

## 10 Jahre Responsibility to Protect: Ein Sieg für die Menschenrechte? – Eine politik- und rechtswissenschaftliche Analyse

Daniela Haarhuis

### Inhaltsübersicht

- I. Entwicklung der Responsibility to Protect
- II. Völkerrechtliche Einordnung
- III. Responsibility to Protect in der Praxis
- IV. Sieg der Menschenrechte?

#### I. Entwicklung der Responsibility to Protect

Neue Entwicklungen im internationalen Recht waren und sind erst möglich, wenn schreckliche Ereignisse die Staatengemeinschaft zum Handeln aufgefordert haben. Dies gilt für das Konzept der Staatensouveränität durch den Westfälischen Frieden im Jahr 1648 ebenso wie für das Konzept der souveränen Gleichheit der Staaten mit Entstehen der Vereinten Nationen im Jahr 1945. Diese Frage der Souveränität wurde wiederum in den 1990er Jahren mit den Kriegen in Somalia, Ruanda und Bosnien sowie der NATO-Intervention im Kosovo in Frage gestellt, als die betroffenen Staaten nicht in der Lage waren, schwerste Menschenrechtsverletzungen in ihrem Land zu verhindern.

Eine Auswirkung dieses Versagens war die Einberufung der „International Commission on the Intervention and State Sovereignty“ (ICISS) durch die kanadische Regierung<sup>1</sup>, die im Dezember 2001 einen Bericht mit dem Titel „Responsibility to Protect“

erstellte.<sup>2</sup> Dieser Bericht untersuchte das „right of humanitarian intervention“: „The question of when, if ever, it is appropriate for states to take coercive – and in particular military – action, against another state for the purpose of protecting people at risk in that other state.“<sup>3</sup> Da bereits zu diesem Zeitpunkt klar war, dass die Frage einer militärischen Intervention mit Blick auf die Souveränität von Staaten umstritten sein würde, stellte die ICISS die Souveränität von Staaten und die daraus wachsende Verantwortung in den Mittelpunkt.<sup>4</sup> Zudem wurde die militärische Komponente im Rahmen einer humanitären Katastrophe um die Aspekte Prävention, Reaktion und Wiederaufbau erweitert, die sogenannte *Responsibility to Prevent* (Grundursachen von Konflikten angehen), die *Responsibility to React* (Embargomaßnahmen, internationale Strafverfolgung, militärisches Eingreifen) und die *Responsibility to Rebuild* (Wiederaufbau, Versöhnung).<sup>5</sup> Damit sollte dem Risiko entgegengewirkt werden, die Responsibility to Protect lediglich auf den Aspekt des militärischen Eingreifens zu beschränken.

Zunächst fand dieser ICISS-Bericht nicht die gewünschte Beachtung, da neue Ereignisse –

1 Die Außenpolitik der kanadischen Regierungen zeichnet sich durch einen starken Wertebezug aus, wie bspw. auch das große Engagement Kanadas bei der Errichtung des Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs und der Musko-Ka-Initiative (Programm zur Reduzierung der Kinder- und Müttersterblichkeit) im Rahmen der G7/G8 gezeigt hat.

2 Vgl. *Report of the International Commission on the Intervention and State Sovereignty*, „Responsibility to Protect“, Dezember 2001, abrufbar unter: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> (zuletzt besucht am 26. Januar 2015).

3 *Report of the International Commission on the Intervention and State Sovereignty* (Fn. 2), Foreword, S. VII.

4 „State sovereignty implies responsibility, and the primary responsibility for the protection of its people lies with the state itself.“, *Report of the International Commission on the Intervention and State Sovereignty* (Fn. 2), Foreword, Punkt 1 der Synopse, S. XI.

5 Ebd.

die terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 – die Agenda bestimmten. Unter dem Eindruck der Massaker an der Zivilbevölkerung im sudanesischen Darfur im Jahr 2004<sup>6</sup> wurde die Idee der “Responsibility to Protect” in Reformplänen für die Vereinten Nationen (United Nations = UN) wieder aufgenommen. Zunächst fand das Konzept Eingang im Bericht “A More Secure World: Our Shared Responsibility” des UN High Level Panel on Threats, Challenges and Change und schließlich im Bericht des UN-Generalsekretärs “In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All” im Jahr 2005. In beiden Berichten wird von der “Responsibility to Protect” als eine “emerging norm”, also als eine Norm im Entstehen, gesprochen.<sup>7</sup> Im selben Jahr nahm die UN-Generalversammlung die “Responsibility to Protect” in ihrer Resolution zum “World Summit Outcome” auf und stellte fest:

6 Vgl. beispielsweise *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General*, 25. Januar 2005, [http://www.un.org/news/dh/sudan/com\\_inq\\_darfur.pdf](http://www.un.org/news/dh/sudan/com_inq_darfur.pdf) (zuletzt besucht am 10. Februar 2015).

7 “The International Commission on Intervention and State Sovereignty and more recently the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, with its 16 members from all around the world, endorsed what they described as an ‘emerging norm that there is a collective responsibility to protect’ (see A/59/565, para. 203). While I am well aware of the sensitivities involved in this issue, I strongly agree with this approach. I believe that we must embrace the responsibility to protect, and, when necessary, we must act on it. This responsibility lies, first and foremost, with each individual State, whose primary *raison d’être* and duty is to protect its population. But if national authorities are unable or unwilling to protect their citizens, then the responsibility shifts to the international community to use diplomatic, humanitarian and other methods to help protect the human rights and well-being of civilian populations. When such methods appear insufficient, the Security Council may out of necessity decide to take action under the Charter of the United Nations, including enforcement action, if so required. In this case, as in others, it should follow the principles set out in section III above.” (Hervorhebungen eingefügt), In *Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/59/2005, Nr. 135, zu finden unter: <http://www.un-ngls.org/orf/UN-report-larger-freedom.pdf> (zuletzt besucht am 26. Januar 2015).

