneter Form zu antworten und vor allem auch zu verhindern, dass eine Einengung und Neuinterpretation erfolgt, die zwangsläufig zu seiner Ablehnung führen müssen.

Der Bericht der Hochrangigen Gruppe und der Annan-Bericht haben die Schutzverantwortung als «emerging right», als eine «Norm im Werden» bezeichnet. Dies erinnert an den berühmten Ansatz von Thomas Franck, der bekanntlich im Jahr 1992 von einem «emerging right to democratic governance»³⁵ sprach und in der Folge eine Diskussion auslöste, die alle Erwartungen übertraf und sicherlich auch ein Element einer «self-fulfilling prophecy» geworden ist. Damit der Schutzverantwortung ein vergleichbares Schicksal widerfahren kann, ist es erforderlich, dass die ursprüngliche, ganzheitliche Natur dieses Konzepts wiederbelebt wird. Eine stärkere Betonung von Prävention und Friedenssicherung würde verdeutlichen, dass die Übernahme von Verantwortung ernst gemeint ist und dass hier nicht ein neues interventionistisches Instrument geschaffen werden sollte. Von einer völkergewohnheitsrechtlichen Legitimation von

³² Vgl. DAVID KENNEDY, *The Dark Side of Virtue: Reassessing International Humanitarianism*, Princeton 2004.

³³ Vgl. THOMAS G. WEISS, *R2P After 9/11 and the World Summit*, 24 *Wisconsin International Law Journal* 2006–2007, S. 741–760 (746).

³⁴ Vgl. THAKUR/WEISS, *supra* Fn. 29, S. 39 ff.

³⁵ Vgl. THOMAS FRANCK, *The Emerging Right to Democratic Governance*, 86 *American Journal of International Law* 1992, S. 46–91.

Massnahmen humanitärer Intervention sind wir nämlich noch meilenweit entfernt.³⁶

In dem erwähnten, international mit grossem Interesse aufgenommenen Bericht von UN-Generalsekretär Ban Ki-Moon zur Schutzverantwortung findet sich eine breit angelegte Strategie zur Umsetzung dieses Konzepts mit Augenmass.³⁷ Die weiteren Entwicklungen in Libyen – bzw. im panarabischen Raum – werden zweifelsohne auch das Urteil der Weltöffentlichkeit über die Schutzverantwortung beeinflussen.³⁸

VI. Schlussbemerkungen

Paradoxerweise hat sich das Prinzip der Schutzverantwortung nur in seiner engsten Auslegung, in welcher es stark an das Institut der humanitären Intervention erinnert und schon deshalb auf Widerstand stossen muss, als konsensfähig erwiesen. In einer solchen Vorgehensweise kann auch ein Versuch gesehen werden, die Wirksamkeit dieses Ansatzes zu untergraben. Ein breiteres Verständnis hätte wahrscheinlich einer längeren Vorbereitung und einer intensiveren Diskussion bedurft. Andererseits ist die definitiv gewählte Fassung flexibel genug, um auch noch nachträglich die Durchführung dieses – sicherlich sehr mühsamen – Prozesses zu erlauben. Das Schicksal dieses Konzepts wird entscheidend davon abhängen, ob es in den nächsten Jahren gelingt zu verdeutlichen, dass hier nicht die Schaffung eines neuen Interventionsinstruments bezweckt wird, sondern die Basis gelegt werden sollte für eine verantwortungsbewusstere und solidarischere Staatengemeinschaft.³⁹ Diese umfassendere Deutung der Schutzverantwortung – nicht nur als Verantwortung zur Reaktion, sondern auch als Präventions- und Wiederaufbauverantwortung und somit als neue internationale Solidaritätsgrundlage – erscheint auf den ersten Blick unge-

³⁶ Vgl. auch HANSPETER NEUHOLD, *Human Rights and the Use of Force*, in: Stephan Breitenmoser et al. (Hrsg.) *Human Rights, Democracy and the Rule of Law*, FS Luzius Wildhaber, Baden-Baden 2007, S. 479–498 (498).

³⁷ *Supra* Fn. 28.

³⁸ Nach wie vor gilt, was Josef Isensee schon 1995 in Bezug auf das artverwandte Konzept der humanitären Intervention in folgende, geradezu poetisch anmutende Worte gekleidet hat: «Die Intervention steht und fällt mit dem Erfolg. Selbst die rechtlichen Risiken, die in der Phase der Planung bestehen, zerstäuben zu nichts, wenn sich der Erfolg einstellt. Dagegen recken sie sich zu voller Höhe auf, wenn die Intervention scheitert.» Vgl. JOSEF ISENSEE, *Weltpolizei für Menschenrechte*, 50 *Juristen-Zeitung* 1995, S. 421–430 (427).

³⁹ Vgl. PETER HILPOLD, *Solidarität als Rechtsprinzip – völkerrechtliche, europarechtliche und staatsrechtliche Betrachtungen*, 55 *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 2007, S. 195–214, sowie DERS., *Solidarity amongst States: An Emerging Structural Principle of International Law*, in: Bardo Fassbender, Malcolm N. Shaw, Karl-Peter Sommermann, Pierre-Marie Dupuy (Hrsg.), *Völkerrecht als Wertordnung*, 2006, 1087–1101.

mein anspruchsvoller, könnte aber einen wirklichen Schritt nach vorne bedeuten. Auf jeden Fall wäre dies ein wertvoller Beitrag für eine Neudeutung der Funktionen der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert und für die Konzeption eines zeitgerechten Souveränitätsbegriffs.