

HSFK-Report Nr. 9/2014

Im Streit gestärkt oder umstrittener als behauptet?

Zehn Jahre diplomatische Kontroversen über die
Schutzverantwortung

Gregor P. Hofmann

© Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse:

HSFK · Baseler Straße 27-31 · D-60329 Frankfurt am Main

Telefon: +49(0)69 95 91 04-0 · Fax: +49(0)69 55 84 81

E-Mail: hofmann@hsfk.de

Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-942532-81-5

Euro 6,--

Zusammenfassung

Zehn Jahre ist es her, dass die Generalversammlung der Vereinten Nationen einstimmig eine *Responsibility to Protect* (R2P), eine gemeinsame Schutzverantwortung der Staaten und der internationalen Gemeinschaft, anerkannte. Damit sollte die kontroverse Debatte über humanitäre Interventionen in einen Konsens darüber überführt werden, dass der Schutz der Bevölkerung vor extremen Gräueltaten Bestandteil und Voraussetzung nationaler Souveränität ist. Doch ist die R2P wirklich anerkannt und wie hat sie sich in den zehn Jahren seit ihrer Verabschiedung entwickelt? Dieser HSFK-Report zeigt auf, wie das in der R2P enthaltene Bündel moralischer Normen gerade durch die Auseinandersetzungen der Staaten über die Bedeutung und Anwendung dieser Normen am Leben erhalten und weiter entwickelt wurde: Die Teilaspekte Prävention und internationale Unterstützung finden breite Akzeptanz, während gleichzeitig der Aspekt des internationalen Eingreifens bei Gräueltaten hoch umstritten bleibt. Die zum Teil heftigen Auseinandersetzungen hatten aber konstruktive Auswirkungen, indem sie Reform- und regionale Umsetzungsinitiativen angestoßen haben, ohne die die R2P heute wahrscheinlich weniger Anerkennung finden würde.

Die R2P ist ein Bündel von Normen, das mehrere an Staaten und internationale Organisationen gerichtete Verhaltenserwartungen beinhaltet. Erstens die Verantwortungsnorm, d.h. die Erwartung an den Einzelstaat, seine Bevölkerung vor Genozid, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ethnischen Säuberungen zu schützen (1. Säule); zweitens die Unterstützungsnorm, d.h. die Erwartung an die internationale Gemeinschaft, den Einzelstaat auf Anfrage bei der Erfüllung der an ihn gerichteten Erwartung zu unterstützen (2. Säule); drittens die Reaktionsnorm, d.h. die Erwartung an die internationale Gemeinschaft und den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, in Fällen des Scheiterns oder Unwillens einer Regierung zeitnah und entschieden zu reagieren (3. Säule). Als Resolution der Generalversammlung schafft der Beschluss keine neuen völkerrechtlichen Normen, sondern vielmehr eine Ausformulierung moralischer Normen.

Zur Analyse der Anerkennung und Umstrittenheit dieser Normen untersucht dieser Report den Diskurs über die R2P, ihre Anwendung in Krisensituationen und Anzeichen für ihre Institutionalisierung. Es wird deutlich, dass das Normenbündel der R2P als Ganzes moderate Anerkennung in der Staatengemeinschaft findet. Im Diskurs stößt die R2P auf Zustimmung in der Staatengemeinschaft, doch haben viele Staaten Vorbehalte. Regelrechtes Marketing für R2P von Nichtregierungsorganisationen, engagierten Einzelpersonen, Diplomaten aus verschiedenen Staaten und dem Sekretariat der Vereinten Nationen hat zwar die vergleichsweise schnelle Entwicklung der R2P von einer Idee zu einem in den VN nominal immer stärker verankerten Normenbündel ermöglicht. In der Medienarbeit, bei Veranstaltungen von R2P-Unterstützern, aber auch in manchen akademischen Publikationen, wird der Stand der Anerkennung der R2P unter Staaten aber auch teilweise gezielt übertrieben, um so sozialen Druck auf die Staaten und den Sicherheitsrat zur Normenbefolgung aufzubauen. De facto haben viele Staaten Vorbehalte gegen die Reaktionsnorm unter der R2P und verweisen auf möglichen Missbrauch durch

Großmächte. Wie Prävention von und Reaktion auf Gräueltaten im Einzelnen umgesetzt werden soll, ist hoch umstritten. Die Beschränkung nationaler Souveränität ist immer noch ein heißes Eisen für Staaten des globalen Südens. Insbesondere in Fällen, in denen es zu einer internationalen Intervention ohne Zustimmung der einheimischen Regierung kommt, herrscht bei vielen Staaten Misstrauen über die Motive der Intervenierenden vor. Gewaltsam erzwungene Regimewechsel, wie in Libyen 2011, finden keine Akzeptanz. Der Sicherheitsrat wendet die R2P selektiv an, auch wenn sich immer häufiger bestätigende Bezüge auf die Schutzverantwortung in Sicherheitsratsresolutionen finden – bereits 31-mal seit 2005. Doch die meisten dieser Referenzen beziehen sich nicht auf das gesamte Normbündel, sondern nur auf die Verantwortung des Einzelstaates. Dies hängt mit der Umstrittenheit der dritten Säule zusammen, d.h. die Frage der richtigen Reaktion auf Gräueltaten. Entwicklungs- und Schwellenländer bevorzugen friedliche Instrumente der Reaktion und sehen Dialog als besten Weg zur Konfliktlösung, während einige westliche Staaten häufig darauf drängen, VN-Blauhelmissionen mit dem Schutz von Zivilisten zu beauftragen oder gar selbst zum Einsatz von Gewalt greifen wollen, wie in Libyen oder der Elfenbeinküste. In extremen Fällen müsse aber gerade die Umsetzung der vom Sicherheitsrat mandatierten Zwangsmaßnahmen genauer überwacht werden, um einer unverhältnismäßigen Einmischung in innere Angelegenheiten des Zielstaates vorzubeugen, so die Forderung vieler Entwicklungs- und Schwellenländer. Trotz dieser Konflikte schreitet die Institutionalisierung der R2P voran, der Streit wird gewissermaßen eingehegt. Die R2P ist in den Vereinten Nationen institutionell verankert, in Form des Büros der beiden Sonderberater für Völkermordprävention und R2P, in den jährlichen interaktiven Dialogen der Generalversammlung zur R2P und durch den Human Rights Up Front-Aktionsplan. Der Stand der regionalen und nationalen Verankerung der Norm ist qualitativ wie quantitativ sehr ungleich. Doch auch hier schreitet die Institutionalisierung voran, durch die Schaffung von R2P- oder Völkermordpräventions-Focal Points sowie im Rahmen zwischenstaatlicher Präventionsnetzwerke, wie dem *Latin American Network for Genocide and Mass Atrocity Prevention* oder der *Global Action against Mass Atrocity Crimes* (GAAMAC).