“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. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability.

139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. 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 are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out.”<sup>8</sup>

Bislang stellen diese beiden Paragraphen auf UN-Ebene das rechtlich relevante Herzstück der Responsibility to Protect (RtoP) dar. Der

8 2005 *World Summit Outcome*, GA Res. 60/1, Nr. 138-39 (24. Oktober 2005), zu finden unter [http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Attach/Indicators/ares60\\_1\\_2005summit\\_eng.pdf](http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Attach/Indicators/ares60_1_2005summit_eng.pdf) (zuletzt besucht am 29. Oktober 2015).

ICISS-Report von 2001 und die Berichte des UN High Level Panel on Threats, Challenges and Change und der Bericht des UN-Generalsekretärs aus dem Jahr 2005 sind insoweit „nur“ Vorarbeiten und ggfs. Auslegungshilfen.

## II. Völkerrechtliche Einordnung

Gegenstand der weiteren völkerrechtlichen Einordnung ist vor diesem Hintergrund lediglich die GA Res. 60/1 aus dem Jahr 2005 bzw. deren Paragraphen 138 und 139, im weiteren Core-RtoP. Diese Eingrenzung – insbesondere hinsichtlich der Frage des Normcharakters – ist wichtig, da der inflationäre Begriff RtoP bzw. R2P schon zum Begriff „R2P language“ geführt hat, wenn von Regierungen, internationalen Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und Aktivisten internationales Eingreifen gefordert und dabei auf den Begriff RtoP zurückgegriffen wird.<sup>9</sup> Unklar bleibt dabei oftmals, was davon tatsächlich rechtlich umfasst ist. Deswegen gilt es, zunächst zu untersuchen, wie sich genau die Core-RtoP rechtlich zusammensetzt und inwieweit diese Normcharakter hat.

### 1. Rechtlicher Umfang

In Paragraph 138 wird die Verantwortlichkeit des einzelnen Staates ins Zentrum gerückt („Each individual State has the responsibility to protect its populations“). Diese Einzelverantwortlichkeit wird in Paragraph 139 durch die Verantwortlichkeit der Staatengemeinschaft ergänzt, die ihre Verantwortlichkeit über die Vereinten Nationen ausübt („The international community, through the United Nations, also has the responsibility“). Der Anwendungsbereich der Core-RtoP ist auf Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen

und Verbrechen gegen die Menschlichkeit beschränkt. Dies ist auch sinnvoll, um die Alarmfunktion und das Mobilisierungspotential der Core-RtoP konsensfähig zu halten.<sup>10</sup> Es handelt sich zudem um Tatbestände, die grundsätzlich<sup>11</sup> bereits durch das Völkerstrafrecht und UN-Konventionen definiert bzw. sanktioniert sind. Die Verhinderung, das Eingreifen und gegebenenfalls der Wiederaufbau beziehungsweise eine Strafverfolgung bezüglich dieser massiven Menschenrechtsverletzungen durch die Staatengemeinschaft soll mittels der UN-Charta, Kapitel VI und VIII sowie Kapitel VII, erfolgen. Auch die Bezugnahme auf den UN-Sicherheitsrat lässt erkennen, dass mittels der Core-RtoP keine neuen Regelungen zur Krisenprävention und Konfliktbeilegung geschaffen werden, sondern hier insoweit der Vorwurf des „alten Weins in neuen Schläuchen“<sup>12</sup> gerechtfertigt ist. Tatsächlich – und das ist das insoweit Neue – fasst die Core-RtoP eine Entwicklung zusammen, welche die Souveränität als Verantwortung definiert und eine Ausnahme vom Interventionsverbot<sup>13</sup> skizziert und die mit Bezug auf Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit Einschränkungen der

<sup>9</sup> August Pradetto, R2P, der Regimewechsel in Libyen und die Nichtintervention in Syrien: Durchbruch oder Sargnagel für die Schutzverantwortung, S. 15–54 (26) in: Michael Staack/Dan Krause (Hrsg.), Schutzverantwortung in der Debatte. Die „Responsibility to Protect“ nach dem Libyen-Dissens, Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Forums für Internationale Sicherheit, Band 32, 2/2015 mit Verweis auf Alex J. Bellamy, der den Begriff „R2P language“ geprägt hat.

<sup>10</sup> Christian Schaller, Gibt es eine „Responsibility to Protect“?, in: ApuZ 46/2008, S. 9–14 (10); Alex J. Bellamy, The Responsibility to Protect – Five Years On, Ethics & International Affairs, 24 (2010) 2, S. 143–169 (159) mit Verweis auf die Signalfunktion durch den Begriff „Responsibility to Protect“, „which has the effect of elevating certain issues above normal politics as a catalyst for decisive international action“.

<sup>11</sup> Der Begriff „ethnische Säuberungen“ wurde im Zusammenhang mit dem Krieg im ehemaligen Jugoslawien verwendet und ist kein Rechtsbegriff, sondern beschreibt eine Politik, bei der schwere Menschenrechtsverletzungen begangen werden, um eine ethnische Gruppe zwangsweise aus einem bestimmten Gebiet zu verdrängen und damit die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung zu verändern, vgl. Gerhard Werle/Florian Jessberger, Völkerstrafrecht, 2. Aufl. 2007, S. 701.

<sup>12</sup> So im Ergebnis jedoch differenzierend Carsten Stahn, Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?, in: American Journal of International Law, 101 (2007) 1, S. 99–120 (111).