In der Analyse wird deutlich, dass sich die Umstrittenheit der R2P vorrangig auf Fragen der richtigen Anwendung und Umsetzung konzentriert. Die allgemeine Gültigkeit der in ihr enthaltenen Sollensanforderung wird nicht offen in Frage gestellt: Alle Staaten haben anerkannt, dass der Schutz ihrer Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ethnischen Säuberungen Voraussetzung für die legitime Ausübung von Souveränität ist. Auch findet grundsätzlich Zustimmung, dass die internationale Gemeinschaft in extremen Fällen eine Verantwortung hat einzugreifen. Da die Schwellen für einen Übergang dieser Verantwortung aber unterschiedlich interpretiert werden, kommt die reaktive Komponente der R2P kaum zur Anwendung, obwohl diese dritte Säule der R2P nicht nur auf den Einsatz militärischer Gewalt beschränkt ist, welcher gemäß der R2P nur in Extremfällen und bei ausreichenden Erfolgsaussichten in Betracht gezogen werden sollte. Auch die Verhängung von Sanktionen oder eine Einbeziehung des Internationalen Strafgerichtshofs bleiben sehr umstritten. Dies zeigt sich etwa am Beispiel des syrischen Bürgerkriegs. Solange aus den hart ausgefochtenen Konflikten über die Umsetzung der Norm aber Initiativen für deren Weiterentwicklung entstehen, scheint die

Gefahr einer Degeneration der R2P zur Bedeutungslosigkeit nicht gegeben. Aus dem Streit über die Mandatsüberschreitung der NATO bei der Libyen-Intervention 2011 entwickelte Brasilien die Idee einer *Responsibility while Protecting* und China das *Responsible Protection*-Konzept. Beide fordern damit mehr Transparenz und eine Rechenschaftspflicht von mit Sicherheitsratsmandat Intervenierenden ein. Angesichts der Blockade des Sicherheitsrats im Syrienkonflikt lebten kurz darauf verschiedene Initiativen zur Beschränkung des Vetos der fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder wieder auf. Zu guter Letzt reagierten einige kleinere Staaten sowie Nichtregierungsorganisationen auf die verhärteten Fronten in der Debatte über die richtige Reaktion auf schwere Gräueltaten mit neuen Präventionsinitiativen, wie den oben genannten Netzwerken. Problematisch für die Norm könnte allerdings werden, dass a) die reaktive Komponente selten zur Anwendung kommt und b) einige der genannten Initiativen inzwischen darauf verzichten, den Begriff R2P zu verwenden und sich stattdessen auf Völkermord- und Gräueltatenprävention konzentrieren. Sollte der Begriff R2P als Konsequenz dessen aus dem Diskurs verschwinden, würde dies die Norm schwächen: Prävention ist ein Schwerpunkt der R2P. Die Norm beinhaltet aber den ebenso wichtigen Aspekt der friedlichen oder auch zwangsbewehrten Reaktion auf Gräueltaten.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich mehrere Pfade für eine Weiterentwicklung der Schutzverantwortung auf internationaler Ebene. Im Bereich Frühwarnung und der konkreten Umsetzung der Prävention von Gräueltaten sollten die Vereinten Nationen sowie die mit ihr kooperierenden zivilgesellschaftlichen Akteure weiterhin gefördert werden. Gleichzeitig müssen auch jene, meist westlichen, Staaten, die das Schutzregime am stärksten befürworten mit gutem Vorbild voran gehen und auf nationaler und regionaler Ebene Mechanismen institutionalisieren, die die Gefahr für Gräueltaten senken sollen. Über institutionelle Reformen sollte zudem aktiv auf die Souveränitätsbedenken vieler Staaten des Südens eingegangen werden. Die von Brasilien eingebrachte *Responsibility while Protecting* bietet hier gute Anknüpfungspunkte und könnte in einen Reformvorschlag für die Arbeitsmethoden des Sicherheitsrates übersetzt werden. In jedem Sinne muss der Dialog mit den Skeptikern gesucht werden, die die Agenda der R2P häufig als Oktroyierung westlicher Werte wahrnehmen. Daher sollte auch die Zivilgesellschaft in ihrem Marketing für die Norm stärker auf die Befürchtungen der Skeptiker eingehen, anstatt den Eindruck zu erwecken, R2P sei international bereits fest verankert, ungeachtet der Haltung der Skeptiker. Schließlich darf nicht vergessen werden, dass sich die Mehrheit der Staaten noch nie zur R2P geäußert hat. Die R2P sollte daher zu guter Letzt offiziell auf die Agenda der Generalversammlung aufgenommen werden, um einen Dialog zwischen Befürwortern und Gegnern der Schutzverantwortung zu initiieren. Ziel dieser Bemühungen muss es sein, einen internationalen Konsens über das gesamte Normenbündel und damit auch über die dritte Säule der R2P zu finden. Den Aspekt der Reaktion, inklusive der Nutzung militärischer Mittel, auszublenden, würde einem der Kernprinzipien der R2P zuwiderlaufen, nämlich dem Anspruch der Opfer schwerster Menschenrechtsverletzungen auf Schutz vor schweren Gräueltaten.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----|--|----|
| 1. | Einleitung | 1 |
| 2. | Normanerkennung und Normumstrittenheit | 2 |
| 3. | Die Entstehung der R2P | 4 |
| 4. | Anerkennung und Streit: VN-Debatten über die R2P | 7 |
| 4.1 | Debatten der Generalversammlung über die R2P | 8 |
| 4.2 | <i>Group of Friends of R2P</i> und Nichtregierungsorganisationen | 11 |
| 4.3 | Streit um die Deutungshoheit: Debatten über die R2P im Sicherheitsrat | 14 |
| 5. | Die umstrittene Anwendung der R2P durch den Sicherheitsrat | 15 |
| 5.1 | Intervention in Libyen | 16 |
| 5.2 | Die R2P und der syrische Bürgerkrieg | 17 |
| 5.3 | Die R2P und der Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten | 18 |
| 5.4 | Schutz von Zivilisten und Regimewandel: Elfenbeinküste | 20 |
| 5.5 | Internationaler Strafgerichtshof und die R2P | 21 |
| 6. | Einhegung des Streits durch Institutionalisierung der R2P | 21 |
| 6.1 | VN-Büro für Völkermordprävention und R2P | 22 |
| 6.2 | Reforminitiativen zur Anwendung und Implementierung der dritten Säule | 23 |
| 6.3 | Neufokussierung auf Prävention und <i>Human Rights Up Front</i> -Aktionsplan | 25 |
| 6.4 | Institutionalisierung der ersten und zweiten Säule | 26 |
| 7. | Das R2P-Normenbündel: anerkannt und doch umstritten | 29 |
| 8. | Möglichkeiten der internationalen Weiterentwicklung der R2P | 30 |
| | Literatur | 33 |
| | Abkürzungsverzeichnis | 39 |

1. Einleitung

Fast zehn Jahre ist es her, dass Vertreterinnen und Vertreter aller Staaten, darunter rund 150 Staats- und Regierungschefs, im September 2005 einstimmig anerkannten, dass sie eine Schutzverantwortung gegenüber ihren Bevölkerungen haben. Jeder Staat muss seine Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ethnischen Säuberungen schützen. Scheitert er darin, soll die internationale Gemeinschaft bereit stehen, um einzugreifen.

Wie hat sich die Schutzverantwortung oder Responsibility to Protect (R2P) in den zehn Jahren seit ihrer Verabschiedung entwickelt?¹ Findet sie Unterstützung bei den Staaten? Ein Blick in die Nachrichten lässt vermuten, dass sie bislang nur geringe Wirkung entfaltet. Der Sicherheitsrat scheint nicht in der Lage zu sein, sich auf ein gemeinsames Vorgehen in Syrien zu einigen, obwohl dort Menschen von der eigenen Regierung und islamistischen Terroristen massakriert werden. In Zentralafrika, Südsudan, Libyen, Darfur und der Demokratischen Republik Kongo werden Unbeteiligte von den Konfliktparteien teils gezielt angegriffen. In Myanmar wirft man der Regierung eine offizielle Politik der ethnischen Säuberung gegenüber der muslimischen Minderheit der Rohingya vor. Und die internationale Gemeinschaft zeigt sich nur punktuell dazu bereit, auf solche Geschehnisse zu reagieren. Amnesty International verurteilte im Februar 2015 die internationale Reaktion auf schwerste Gräueltaten als „beschämend und ineffektiv“ (Amnesty International 2015).

Doch zugleich ist die Staatengemeinschaft auf dem Papier recht aktiv, zumindest was den bewaffneten Schutz von Zivilisten anbelangt. Blauhelmsoldaten im Südsudan versuchen, Flüchtlinge auf ihren Basen vor Übergriffen der Konfliktparteien zu schützen. Afrikanische, französische und andere europäische Soldaten sollen Menschen in Zentralafrika vor einem drohenden Völkermord bewahren. Ungeachtet der späteren Kritik an der Umsetzung des Mandats hat der Sicherheitsrat im Jahr 2011 ein internationales Eingreifen in den libyschen Bürgerkrieg autorisiert, um die Zivilbevölkerung vor Übergriffen durch das Gaddafi-Regime zu schützen. Nahezu zeitgleich griffen französische Truppen in der Elfenbeinküste ein, um die dortigen Blauhelme dabei zu unterstützen, die Bevölkerung vor den Auswüchsen des Machtkampfes zwischen dem abgewählten und dem neu gewählten Präsidenten zu schützen. Zudem entwickeln sich seit einigen Jahren vermehrt Initiativen zur Prävention solcher Gräueltaten durch Frühwarnung und die Schaffung eines Problembewusstseins bei staatlichen Entscheidungsträgern.

Der 2015 anstehende zehnte Jahrestag der Verabschiedung der R2P – gleichzeitig auch der 70. Geburtstag der Vereinten Nationen (VN) – wird vom Sekretariat der Vereinten Nationen als Möglichkeit zur Bestandsaufnahme genutzt werden. Auch die aktuelle Debatte in Deutschland über eine verantwortungsvolle Außenpolitik hat sich in der internationalen Diskussion über die Schutzverantwortung und deren Umsetzung zu verorten. Dieser Report konzentriert sich auf die Debatte über die Schutzverantwortung und ihre

¹ Dieser Report ist im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Projekts „Bedingungen gelingender Regelung im Spannungsfeld zwischen Humanitarismus und Souveränität“ entstanden. Ich danke Caroline Fehl, Matthias Dembinski, Bernhard Moltmann, Max Lesch sowie dem Wissenschaftlichen Kolloquium der HSFK für hilfreiche Anmerkungen und Kritik.

Bestandteile im Kontext der Vereinten Nationen und insbesondere auf die Anerkennung der R2P unter den Staaten und den Streit über sie. Schließlich wird sich der Schutz der Menschen vor Ort letztlich nur verbessern lassen, wenn die zugrunde liegenden Prinzipien der Schutzverantwortung überhaupt Akzeptanz in der Staatengemeinschaft finden.²

Die zentrale These dieses Reports lautet, dass die R2P gerade durch die Auseinandersetzungen der Staaten über die in ihr enthaltenen Normen und deren Anwendung am Leben erhalten und weiter entwickelt wurde: Die Normen der Prävention und der internationalen Unterstützung finden immer breitere Zustimmung. Die Norm der Verantwortung zur internationalen Reaktion auf Gräueltaten bleibt umstritten. Doch diese Auseinandersetzungen haben wiederum Reform- und regionale Umsetzungsinitiativen angestoßen, ohne die die R2P heute wahrscheinlich weniger Anerkennung finden würde.³

Im folgenden Abschnitt wird der Blick auf Kriterien zur Analyse von Normanerkennung und -umstrittenheit gerichtet, bevor die Entwicklung der R2P untersucht wird. Darauf folgt eine Analyse des Diskurses über die R2P, ihrer Anwendung in Krisensituationen sowie ihrer Institutionalisierung auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene. Abschließend werden verschiedene Möglichkeiten für eine Weiterentwicklung der Schutzverantwortung und ihrer Bestandteile aufgezeigt.

2. Normanerkennung und Normumstrittenheit

Wie können wir den Einfluss einer Norm messen? Naheliegender scheint ein Blick auf die freiwillige Umsetzung durch die Adressaten sowie auf die erzwungene Durchsetzung im Falle von Normverstößen, z.B. mit Hilfe von Sanktionen oder Gewalt. Doch den Blick nur auf die Wirkung einer Norm und die Sanktionsmechanismen zur Durchsetzung zu richten greift zu kurz. Normen in den internationalen Beziehungen bezeichnen allgemeine Erwartungen an das Handeln der Akteure, oder genauer „kollektiv geteilte Standards angemessenen Verhaltens auf der Grundlage gegebener Identitäten“ (Deitelhoff 2006: 35; Finnemore/Sikkink 1998: 891). Sie können, müssen aber nicht rechtlichen Charakter haben und sind oft nicht mit automatischen Sanktionsmechanismen versehen, wie wir sie von der nationalen Ebene kennen: Wird in Deutschland ein schweres Verbrechen begangen, *muss* die Polizei ermitteln und ein Verfahren einleiten. Wird eine Verdächtige oder ein Verdächtiger ermittelt, *muss* ein Gericht ein Urteil fällen und bei einem Schuldspruch eine Strafe verhängen. Anders auf internationaler Ebene: Selbst bei eindeutigen Völkerrechtsverstößen ist die Entscheidung über eine Ahndung meist politisch und nicht juristisch. Zwar existiert mit dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGh) inzwischen ein unabhängiges

2 Die Effekte und Erfolgsbedingungen militärischer humanitärer Interventionen sind Gegenstand eines aktuellen Forschungsprojekts an der HSFK (Gromes/Dembinski 2013) Sie werden in diesem Report nur tangiert.

3 Dieser Report greift an einigen Stellen auf Daten aus vertraulichen Interviews zurück, die zwischen August und Oktober 2014 mit Diplomatinen und Diplomaten sowie Angestellten des VN-Sekretariats und einiger Nichtregierungsorganisationen in New York geführt wurden. Ich danke dem Deutschen Akademischen Austauschdienst für die Förderung des Forschungsaufenthaltes sowie dem Ralph Bunche Institute for International Studies in New York für die entgegengebrachte Gastfreundschaft.

Organ zur Verfolgung und Bestrafung der schwersten Verbrechen, jedoch gehören diesem nicht alle Staaten an (siehe zur Entwicklung des IStGh: Fehl 2014). Zudem kann der IStGh keine Sicherheitskräfte direkt beauftragen, Menschen in Not vor Gewalt schützen oder Verantwortliche festzunehmen. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bleibt die oberste Entscheidungsinstanz in Fragen der globalen Sicherheit. Doch dieser setzt sich aus Staatenvertretern zusammen, nicht aus unabhängigen Juristinnen und Juristen. Diplomattinnen und Diplomaten sind zuvorderst den Interessen ihrer jeweiligen Regierungen verpflichtet und weniger der Wahrung der Integrität des Völkerrechts.