<sup>13</sup> Vgl. zur Darstellung dieser Entwicklung von Hugo Grotius über John Locke bis zur Gründung der Vereinten Nationen und deren Tätigwerden bis in die Gegenwart, Carsten Stahn (Fn. 12), S. 111 ff.

Souveränität und des Interventionsverbots im Rahmen der UN-Charta zulässt.<sup>14</sup> Damit wurde an die humanitäre Intervention ohne UN-Mandat – wie dies beispielsweise im ICISS-Report vorgesehen ist<sup>15</sup> – eine klare Absage erteilt. Eine Handlungspflicht oder ein Sanktionsmechanismus für Nichthandeln ist nicht vorgesehen.

## 2. Rechtliche Bindungswirkung

Der Core-RtoP wird schnell eine rechtliche Bindungswirkung abgesprochen, da einer Resolution der UN-Generalversammlung keine Bindungswirkung zukommt.<sup>16</sup> Dies ist grundsätzlich auch richtig, verkennt jedoch, dass kurz nach Verabschiedung der Core-RtoP durch die UN-Generalversammlung im Jahr 2005 die Core-RtoP mit zwei Resolutionen des UN-Sicherheitsrates im Jahr 2006 ausdrücklich und einstimmig bestätigt wurde, der Resolution 1674 zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten und der Resolution 1706 zur Entsendung einer UN-Unterstützungstruppe in den Sudan (UNMIS).<sup>17</sup> Resolutionen des UN-Sicherheitsrates haben indes eine rechtliche Bindungswirkung für die UN-Mitgliedstaaten. Sie können als Indikator für das Entstehen einer Norm betrachtet wer-

den.<sup>18</sup> In folgenden UN-Resolutionen<sup>19</sup> wurde seit 2005 ausdrücklich auf die Core-RtoP bzw. auf die Resolution 1674 des UN-Sicherheitsrates verwiesen:

- Resolution 1755 (2007) zur Verlängerung des UNMIS-Mandats im Sudan<sup>20</sup>
- Resolution 1769 (2007) zur Einsetzung einer kombinierten UN/AU-Friedenstruppe in Darfur<sup>21</sup>
- Resolution 1778 (2007) zur Einsetzung einer Schutztruppe für die auf das Staatsgebiet des Tschad geflohenen Darfuris<sup>22</sup>
- Resolution 1894 (2009) zum Schutz von Zivilpersonen im bewaffneten Konflikt<sup>23</sup>
- Resolution 1975 (2011) zur Elfenbeinküste<sup>24</sup>

14 Vgl. zur "civilian protection agenda" der UN seit den 1990er Jahren ausführlich *Alex J. Bellamy/Paul D. Williams*, *The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect*, in: *International Affairs*, 87 (2011), S. 825–850 (827 ff.).

15 *Report of the International Commission on the Intervention and State Sovereignty* (Fn. 2), S. 6.28–6.40.

16 Vgl. beispielsweise *Manuel Brunner/Robert Frau*, in: *Die Maßnahmen des Sicherheitsrates in Bezug auf Libyen 2011*, *Humanitäres Völkerrecht-Informationsschriften* 4/2011, S. 192–201 (196).

17 Präambelklausel 2: "The Security Council (...) Recalling also its previous resolutions (...) 1674 (2006) on the protection of civilians in an armed conflict, which reaffirms inter alia the provisions of paragraph 138 and 139 of the 2005 United Nations World Summit outcome document (...)."

18 Vgl. die sehr gelungene Untersuchung aus dem Jahr 2009 von *Christopher Verlage*, *Responsibility to Protect – ein neuer Ansatz im Völkerrecht zur Verhinderung von Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit*, 2009, hier S. 121 ff.

19 Zu finden unter <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/> (zuletzt besucht am 12. Februar 2015).

20 Präambelklausel 2: "Recalling also its previous resolutions 1674 (2006) as of 28 April 2006 on the protection of civilians in an armed conflict, which reaffirms, inter alia, the relevant provisions of the United Nations World Summit Outcome Document, (...)."

21 Präambelklausel 4: "Re-affirming also its previous resolutions (...) and 1674 (2006) on the protection of civilians in armed conflict, as well as (...)."

22 Präambelklausel 9: "Reaffirming its resolutions 1325 (2000) on women, peace and security, 1502 (2003) on the protection of humanitarian and United Nations personnel, and 1674 (2006) on the protection of civilians in armed conflict, (...)."

23 Präambelklausel 7: "Reaffirming the relevant provisions of the 2005 World Summit Outcome Document regarding the protection of civilians in armed conflict, including paragraphs 138 and 139 thereof regarding the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity,".

24 Präambelklausel 9: "Condemning the serious abuses and violations of international law in Côte d'Ivoire, including humanitarian, human rights and refugee law, reaffirming the primary responsibility of each State to protect civilians and reiterating that parties to armed conflicts bear the primary responsibility to take all feasible steps to ensure the protection of civilians and facilitate the rapid and unimpeded passage

- Resolution 2046 (2012) zum Sudan und Süd-Sudan<sup>25</sup>
- Resolution 2085 (2012) zu Mali<sup>26</sup>
- Resolution 2117 (2013) zu Small Arms and Light Weapons<sup>27</sup>
- Resolution 2150 (2014) zu Prevention and Fight against Genocide<sup>28</sup>
- Resolution 2171 zur Conflict Prevention.<sup>29</sup>

Diese Übersicht berücksichtigt noch nicht einmal die Sicherheitsratsresolutionen, bei

---

of humanitarian assistance and the safety of humanitarian personnel, recalling its resolutions (...) 1674 (2006) and 1894 (2009) on the protection of civilians in armed conflicts,".