Ist also alles nur Machtpolitik? Nein. Die Forschung zeigt: Normen beeinflussen staatliches Handeln. Ihnen wohnt eine moralische Sollensanforderung inne darüber wie richtiges staatliches Verhalten auszusehen hat – zumindest solange sie von einer kritischen Masse an Staaten anerkannt werden. Daraus folgt, dass die Verletzung einer Norm nicht zwingend ihre Geltung in Frage stellt. Normen ziehen ihre Legitimität aus der Anerkennung durch Staaten. Dass eine Norm trotz eines Regelbruchs weiterhin gültig ist, ist an der Rechtfertigung eines Regelbruchs durch den Normbrecher sowie der Kritik durch andere Staaten zu erkennen (Deitelhoff 2013: 25).

Daher ist ein erster wichtiger Indikator für die, nationale und internationale, Anerkennung einer internationalen Norm die Verwendung im politischen Diskurs (Cortell/Davis 2000: 70-71). Beziehen sich viele und auch wichtige Akteure affirmativ auf eine Norm, kann ihr eine gewisse Geltung zugesprochen werden. Zudem kann die Bedeutung einer Norm in ihrer Berücksichtigung als Verhaltensvorschrift für staatliche Politik sowie anhand ihrer Verankerung in Institutionen, in Form ihrer Einbettung in Gesetze und Prozeduren, erkannt werden (Cortell/Davis 2000: 70-71). Für die Analyse bedeutet dies: Eine Norm kann als anerkannt gelten, wenn sie a) häufig Verwendung im Diskurs findet, wenn die Norm b) auch konkret angewandt wird – was auf internationaler Ebene eine Bezugnahme auf die Norm bei der Bearbeitung von Konflikten durch den Sicherheitsrat bedeuten würde – sowie, wenn c) eine Verankerung der Norm in internationalen Organisationen stattfindet.

Abbildung 1: Indikatoren für Normenerkennung

| | | Grad der Anerkennung einer Norm | | | |
|-------------|---------------------------------------|---------------------------------|---|---|--|
| | | Hoch | Moderat | Niedrig | Keine |
| Indikatoren | Verwendung der Norm im Diskurs | Affirmative Verwendung | Unterstützung, mit Ausnahmen, Sonderbedingungen und Vorbehalten | teilweise Unterstützung, wird aber auch unter Verweis auf andere Normen nicht anerkannt | Ablehnung bzw. nur Verwendung zur Legitimierung anderer Ziele. Keine Kritik an Verstößen. |
| | Anwendung der Norm | Konsistente Anwendung | Vereinzelte Anwendung | Keine | Keine |
| | Wandel in Institutionen | Verankert in Institutionen | Einsetzende Verankerung in Institutionen | Keine institutionelle Veränderungen | Keine institutionelle Veränderungen |

Doch die Entwicklung internationaler Regelsysteme ist zugleich geprägt durch kontinuierliches Verhandeln über Normen und deren Anwendung (Sandholtz 2009: 10-18; Wiener 2008). Auseinandersetzungen über die richtige Interpretation einer Norm und die

damit einhergehenden Handlungserwartungen dürfen nicht außer Acht gelassen werden. Unterschiedliche Akteure ziehen ihr jeweils eigenes kulturelles Hintergrundwissen – innerstaatliche und regionale soziale Normen und Praktiken, Werte, Gerechtigkeitsvorstellungen – heran, um die Legitimität einer Norm zu bewerten (Acharya 2004; Wiener 2008; Müller 2013). Da Streit ein diskursives Phänomen ist, kann die Umstrittenheit einer Norm vorrangig anhand von Debatten über die Norm und deren Anwendung untersucht werden. Es gibt verschiedene Formen des Streits (in Anlehnung an Wiener 2008; Deitelhoff 2013; Deitelhoff/ Zimmermann 2013):

Ist die *Geltung einer Norm* umstritten, ist zu erwarten, dass die Norm von einer kritischen Menge an Staaten in Frage gestellt wird. Als kritische Masse gilt dabei ein Drittel der Staatengemeinschaft, einschließlich einflussreicher Akteure – Großmächte, aufstrebende Mächte oder wichtige regionale Organisationen (Finnemore/Sikkink 1998: 901-902; Deitelhoff 2013: 21). Ist die *Bedeutung einer Norm* bzw. deren Interpretation umstritten, ist zu erwarten, dass verschiedene Staaten, darunter auch einflussreiche Akteure, unterschiedliche Auslegungen ihrer Inhalte vorbringen. Liegt dagegen Streit über die *Anwendbarkeit und die Reichweite einer Norm* vor, ist umstritten, ob eine Norm auf eine spezifische Situation anwendbar ist und ob überhaupt ein Regelverstoß vorliegt. Zu guter Letzt kann auch die *Implementierung einer Norm* zu Auseinandersetzungen führen. Das tritt ein, wenn unterschiedliche Auffassungen über die „richtige“ Anwendung einer Norm in einer bestimmten Situation vorliegen, zum Beispiel inwiefern die eingesetzten Mittel zur Sanktionierung eines Regelverstoßes angemessen waren.

Die letzten beiden Streittypen können zu einer Spezifizierung einer Norm oder des zu ihrer Durchsetzung verwendbaren Instrumentariums führen und damit die Norm sogar stärken (Badescu/Weiss 2010; Deitelhoff/Zimmermann 2013). Dispute über die Bedeutung der Norm können ebenfalls zu ihrer Stärkung führen, wenn sich daraus eine unter den Akteuren geteilte Interpretation der Norm entwickelt (Wiener 2008). Erst „wenn der Streit sich radikalisiert, d.h. sich von der Anwendung auf den Kern der normativen Verpflichtung verlagert und/oder sich zeitlich entgrenzt, erodiert auch die Geltungsgrundlage der Norm zusehends“ (Deitelhoff 2013: 19).

Im folgenden Abschnitt gehe ich zunächst auf den Entstehungsprozess der R2P ein, da sich bereits von Anfang an die späteren Konflikte abzeichneten. Im weiteren Verlauf orientiere ich mich an den hier vorgestellten Indikatoren der Anerkennung und Umstrittenheit von Normen, um die komplexe Entwicklung der R2P und ihrer Bestandteile zu untersuchen.

3. Die Entstehung der R2P

Die Responsibility to Protect ist Teil eines globalen informellen Schutzregimes, welches sich in den frühen 1990er Jahren zu entwickeln begann. Aus den Lehren und Fehlschlägen der Blauhelmeinsätze in Somalia, Bosnien und Ruanda entwickelte sich bereits ab dem Jahr 1999 die Praxis, Friedensmissionen der Vereinten Nationen (VN) auch mit dem Schutz von

Zivilisten in bewaffneten Konflikten zu beauftragen (siehe hierzu z.B.: Peou 2002).⁴ Gleichzeitig führte die Auseinandersetzung über humanitäre Interventionen und die nicht von den VN mandatierte NATO-Intervention im Kosovo-Konflikt 1999 zur Entstehung des Normenbündels der Responsibility to Protect (R2P) (siehe zur Entwicklung des Konzepts: Brock 2013; Loges 2013). Die damalige Debatte war bestimmt von einer Spannung zwischen den Staatenrechten auf Souveränität und Nichteinmischung in ihre inneren Angelegenheiten einerseits sowie dem humanitären Völkerrecht und den Menschenrechten andererseits: Können Menschen auch in einem innerstaatlichen Konflikt und gegebenenfalls auch gegen den Willen der amtierenden Regierung geschützt werden? Was passiert, wenn sich der Sicherheitsrat nicht auf eine Aktivierung des kollektiven Sicherheitssystems einigen kann? Für viele Entwicklungs- und Schwellenländer stellt die Nichtinterventionsnorm in der Debatte einen moralischen Imperativ dar und nicht nur eine juristische Unannehmlichkeit, die vom Westen nach Gutdünken außer Kraft gesetzt werden kann (Thakur 2006: 279). Ihren Anspruch auf Selbstbestimmung und Gleichheit im Gegensatz zur kolonialen Vergangenheit sehen sie von Forderungen nach der rechtlichen und moralischen Zulässigkeit humanitärer Interventionen gefährdet (Thakur 2006: 266).

In Folge der umstrittenen Kosovointervention der NATO und einer von VN-Generalsekretär Kofi Annan eingeleiteten Souveränitätsdebatte, setzte Kanada eine Expertengruppe ein. Diese *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) sollte die verschiedenen Perspektiven zu Souveränität und Menschenrechtsschutz zusammenzuführen. Sie erarbeitete in den Jahren 2000 und 2001 das Konzept der *Responsibility to Protect*. Der gleichnamige Abschlussbericht der ICISS identifizierte drei miteinander verknüpfte staatliche und internationale Verantwortungen in Bezug auf den Schutz der Zivilbevölkerung vor Gräueltaten – zur Prävention, zur Reaktion und zum Wiederaufbau (ICISS 2001: XI). Er formulierte eine Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft, in Fällen von Massenmorden einzugreifen, wenn ein Staat seine Bevölkerung nicht schützen kann oder will. Der ICISS-Bericht benannte zudem eine Reihe von Kriterien, die den Einsatz von Gewalt anleiten sollten. Die Debatte sollte so weg von einem Recht auf humanitäre Intervention bewegt und stärker auf eine mit dem Recht auf Souveränität einhergehende Pflicht zur Prävention von Gräueltaten ausgerichtet werden. Souveränitätsrechte sollten nicht beschränkt, sondern die Staaten vielmehr dazu ermutigt werden, ihre Souveränität zu stärken, indem sie ihrer Schutzverantwortung gegenüber der Bevölkerung nachkommen.⁵

4 Zwar ist das Nicht-Einmischungsgebot Ausgangspunkt des kollektiven Sicherheitssystems der VN. Stellt der Sicherheitsrat allerdings nach Artikel 39 der VN-Charta eine Bedrohung für den internationalen Frieden oder die Sicherheit fest, kann er unter Kapitel VII der Charta vorsorgende Maßnahmen, wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen oder auch den Einsatz von Luft-, See oder Landstreitkräften beschließen. Während Blauhelmtuppen früher oftmals unter Kapitel VI handelten und damit keinen Einfluss auf innerstaatliche Angelegenheiten nehmen durften, verfügen heute viele VN-Missionen über Kapitel VII-Mandate: Nur mit einem solchen Mandat, können sie ihrer Überwachungsfunktion nachkommen und Zivilisten vor Gewalt schützen.

5 Zeitgleich mit dem ICISS-Prozess verlief in Afrika bereits eine weiter reichende Entwicklung: Die Afrikanische Union (AU) hatte in ihre im Jahr 2000 verabschiedeten Gründungsakte bereits ein Interventionsrecht der AU angesichts von schweren Gräueltaten aufgenommen (Dembinski/Reinold 2011: 8-10).

Der Anti-Terror-Kampf in Folge des 11. Septembers 2001 sowie der völkerrechtswidrige Irak-Krieg 2003 hatten allerdings negative Konsequenzen für die Rezeption des ICISS-Berichts bei jenen, die liberale und humanitäre Normen als Hintertür für einen Interventionismus der Großmächte sehen. Kofi Annan nutzte diese festgefahrene Situation für eine Reforminitiative. Für das Jahr 2005 war bereits ein Gipfel von Staats- und Regierungschefs zur Umsetzung der Millennium-Entwicklungsziele aus dem Jahr 2000 angesetzt. Annan ergänzte die Agenda dieses Gipfels nun um das Thema VN-Reform und damit auch um Friedens- und Sicherheitsfragen. Ein von ihm im September 2003 eingesetztes *High Level Panel on Threats, Challenge and Change* (HLP) zu Herausforderungen für die internationale Sicherheit unterstützte „die sich herausbildende Norm, der zufolge eine kollektive internationale Schutzverantwortung besteht“ (*High Level Panel on Threats, Challenge and Change* 2004: §202).⁶ Kofi Annan nahm fast alle Empfehlungen des Panels in seinen im März 2005 veröffentlichten Bericht *In larger Freedom* zur Vorbereitung des Weltgipfels auf (Annan 2005).

Letztendlich wurde die R2P nach intensiven Debatten (siehe Hofmann/Wisotzki 2014; Bellamy 2009: 66-91) Teil des Gipfel-Abschlussdokuments (Resolution 60/1: §138-139). Viele Staaten verteidigten ihren Anspruch auf gleiche Souveränität unter dem Banner der Norm der Nichteinmischung und meldeten Bedenken wegen des Missbrauchspotentials einer R2P an. Der gefundene Kompromiss belässt die Verantwortung vorrangig beim Einzelstaat, beschränkt den Anwendungsbereich auf Genozid, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit und bindet internationale Einmischung in Extremfällen an eine Entscheidung des Sicherheitsrates (Resolution 60/1: § 138-140).

Mit dem Beschluss zur R2P wurde das informelle humanitäre Schutzregime durch jene Normen spezifiziert, die von VN-Generalsekretär Ban Ki-Moon später als die drei Säulen der R2P bezeichnet wurden (Ban Ki-Moon 2009). Als Resolution der Generalversammlung handelte es sich nicht um neue völkerrechtliche Normen, sondern vielmehr um eine Ausformulierung moralischer Normen. Die R2P ist also ein Bündel von an Staaten gerichteten Verhaltenserwartungen. Sie beinhaltet erstens die Verantwortungsnorm, die Erwartung an den Einzelstaat, seine Bevölkerung vor Genozid, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ethnischen Säuberungen zu schützen (1. Säule). Dies kann als Norm im völkerrechtlichen Sinne gesehen werden, da es mit der Genozidkonvention und den Genfer Konventionen eine universell anerkannte und mit dem Romstatut des Internationalen Strafgerichtshofs eine vertragliche Völkerrechtsgrundlage gibt. Zweitens beinhaltet die R2P die Unterstützungsnorm, eine Erwartung an die internationale Gemeinschaft, den Einzelstaat auf Anfrage bei der Erfüllung der an ihn gerichteten Erwartung zu unterstützen (2. Säule). Drittens umfasst sie die Reaktionsnorm, also eine Erwartung an die internationale Gemeinschaft, in Fällen des Scheiterns oder Unwillens einer Regierung zeitnah und entschieden zu reagieren (3. Säule). Mit der Unterstützung des Sonderberaters für Völkermordprävention wird zudem die Frühwarnfunktion der VN anerkannt.