- 25 Präambelklausel 18: "Reaffirming its previous resolutions 1674 (2006) and 1894 (2009) on the protection of civilians in armed conflict, (...)".
- 26 Operativklausel 17: "Emphasizes that the Malian authorities have primary responsibility to protect civilians in Mali, further recalls its resolutions 1674 (2006), 1738 (2006) and 1894 (2009) on the protection of civilians in armed conflict."
- 27 Präambelklausel 16: "Recognizing that the misuse of small arms and light weapons has resulted in grave crimes and reaffirming therefore the relevant provisions of the 2005 World Summit Outcome Document regarding the protection of civilians in armed conflict, including paragraphs 138 and 139 thereof regarding the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity".
- 28 Operativklausel 1: "1. Calls upon States to recommit to prevent and fight against genocide, and other serious crimes under international law, reaffirms paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome Document (A/60/L.1) on the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity, and underscores the importance of taking into account lessons learned from the 1994 Genocide against the Tutsi in Rwanda, during which Hutu and others who opposed the genocide were also killed".
- 29 Operativklausel 16: "Recalls the important role of the Secretary-General's Special Advisers on the Prevention of Genocide and the Responsibility to Protect, whose functions include acting as an early warning mechanism to prevent potential situations that could result in genocide, crimes against humanity, war crimes and ethnic cleansing (...) calls upon States to recommit to prevent and fight against genocide, and other serious crimes under international law, and reaffirms paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome Document (A/60/L.1) on the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity".

denen zwar keine Bezugnahme auf die Core-RtoP oder auf sie verweisende Resolutionen erfolgt, die aber in ihrer Formulierung die Schutzverantwortung von Staaten bzw. der internationalen Gemeinschaft aufgreifen. Insbesondere die Resolutionen zu Libyen im Jahr 2011, die Resolution 1970 und 1973, werden überwiegend als Anwendungsbereich der Core-RtP gewertet<sup>30</sup>, obwohl sie keine direkte Bezugnahme auf die UN-Dokumente zur Core-RtoP enthalten. Schließt man sich dieser Auffassung an, kommen mindestens noch 16 weitere Sicherheitsratsresolutionen hinzu, welche die Formulierungen der Core-RtoP benutzen, ohne auf die entsprechenden Dokumente zu verweisen.<sup>31</sup>

---

30 Vgl. Robin Geiß/Maral Kashgar, UN-Maßnahmen gegen Libyen – eine völkerrechtliche Betrachtung, in: Zeitschrift für die Vereinten Nationen 3/2011, S. 99–104; a.A. Brunner/Frau (Fn. 16), S. 196, die davon ausgehen, dass bei Fehlen eines klaren Verweises auf die Core-RtoP auch keine Bezugnahme des Sicherheitsrates gewollt sei.

31 Die Resolutionen sind folgende (Stand Februar 2015): Great Lakes Region: S/RES/1653 (2006); Peace and Security in Africa (Libya): S/RES/1970 (2011); Libya: S/RES/1973 (2011), Reports of the Secretary-General on the Sudan: S/RES/1996 (2011); Middle East (Yemen): S/RES/2014 (2011); Libya: S/RES/2016 (2011); Libya: S/RES/2040 (2012); Somalia: S/RES/2093; Libya: S/RES/2095 (2013); Mali: S/RES/2100 (2013); Sudan/South Sudan: S/RES/2109 (2013); Central African Republic: S/RES/2121 (2013); Central African Republic: S/RES/2127 (2013); Central African Republic: S/RES/2134 (2014); The Situation in the Middle East (Syria): S/RES/2139 (2014) "Also demands that all parties take all appropriate steps to protect civilians, including members of ethnic, religious and confessional communities, and stresses that, in this regard, the primary responsibility to protect its population lies with the Syrian authorities;" Central African Republic: S/RES/2149 (2014); Middle East (Syria): S/RES/2165 (2014) "Reaffirming the primary responsibility of the Syrian authorities to protect the population in Syria (...)"; Central African Republic: S/RES/2196 (2015) "Recalling that the Central African Republic bears the primary responsibility to protect all populations within its territory from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity,"; vgl. eine Zusammenstellung mit entsprechenden Zitaten auf <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/136-latest-news/5221--references-to-the-responsibility-to-protect-in-security-council-resolutions> (zuletzt besucht am 11. Februar 2015).

### 3. Normcharakter

Zehn Jahre nach Einführung der Core-RtoP stellt sich damit die Frage, ob tatsächlich nur von einem politischen Konzept oder mittlerweile doch von einer Norm gesprochen werden kann. Der Maßstab für eine Normsetzung im Völkerrecht ist Art. 38 Abs. 1 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs (IGH-Statut). Danach kommen als Rechtsquellen nur internationale Übereinkünfte, Gewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze in Betracht. Damit bleibt aus völkerrechtlicher Sicht nur die Frage, ob sich die Core-RtoP mittlerweile als Völkergewohnheitsrecht nach Art. 38 Abs. 1 lit. b IGH-Statut etabliert hat. Bei dieser Überprüfung darf zudem nicht der Fehler gemacht werden, die Core-RtoP nur auf militärisches Eingreifen zu reduzieren, sondern die Prävention und Konfliktnachsorge ebenfalls als Teil der Verantwortung des Einzelstaates und vor allem der Staatengemeinschaft zu begreifen;<sup>32</sup> denn nur unter dieser Prämisse war die Verabschiedung der GA Res. 60/1 im Jahr 2005 möglich.

Bekanntermaßen müssen für das Entstehen von Völkergewohnheitsrecht Rechtsüberzeugung und Rechtsübung durch die Staaten vorliegen. Diese entstehen – verkürzt dargestellt – durch positives Tun wie Handlungen und Erklärungen oder Untätigkeit, wenn sich Staaten einer von anderen Staaten eingenommen Rechtsposition fügen. Eine sehr gute Analyse hierzu bietet die Untersuchung von Verlage (Fn. 18), die mittels der bis zum Jahr 2009 vorliegenden UN-Dokumente und Erklärungen detailgenau den Beginn des Normcharakters der RtoP durch Völkergewohnheitsrecht nachweist. So sei schon die Resolution der Generalversammlung aus dem Jahr 2005 eine eigene Rechtsquelle und mit den Resolutionen 1674, 1706,

1755, 1769 und 1778 zeichne sich eine neue Beschlusspraxis des UN-Sicherheitsrats ab.<sup>33</sup> Überdies werde den permanenten Statements des UN-Generalsekretärs und des Unter-Generalsekretärs für Menschenrechte zur RtoP als Teil des Kreativprozesses der UN seitens der Staaten nicht qualifiziert widersprochen.<sup>34</sup> Zudem komme auch der ICISS als Völkerrechtsexpertengruppe eine wichtige Rolle als Hilfsquelle zur Beurteilung, ob Völkergewohnheitsrecht vorliegt, zu.<sup>35</sup> Dieser Auffassung widerspricht beispielsweise *Gareis* u. a. mit dem Argument, es würden keine entsprechenden Sicherheitsratsresolutionen vorliegen, die auf die RtoP verweisen.<sup>36</sup>

Heute im Jahr 2015 kann man hier auf UN-Ebene – und auf diese beschränkt sich die vorliegende Untersuchung – klarer sehen: Es gibt mittlerweile seit 2005 – wie gerade dargestellt – mindestens 40 Sicherheitsratsresolutionen, die Bezug auf die Core-RtoP nehmen oder mit ihren Formulierungen die Core-RtoP aufgreifen. Dabei geht es nicht nur um militärisches Eingreifen, sondern um die Core-RtoP in ihrer Gesamtheit: Konfliktverhinderung, Eingreifen und Wiederaufbau. Der UN-Sicherheitsrat bringt damit eine Rechtsüberzeugung und mit den beschlossenen Maßnahmen eine Rechtsübung zum Ausdruck, die bei seiner zentralen Stellung im UN-System nicht wegzudiskutieren ist. Weitere Indizien für diese Rechtsüberzeugung und Rechtsübung auf UN-Ebene sind die mindestens sechs Statements des jeweiligen Präsidenten des UN-Sicherheitsrates, die Bezug auf die Core-RtoP nehmen<sup>37</sup>, sechs Berichte des

32 Oftmals wird für die Beurteilung von Völkergewohnheitsrecht lediglich auf den militärischen Aspekt reduziert, vgl. bspw. *Peter Rudolf*, Schutzverantwortung und humanitäre Intervention, in: APuZ 37/2013, <http://www.bpb.de/apuz/168165/schutzverantwortung-und-humanitaere-intervention?p=all> (zuletzt besucht am 12. Februar 2015); *Franziska Kring*, Die Bedeutung der Schutzverantwortung in den Resolutionen 1970 und 1973 des Sicherheitsrats, in: IFHV Working Paper 4 (2014) 1 S. 7–10.

33 *Verlage* (Fn. 18), S. 125 f.

34 *Verlage* (Fn. 18), S. 131.

35 *Verlage* (Fn. 18), S. 144 ff.

36 Der zudem argumentiert, dass eine juristische Argumentation nicht die Heterogenität der Staatenwelt ersetze, vgl. *Sven Gareis*, Lerne schützen ohne zu schießen – die “Responsibility to Protect” im Widerstreit der Meinungen, in: IP Juni 2009, S. 105–107 (107).

37 Maintenance of International Peace and Security: S/PRST/2011/18, Protection of Civilians in Armed Conflict: S/PRST/2013/2, Peace and Security in Africa: S/PRST/2013/4, Children and Armed Conflict: S/PRST/2013/8, The Situation in the Middle East (Syria): S/PRST/2013/15, Protection of Civilians in Armed Conflict: (S/PRST/2014/3), zu finden mit den entsprechen-

UN-Generalsekretärs mit anschließender informeller Beratung durch die UN-Generalversammlung<sup>38</sup> und seit 2008 die Benennung eines UN-Sondergesandten zur RtoP.<sup>39</sup>

Die Core-RtoP, die zugegebenermaßen einen engen Rahmen absteckt, kann deswegen mittlerweile als eine Norm des Völkerrechts betrachtet werden. Ob sie jedoch immer optimal eingesetzt wird und inwieweit ihr politische Realitäten entgegenstehen, wie beispielsweise als die Mitglieder des UN-Sicherheitsrats sich nicht über den Fall Syrien einigen konnten, ist Teil der Disfunktionalität des UN-Systems und ist insoweit der politikwissenschaftlichen Diskussion vorbehalten.<sup>40</sup> Dies ändert jedoch nichts am Normcharakter der Core-RtoP.<sup>41</sup>

---

den Zitaten unter <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/136-latest-news/5227--references-to-the-responsibility-to-protect-in-security-council-presidential-statements> (zuletzt besucht am 12. Februar 2015).

38 2009: Implementing the Responsibility to Protect, 2010: Early Warning, Assessment, and the RtoP, 2011: Role of Regional and Sub-Regional Arrangements on Implementing the RtoP, 2012: Responsibility to Protect—Timely and Decisive Response, 2013: Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention, 2014: Responsibility to Protect: International Assistance; Diese Berichte sind zu finden unter <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/about-rtoP/the-un-and-rtoP> (zuletzt besucht am 12. Februar 2015).