6 Mit Gareth Evans stammte eines der Mitglieder des HLP aus den Reihen der ICISS-Mitglieder. Auch versuchte Kanada – letztlich erfolgreich – die gesamte Expertenrunde von einer Aufnahme der R2P in ihre Empfehlungen zu überzeugen (Bellamy 2009: 75f).

4. Anerkennung und Streit: VN-Debatten über die R2P

Im Januar 2006 bezog sich der Sicherheitsrat in Resolution 1653 zu Burundi und der Demokratischen Republik Kongo erstmals auf die primäre Verantwortung der Regierungen in der Region, ihre Bevölkerungen zu schützen. Als schwieriger erwies sich eine Bestätigung aller im Weltgipfelbeschluss enthaltenen Bestandteile der R2P. Bereits im Dezember 2005 wurde ein entsprechender britischer Resolutionsentwurf in einer offenen Sitzung zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten diskutiert. Russland, China und Algerien hatten die Aufnahme des Begriffs der „kollektiven Verantwortung“ aber abgelehnt (Lederer 2006) und gemeinsam mit Algerien, den Philippinen und Brasilien argumentiert, dass das Weltgipfeldokument nur dazu verpflichte, die R2P weiter zu diskutieren (Bellamy 2010: 145). Nach dem Ablauf der nicht-ständigen Mitgliedschaft Algeriens und Brasiliens Ende 2005 gelang es Großbritannien und seinen Unterstützern, China und Russland zu überzeugen, die R2P im April 2006 in Resolution 1674 zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten zu bestätigen (Lederer 2006). Der Sicherheitsrat bezog sich in den darauf folgenden Jahren lediglich einmal in einem konkreten Konfliktfall auf die R2P: Resolution 1706 (2006) zur Situation in Darfur benannte die Verantwortung der sudanesischen Regierung, ihre Bevölkerung zu schützen. Erst 2009 findet sich in der thematischen Resolution 1894 wieder ein Bezug auf die R2P (siehe auch Abschnitt 5.3).

Die Jahre dazwischen waren geprägt durch Auseinandersetzungen über die Reichweite der Schutzverantwortung und ihre Anwendbarkeit auf bestimmte Fälle. Der erste Fall nach Darfur, der unter Bezug auf die R2P diskutiert wurde, war der Konflikt über das kenianische Wahlergebnis vom 27. Dezember 2007. Unruhen sowie Plünderungen, Vergewaltigungen und gewaltsame Zusammenstöße der verschiedenen politischen Lager und der Sicherheitskräfte nahmen damals schnell eine ethnische Dimension an, da das Regierungslager und die wichtigste Oppositionsfraktion von unterschiedlichen ethnischen Gruppen getragen wurden (Jacobs 2011: 5-7). Ungefähr 1500 Menschen starben, Hunderttausende flohen. Nachdem mehrere Mediationsversuche afrikanischer Staaten gescheitert waren, unternahm eine Vermittlungsmission der Afrikanischen Union unter Leitung von Kofi Annan einen Versuch der Schlichtung. Mit internationaler und auch deutscher Hilfe⁷ gelang es, eine Regierung der nationalen Einheit zu bilden und die Krise zu beenden (Jacobs 2011: 7). Zwar wurde damals kein direkter Bezug zur R2P hergestellt, die Krise wurde aber im Nachhinein von Kofi Annan und Befürwortern der R2P als erfolgreicher Anwendungsfall eingestuft (Annan 2009).

Zwei Dispute, die zur Klarstellung des Anwendungsbereichs der R2P beitrugen, wurden 2008 von Frankreich und Russland angestoßen. Trotz gewaltiger Verwüstungen in Folge des Zyklon Nargis im Mai 2008 weigerte sich Myanmars Regierung zunächst, internationalen Helfern Zugang zu den betroffenen Gebieten zu gestatten. Frankreich forderte im Sicherheitsrat, dass die internationale Gemeinschaft im Sinne der R2P die Verantwortung hätte, den Notleidenden in Myanmar zur Hilfe zu eilen, auch gegen den Willen der

⁷ Kofi Annan bat den Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Gernot Erler, in Kenia die deutsche Form der Machtteilung in einer großen Koalition mittels eines Koalitionsvertrags als mögliche Lösung der Krise zu erläutern (Deutsche Welle 2008).

herrschenden Militärjunta. Letztlich konnte die Regionalorganisation ASEAN die Militärjunta überzeugen, die Grenzen für humanitäre Hilfe zu öffnen. Frankreichs Interventionsdrohung verlieh den Bemühungen der ASEAN zwar Nachdruck, die französische Interpretation des Anwendungsbereichs wurde aber von den meisten Staaten, selbst von starken Befürwortern der R2P, abgelehnt. Eine solche Ausweitung drohte den Kompromiss von 2005 in Frage zu stellen (Badescu/Weiss 2010: 9). Im Sommer 2008 versuchte Russland, den Krieg gegen Georgien auch mit der R2P zu rechtfertigen: In Folge einer georgischen Offensive gegen secessionistische Rebellen in Südossetien Anfang August 2008 reagierte Russland mit der Entsendung von Truppen in die Region, um die Angriffe durch die georgische Armee zu stoppen. Die russische Regierung argumentierte, dass sie das Recht habe und von der Verfassung verpflichtet sei, einen Völkermord an den russischstämmigen südossetischen Sezessionisten zu verhindern und die „Schutzverantwortung auszuüben“ (MFA Russia 2008). Diese Referenz auf die R2P fand keine Resonanz bei anderen Staaten – zumal Russlands primäre Rechtfertigung die Ausübung des Rechts auf Selbstverteidigung in Form des Schutzes russischer und russischstämmiger Bürger war (Badescu/Weiss 2010: 11).

Kenia bot R2P-Unterstützern ein Beispiel für eine Reaktion auf Gräueltaten unterhalb der Schwelle der Zwangsmittel. In Myanmar und Südossetien prallten verschiedene Interpretationen des Anwendungsbereichs der R2P-Normen aufeinander, mit dem Ergebnis, dass sich die Mehrheit derer, die sich zu Wort meldeten, darin einig war, dass diese Fälle nicht darunter fielen. Diese Dispute über ihre Anwendbarkeit konkretisierten den Anwendungsbereich der R2P: Sie ist nur anwendbar auf die vier Verbrechenstypen Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und ethnische Säuberungen.

4.1 Debatten der Generalversammlung über die R2P

Vor diesem Hintergrund entwickelte Ed Luck, seit 2007 VN-Sonderberater für die R2P (siehe Abschnitt 6.1), aus Konsultationen mit Mitgliedstaaten die drei Säulen-Struktur der R2P im ersten Bericht des Generalsekretärs an die Generalversammlung zur Umsetzung der R2P: Verantwortung des Einzelstaates, internationale Unterstützung sowie schnelle und entschiedene Reaktion der internationalen Gemeinschaft (Ban Ki-Moon 2009). Diese Aufgliederung in verschiedene Bestandteile sollte die „enge aber tiefe“ Herangehensweise Ban Ki-Moons verdeutlichen: Für Prävention wie Reaktion sollten alle verfügbaren Instrumente Anwendung finden können, während der Anwendungsbereich eng gehalten werden sollte: Unter Bezug auf die R2P soll nur auf die vier Verbrechen reagiert werden können, nicht auf andere schwere Krisen, wie z.B. Naturkatastrophen (Bellamy 2012: 18).