39 Derzeit wird dieses Amt von der Kanadierin *Jennifer Welsh* ausgeübt, vgl. <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml> (zuletzt besucht am 12. Februar 2015).

40 Vgl. beispielsweise *Bellamy* (Fn. 10), S. 160, der Normen beschreibt als „shared expectations of appropriate behavior for actors with a given identity“.

41 Zu diesem Ergebnis kommt aus politikwissenschaftlicher Sicht auch *Bastian Loges* in seiner Untersuchung „Schutz als neue Norm in den internationalen Beziehungen – Der UN-Sicherheitsrat und die Etablierung der Responsibility to Protect“ (2013). Seine Auswertung der Protokolle zu den Sitzungen des UN-Sicherheitsrats zur Thematik „Protection of Civilians in Armed Conflicts“ von 1999 bis 2009 beantwortet die Frage des Normcharakters der RtoP aus Sicht der Normenforschung in den Internationalen Beziehungen eindeutig mit „Ja“, vgl. S. 203–331, wobei die POC sehr viel weiter gefasst ist als die Core-RtoP. Die Sitzungsteilnehmer würden nicht

### III. Responsibility to Protect in der Praxis

Neben diesen theoretischen Überlegungen ist es auch notwendig, die Anwendungsfälle der Core-RtoP genauer zu betrachten, um festzustellen, woran sich Erfolg und Misserfolg messen. Auslöserfälle für die RtoP waren u. a. Ruanda (1994), Srebrenica (1995), Kosovo (1998/99), Sierra Leone (1991–2002) und Darfur (2003/04). Mit Einführung der Core-RtoP in das UN-System im Jahr 2005 kam es auch zur Anwendung der Prinzipien der Core-RtoP durch die UN.<sup>42</sup> Die entsprechenden Sicherheitsratsresolutionen, die einen Bezug zur Core-RtoP erkennen lassen, sind im vorhergehenden Abschnitt bereits aufgeführt.

Auf zwei Fälle soll an dieser Stelle ein besonderes Augenmerk gelegt werden, da diese in ihren jeweiligen Bereichen als erfolgreiche Beispiele der Core-RtoP gelten können. Zudem lassen sich die verschiedenen Determinanten darstellen wie z. B.: Wer sind die Akteure für RtoP? Wie bildet man die diplomatischen, zivilgesellschaftlichen und militärischen Voraussetzungen für RtoP?

#### 1. Sierra Leone

Zeitlich zu früh, um unter die Maßstäbe der Core-RtoP von 2005 zu fallen, aber ein „Schulbuchfall“ ist der Umgang der internationalen Gemeinschaft mit dem Bürgerkrieg in Sierra Leone.

---

nur eine rhetorische Bezugnahme an den Tag legen, sondern auch einen ausgeprägten Identitätsbezug. Die Norm sei bereits „handlungsleitend“. Diesem Ergebnis stünde auch nicht der Umstand entgegen, dass konkrete Interventionen in Krisengebieten ausblieben, da handlungsleitend nicht mit einer tatsächlichen Anwendung gleichzusetzen sei, vgl. hierzu S. 331.

42 Zudem wurde außerhalb des UN-Systems für unilaterale Aktionen gerne eine Rechtfertigung mit Hilfe der RtoP konstruiert. Beispiele hierfür sind die russischen Einsätze in Georgien 2008 und auf der Krim 2014. Vgl. zu Georgien ausführlich *Bellamy* (Fn. 10), S. 150ff. und zur Krim *Christian Marxen*, *The Crimea Crisis – An International Law Perspective*, in: *ZaöRV* 2014, S. 367–391 (374).

Dieser Bürgerkrieg fand von 1991 bis 2002 statt und war einer der gewalttätigsten postkolonialen Konflikte auf dem afrikanischen Kontinent. Zehn Jahre lang kämpften die Rebellen der Revolutionary United Front (RUF) mit ihren Verbündeten gegen regierungstreue Milizen und zeitweise auch gegen die Armee von Sierra Leone.<sup>43</sup> 1998 griffen Truppen der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft und Nigerias in den Konflikt ein<sup>44</sup>, sowie 1999 die UNAMSIL-Friedensmission (United Nations Assistance Mission in Sierra Leone) der Vereinten Nationen.<sup>45</sup> Doch erst das Eingreifen der britischen Armee im Jahr 2000 auf Einladung der Vereinten Nationen und Sierra Leones konnte die militärische Wende bringen.<sup>46</sup> Mit dem Eindämmen des Diamantengeschäfts durch den UN-Sicherheitsrat wurde der RUF zudem eine wichtige Finanzierung abgeschnitten. 2002 konnte dann das Ende des Bürgerkriegs verlautbart werden<sup>47</sup> und die Wiederaufbaumaßnahmen der UN, die als ein erfolgreiches Beispiel gelten, gewannen an Bedeutung:

- Von 2001 bis 2004 erfolgte ein umfassendes Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramm, bei dem ca. 70.000 Kämpfer ihre Waffen abgaben und sich für Ausbildungs- und Reintegrationsprogramme registrierten. 2004 wurde das Repatriierungsprogramm für die im Land und in die Nachbarländer geflüchteten Menschen abgeschlossen.<sup>48</sup>
- Außerdem wurde eine Wahrheits- und Versöhnungskommission (Truth and Reconciliation Commission) eingesetzt, die zwischen 2002 und 2003 Anhörun-

gen durchführte und 2004 ihren Bericht der Regierung übergab, um die strukturellen Konfliktursachen zu überwinden.<sup>49</sup>

- Daneben wurde zur strafrechtlichen Verfolgung der Haupttäter der Sondergerichtshof für Sierra Leone von den UN und der Regierung von Sierra Leone eingerichtet, der Völkerrechtsgeschichte geschrieben hat. So wurden nicht nur erstmals die Verantwortlichen zur Rekrutierung von Kindersoldaten, sondern mit dem ehemaligen Präsidenten von Liberia Charles Taylor auch ein Staatsoberhaupt verurteilt. Er muss für seine Unterstützung der Verbrechen der RUF im sierra-leonischen Bürgerkrieg eine Haftstrafe von 50 Jahren Haft verbüßen.<sup>50</sup>

Die Core-RtoP war zu dieser Zeit noch nicht verabschiedet (auch wenn ihre Grundlagen schon gelegt waren), doch ihre Grundsätze lassen sich geradezu schulbuchmäßig übertragen: Intervention durch eine Regionalorganisation, die UN, einen Staat (Großbritannien); Entwaffnungs- und Reintegrationsprogramm; Wiederaufbau; Strafverfolgung.

Abstrahiert man die beteiligten Organisationen, so setzt sich eine erfolgreiche RtoP zusammen aus den UN als Dreh- und Angelpunkt, in Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen (wie EU, AU, NATO und OSCE), weiteren intergouvernementalen Organisationen (wie Weltbank, IWF), Regierungen und Nichtregierungsorganisationen (hier im Bereich der RtoP besonders erwähnenswert die International Crisis Group).<sup>51</sup> Tatsächlich hängen diese notwendigen diplomatischen, zivilen und militärischen Fähigkeiten jedoch vom politischen Willen ab.<sup>52</sup>

Der Fall Sierra Leone zeigt, dass ein langjähriger blutiger Konflikt nur dann nachhaltig

43 *Juliane Westphal*, Sierra Leone, Bundeszentrale für Politische Bildung, Dossier innerstaatliche Konflikte vom 04. Juni 2014, <http://www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatliche-konflikte/54806/sierra-leone> (zuletzt besucht am 12. Februar 2015).

44 Hierzu ausführlich *Larry J. Woods/Colonel Timothy R. Reese*, Military Interventions in Sierra Leone: Lessons From a Failed State, The Long War Series Occasional Paper 28, Kansas 2008, S. 39ff.

45 Hierzu ausführlich ebd., S. 55ff.

46 Zum genauen Verlauf der Operation PALLISIER, ebd., S. 60ff.

47 *Westphal* (Fn. 44).

48 Ebd.

49 Zu Wahrheitskommissionen vgl. *Gareth Evans*, Responsibility to Protect, 2008, S. 165; *Westphal* (Fn. 44).

50 *Westphal* (Fn. 44).

51 Vgl. ausführlich zu den einzelnen Akteuren der RtoP, *Evans* (Rn. 50), S. 175–199.

52 Oder um es mit den Worten von *Evans*, ehemaliger Co-Chair in der ICISS, auszudrücken: "Mobilizing the political will to respond effectively

befriedet werden kann, wenn zunächst mit Entschlossenheit eine militärische Wende herbeigeführt wird und dann konsequent die Wiederaufbau-, Versöhnungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen jeweils bis zu ihrem tatsächlichen Abschluss umgesetzt werden. Hier muss man sich bewusst sein, dass diese Nachsorgemaßnahmen regelmäßig länger andauern müssen und vor allem finanziell kostenintensiver sein können als die militärischen Maßnahmen, wenn der ursprüngliche Konflikt dauerhaft gelöst werden soll.

## 2. Libyen

Den zweiten Fall für eine (zumindest teilweise) erfolgreiche Anwendung der Core-RtoP bilden die Maßnahmen des UN-Sicherheitsrates bezüglich Libyens im Jahr 2011. Im Zuge der „Arabellion“ kam es in Libyen zu Demonstrationen und Aufständen gegen das Gaddafi-Regime, das mit unglaublicher Härte und groben Menschenrechtsverletzungen gegen die libysche Bevölkerung reagierte. Aufgrund dieser Gewaltmaßnahmen setzte die Liga der Arabischen Staaten im Februar 2011 die Mitgliedschaft Libyens bis zu einem Ende der Gewalt aus. Wie im Beispielsfall Sierra Leone hat auch im Fall Libyen eine Regionalorganisation, die Liga der Arabischen Staaten, eine wichtige Funktion bei der Beurteilung der Lage inne.<sup>53</sup> Der UN-Sicherheitsrat beschloss im Februar und März 2011 mittels der Resolutionen 1970 und 1973 die folgenden Maßnahmen:

- Verweis der Situation an den Internationalen Strafgerichtshof (Res. 1970, Nr. 4–8)
- Waffenembargo (Nr. 9–14)
- Reisebeschränkungen für die libysche Führung (Nr. 15 und 16)

- Einfrieren von Vermögen von Mitgliedern der libyschen Führung (Nr. 17–21)
- Einrichten eines Komitees zur Überwachung der Sanktionen (Nr. 24 und 25)
- Unterstützung für das Wiedereinrichten humanitärer Organisationen in Libyen (Nr. 26)
- Schutz der Zivilbevölkerung (Res. 1973, Nr. 4 und 5)
- Einrichten einer Flugverbotszone (Nr. 6–12)
- Durchsetzen des Waffenembargos (Nr. 13–16)
- Einrichten eines Expertenkomitees beim UN-Generalsekretär, um die Umsetzung der Resolutionen und die Erfahrungen mit den Maßnahmen zu überwachen bzw. zusammenzustellen (Nr. 24–26)