Erörtert wurde der Bericht zunächst am 23. Juli 2009 in einem informellen interaktiven Dialog mit Experten, bevor die Generalversammlung das Thema in den folgenden Tagen offiziell diskutierte. Der Präsident der Generalversammlung, der Nicaraguaner Miguel D'Escoto, versuchte dabei, einen Beschluss zur R2P zu verhindern. Er legte ein Konzeptpapier vor, das die Legitimität des Gipfelbeschlusses anzweifelte und die R2P in den Kontext des europäischen Kolonialismus stellte (President of the 63rd General Assembly 2009). Er konstatierte, dass das kollektive Sicherheitssystem der Vereinten Nationen kein Instrument zur Durchsetzung von Menschenrechten, sondern für die Aufrechterhaltung der internationalen Sicherheit sei:

„Colonialism and interventionism used responsibility to protect arguments. National Sovereignty in developing countries is a necessary condition for stable access to political, social and economic rights and it took enormous sacrifices to recover this sovereignty and ensure these rights for their populations. [...] The concept of responsibility to protect is a sovereign's obligation and, if it is exercised by an external agency, sovereignty passes from the people of the target country to it. The people to be protected are transformed from bearers of rights to wards of this agency.“ (President of the 63rd General Assembly 2009)

Lediglich Bolivien, Ecuador, Kuba, Nicaragua, Nordkorea, Malaysia, Sudan und Venezuela schlossen sich offen dieser Ansicht an und äußerten Ablehnung gegenüber dem Beschluss des Weltgipfels. Andere, wie z.B. die Bewegung der Blockfreien Staaten und insbesondere Brasilien, China, Iran sowie Pakistan zeigten sich skeptisch und forderten weitere Diskussionen über den 2005 erreichten Kompromiss.

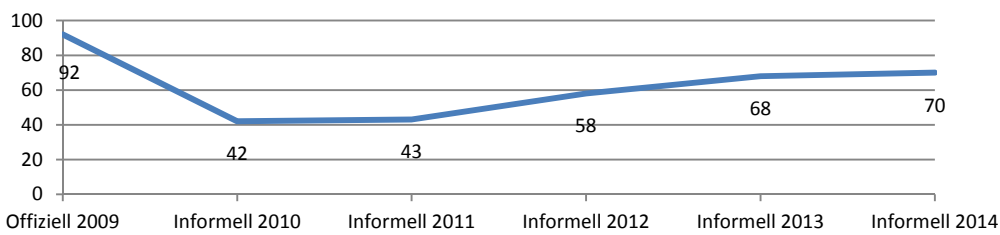
Allgemein wurde in der Debatte zwar Zustimmung zum Bericht des Generalsekretärs geäußert, es zeigte sich aber auch, dass die Unterstützung für das Normenbündel als Ganzes nicht sonderlich tief ging. Gerade die dritte Säule der R2P – die internationale Reaktion auf Gräueltaten – stieß weiterhin auf große Vorbehalte in der Staatenwelt: Diese könne als Rechtfertigungsnarrativ für Interventionen ohne VN-Mandat und dem Ziel eines erzwungenen Regimewandels dienen und die Schwellen zur Anwendung der R2P seien unklar (siehe auch im Folgenden GCR2P 2009). Mangelnde Konsistenz und Doppelstandards bei Reaktionen des Sicherheitsrates wurden bemängelt. In dessen Arbeitsmethoden und Zusammensetzung wurden von einigen Staaten die wahren Ursachen für Handlungsunfähigkeit angesichts von Gräueltaten gesehen. Zudem befürchteten einige Staaten, dass die R2P den Sicherheitsrat im Verhältnis zur Generalversammlung stärken würde, da dieser zusätzliche Autorität bei der Überwachung der inneren Angelegenheiten der Mitgliedstaaten erhalten würde. Auch seien die Ursachen für die von der R2P adressierten Verbrechen in Unterentwicklung und Armut zu suchen und die VN sollen ihre Ressourcen auf die Bekämpfung dieser Konfliktursachen konzentrieren. Viele Staaten schlossen sich aber auch der Forderung Ban Ki-Moons an, dass die ständigen Mitglieder ihr Vetorecht angesichts von Massenverbrechen nicht nutzen sollten.

Nachdem D'Escoto die Debatte ohne einen Beschluss geschlossen hatte, begann eine Gruppe von Staaten unter der Führung Guatemalas Verhandlungen über eine Resolution (Serrano 2011: 435). Westliche Staaten fürchteten zunächst, ein solches Vorhaben könnte von Skeptikern gekapert werden, um eine Umsetzung der R2P zu verhindern. Interessanterweise fand Guatemala in Indien, das 2005 noch lautstark Kritik an der R2P geäußert hatte, einen wichtigen Verbündeten in der Suche nach Unterstützern. Nach Aussage einer beteiligten Diplomatin warb die Gruppe um Guatemala zunächst unter Entwicklungsländern für eine Resolution und nahm westliche Unterstützung erst an, als sich breite Unterstützung andeutete, um die Glaubwürdigkeit der Initiative zu steigern. Der letztlich von 67 Staaten vorgelegte Resolutionsentwurf beinhaltete keine inhaltliche Aussage zur R2P, sondern lediglich die Kenntnisnahme des Berichts des Generalsekretärs sowie die Absicht der Generalversammlung zur weiteren Beschäftigung mit der R2P. Die Generalversammlung nahm ihn am 14. September 2009 einstimmig als Resolution 63/308 an.

Seit 2009 findet in der Generalversammlung jährlich ein so genannter informeller interaktiver Dialog zur R2P statt. In diesem Rahmen diskutieren die Mitgliedstaaten die jährlichen Umsetzungsberichte des Generalsekretärs zur Schutzverantwortung. Diese

behandelten die Themen Frühwarnung (Ban Ki-Moon 2010), die Rolle regionaler Organisationen bei der Umsetzung der Schutzverantwortung (Ban Ki-Moon 2011), die dritte Säule (Ban Ki-Moon 2012b), die Verantwortung des Einzelstaats (Ban Ki-Moon 2013a) sowie Möglichkeiten zur Unterstützung des Staates bei der Wahrnehmung seiner Verantwortung (Ban Ki-Moon 2014). Die Zahl der Staaten, die sich in diesen informellen Dialogen zu Wort melden, steigt kontinuierlich an:

Abbildung 2: Anzahl Staaten bei den R2P-Debatten der VN 2009-2014



Quelle: Eigene Darstellung

Auch in den Generaldebatten der Generalversammlungen zu Beginn jedes Sitzungsturnus wird die R2P jedes Jahr von rund 20 Staaten aufgegriffen. Sie hat folglich eine wachsende Präsenz im internationalen Diskurs. Auch wurde in den R2P-Aussprachen zunehmend breite Unterstützung geäußert, vor allem in Bezug auf die erste und zweite Säule der R2P.