Das Waffenembargo und die Flugverbotszone wurden von der NATO im Rahmen der „Operation Unified Protector“ durchgesetzt und endeten mit dem Tod Gaddafis im Oktober 2011. Die UN-Sicherheitsratsresolutionen 2009 und 2016 sollten den Wiederaufbauprozess einleiten, für den die neue libysche Regierung die Hauptverantwortung trage und der mit der Unterstützung der Staatengemeinschaft unter der Leitung der UN erfolge.<sup>54</sup> Der Libyen-Einsatz und damit auch die Bezugnahme auf die RtoP standen im Nachgang in der Kritik, da die mit der Resolution 1973 legitimierte Flugverbotszone zum Schutz der Zivilbevölkerung überdehnt und stattdessen ein Regimechange eingeleitet worden sei.<sup>55</sup> Einhergehend mit dieser Kritik insbesondere der Vertreter Russlands und Chinas sei dann auch keine Einigung mehr zu Syrien im Jahr 2012 innerhalb der Vereinten Nationen möglich gewesen.<sup>56</sup> Zudem spräche die derzeitige Faktenlage gegen die Wirksamkeit der RtoP, denn in Libyen herrsche Chaos und in Syrien Bürgerkrieg.<sup>57</sup> Würde man dieser Argumentation folgen, könnte man

---

to mass atrocity crimes ultimately demands – as does just about every form of effective decision-making – someone, somewhere in the system, able and willing to make things happen”, ebd. S. 239.

53 Vgl. auch die ablehnende Haltung des Gulf Cooperation Council, der Organization of the Islamic Conference und der African Union gegenüber dem Gaddafi-Regime, *Bellamy/Williams* (Fn. 14), S. 839.

54 *Kring* (Fn. 32), S. 16.

55 Vgl. die Zusammenstellung dieser Meinungsvertreter in Pradetto (Fn. 9), S. 16 ff.

56 Ebd.

57 Diesen Vorwurf in seinem Artikel aufgreifend und widerlegend, *Thorsten Benner*, *Responsibility to Protect*, *Internationale Politik* 2, März/April 2012, S. 62–67 (62 f.).

beispielsweise in Deutschland sofort die Paragraphen 211 und 212 des Strafgesetzbuchs wegen Unwirksamkeit abschaffen; denn obwohl Mord und Totschlag verboten und strafbewehrt sind, wurden im Jahr 2014 dennoch 2179 dieser Delikte in Deutschland verübt.<sup>58</sup> Auch das Gewaltverbot nach Art. 2 Nr. 4 der UN-Charta wäre obsolet, stellt man dieser Norm die tatsächliche Anzahl gewaltsamer zwischenstaatlicher Konflikte weltweit gegenüber. Die Core-RtoP verliert damit nicht ihren Normcharakter wegen unzureichender Umsetzung, da sie sich nicht auf die Formel RtoP = Weltfrieden verkürzen lässt.

Der Fall Libyen veranschaulicht vielmehr, dass eine RtoP-Maßnahme als Reaktionsmaßnahme nicht zwangsläufig mit einem massiven militärischen Eingreifen, der langjährigen Entsendung von Truppen in ein Kriegsgebiet und dem entsprechenden militärischen Risiko verbunden sein muss. Der Fall zeigt aber auch, dass die eigentliche Herkules-Aufgabe mit den Wiederaufbau-, Versöhnungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen beginnt. Diese Nachsorgemaßnahmen dauern zum einen wesentlich länger an als die militärischen Angriffe zum Schutz der Bevölkerung. Zum anderen sind sie unbedingt notwendig, um ein Wiederaufleben des Konflikts zum Nachteil der Bevölkerung zu vermeiden. Dies ist der eigentliche Lackmustest, inwieweit die Weltgemeinschaft ihre Verantwortung ernst nimmt.

#### IV. Sieg der Menschenrechte?

10 Jahre nach Einführung der Core-RtoP auf UN-Ebene ist es Zeit, Bilanz zu ziehen. Dabei lassen sich folgende fünf Kernaussagen festhalten:

1. Das rechtlich relevante Herzstück der RtoP sind die Paragraphen 138 und 139 der Resolution 60/1 der UN-Generalversammlung zum „World Summit Outcome“ im Jahr 2005. Diese Core-RtoP fasst bereits bestehende rechtliche Instrumente zusammen und

ein Agieren ist nur im Rahmen der UN-Charta (Stichwort: zentrale Rolle des UN-Sicherheitsrats) möglich.

2. Diese Core-RtoP hat auf UN-Ebene mittlerweile Rechtsverbindlichkeit und Normcharakter.
3. Die tatsächliche Umsetzung, insbesondere im Bereich der Responsibility to Prevent und Rebuild, ist – wie das Beispiel Libyen gezeigt hat – noch zu verbessern.
4. Die Core-RtoP verliert aufgrund dieser Defizite nicht ihre Rechtsverbindlichkeit und ihren Normcharakter, da eine Verkürzung bzw. Erwartungshaltung auf die Formel RtoP = Weltfrieden unzulässig ist.
5. Die Gretchenfrage bleibt: Ist der politische Wille vorhanden, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, um schwerste Menschenrechtsverletzungen zu verhindern?

Für die Frage der Durchsetzbarkeit der Menschenrechte ist mit der Normierung der Core-RtoP sicherlich ein Etappensieg erreicht. Insoweit kann die Bilanz verhalten positiv ausfallen. Auf der Ebene der Implementierung ist indes noch viel zu tun, denn Präventions- und Wiederaufbaumaßnahmen sind im Vergleich zu militärischen Maßnahmen der eigentliche zeitliche, personelle und finanzielle Kraftakt. Dies sind jedoch die Maßnahmen, welche die tatsächliche Lebenssituation der Menschen vor Ort verbessern und damit neuen Konflikten den Nährboden entziehen.

<sup>58</sup> Polizeiliche Kriminalstatistik 2014, Bundeskriminalamt.