Doch darf man nicht übersehen, dass nur rund ein Drittel aller Staaten überhaupt an den informellen Aussprachen zur R2P mitwirkt. Nimmt man die oben beschriebene kritische Masse von Staaten, deren Kritik die Geltung einer Norm in Zweifel ziehen kann als Richtwert, so muss festgestellt werden, dass auf Grund der begrenzten Partizipation an den Dialogen bislang nicht eindeutig bestimmt werden kann, wie viele Staaten wirklich hinter dem gesamten Normenbündel stehen.

Die Kritikpunkte von 2005 und 2009 sind nach wie vor im Diskurs präsent. Streit brach insbesondere ab 2011 in Folge der Libyenintervention der NATO wieder auf (siehe Abschnitt 5.1). Die dritte Säule der R2P bleibt sehr umstritten. Die Kritik wird aber in staatlichen Stellungnahmen oft nicht offen formuliert. Viele Staaten, vor allem in Lateinamerika und Südostasien, stehen der R2P immer noch kritisch gegenüber. Angesichts der Geschichte imperialer Interventionen in diesen Regionen wird jede potentielle Hintertür für externe Einmischung mit Skepsis betrachtet. Zwar unterstützten viele Länder die Idee der Gräueltatenprävention, doch die R2P wird immer noch im Kontext der Debatte auf ein Recht auf humanitäre Intervention der 1990er gesehen, wie das folgende Zitat eines südamerikanischen Diplomaten aus einem Gespräch mit dem Autor im Sommer 2014 zeigt:

„It is an idea you cannot buy wholesale without qualification. [...] this is an idea that is to be implemented predominantly in the developing world but not in the US, Israel, or France. Almost unconsciously but manifestly people are talking about the Protection of Civilians in weak and poor countries. From an historical point of view this is unfair. [...] The most shocking crimes were committed by developed countries. In a way, the idea of R2P is used to whitewash the guilt of the powerful states, without them acknowledging this guilt.“

Das VN-Sekretariat und andere Staaten versuchen, solch skeptischen Haltungen mit konkreten Initiativen zur Umsetzung der R2P entgegenzutreten und so für ihre Interpretation der R2P, als ganzheitlichen Rahmen mit drei zusammenhängenden Säulen, zu werben.

Neben dem Versuch des Generalsekretärs, die Debatte mittels seiner Berichte in Richtung Prävention zu lenken, gibt es einige staatliche Initiativen zur konkreten Umsetzung und institutionellen Verankerung der R2P auf nationaler und regionaler Ebene, auf die ich in Abschnitt 6 eingehen werde. Zunächst lenke ich den Blick aber auf die aktivsten Akteure in der internationalen Diskussion über die R2P, da deren Initiativen und Lobbyingaktivitäten prägend für die Entwicklung der Schutzverantwortung waren.

4.2 *Group of Friends of R2P* und Nichtregierungsorganisationen

Kanada hatte schon vor dem Weltgipfel begonnen, wohlgesinnte Staaten in einer informellen *Group of Friends of the Responsibility to Protect* zu sammeln. Diese wurde zunächst von Kanada und Ruanda geleitet und trifft sich inzwischen unter dem Vorsitz der Niederlande und Ruandas. Unter den 45 Mitgliedern sind Staaten aller Kontinente sowie die Europäische Union. Auch Vertreter der Zivilgesellschaft und des VN-Sekretariats nehmen an den Treffen der Gruppe teil.⁸ Sie trifft sich nach Bedarf und koordiniert ihr Vorgehen in einschlägigen Debatten sowie bei den jährlichen interaktiven Dialogen zur R2P.

Darüber hinaus sind es vor allem zivilgesellschaftliche Akteure, die versuchen die Debatte über die R2P im VN-Kontext voranzubringen. Nach Veröffentlichung des ICISS-Reports und im Vorfeld des Weltgipfels strebte Kanada den Aufbau eines transnationalen Netzwerks von Nichtregierungsorganisationen (NROs) an (Banda 2007) und fand dabei unter anderem Unterstützung beim *World Federalist Movement-Institute for Global Policy* (WFM-IGP)⁹ sowie bei *Oxfam International*. WFM-IGP hatte bereits 2002 nach der Veröffentlichung des ICISS-Reports in Kooperation mit Kanada Konsultationen mit anderen NROs über die R2P organisiert, so Mitarbeiter von ICRtoP gegenüber dem Autor. Ergebnis war das *R2P Engaging Civil Society* (R2P-CS)-Projekt, welches unter der Leitung von WFM-IGP und Oxfam ab 2003 versuchte, die R2P auf der internationalen Agenda voranzubringen. R2P-CS spielte auch nach dem Weltgipfel eine wichtige Rolle, durch die Schaffung eines Netzwerks von NROs, die Bereitstellung von Informationen für die Öffentlichkeit und durch aktives Lobbying bei ständigen Vertretungen in New York (Bellamy 2009: 71-73; ICRtoP 2009). Auch Oxfam griff in den Jahren nach dem Weltgipfel weiterhin häufig auf die R2P als Rahmen für Kampagnen zum Schutz von Zivilisten zurück. Doch spätestens seit der Libyen-Intervention 2011 und angesichts des Scheiterns der VN in Syrien, sah Oxfam in der R2P kein nützliches Argument mehr, wenn es um die Forderung nach intensiverem Schutz von Zivilisten ging (Cairns 2014).

Am einflussreichsten in der R2P-Debatte sind global derzeit zwei Organisationen: Die *International Coalition for the Responsibility to Protect* (ICRtoP)¹⁰ und das *Global Centre for*

8 Global Centre for the Responsibility to Protect, International Coalition for the Responsibility to Protect und Office of the Special Advisers on the Prevention of Genocide and the Responsibility to Protect

9 Das 1947 gegründete WFM-IGP arbeitet zu Fragen der Friedens- und Sicherheitspolitik, Reform der VN, globaler Demokratie, Umweltschutz und Schutz von Zivilisten. Es hat seinen Sitz in New York und wird durch Stiftungs- und westliche Regierungsgelder finanziert. Siehe: WFM-IGP 2015.

10 Die International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP) ist die Nachfolgeorganisation von R2P-CS und wurde im Januar 2009 von acht regionalen und internationalen NROs gegründet.

the Responsibility to Protect (GCR2P)¹¹, sowie auf regionaler Ebene das *Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect* (AP-R2P)¹². Durch regelmäßige Kontakte zu Diplomaten in den ständigen Vertretungen in New York und in den Hauptstädten können diese großen Einfluss auf die Debatte ausüben. ICRtoP dient vor allem als Transmissionsriemen zwischen 82 vorrangig auf lokaler oder nationaler Ebene aktiven NROs und dem internationalen Diskurs in New York (ICRtoP 2015). Nach Aussage verschiedener Diplomaten aus der Gruppe der Freunde der R2P bietet sich insbesondere GCR2P als umfassender Informationsdienstleister und institutionelles Gedächtnis an: „I never had so many phone calls on any other dossier I have been working on, regarding what to say and what not to say“, so eine Diplomatin eines EU-Mitgliedstaates. Diplomaten, die den Zuständigkeitsbereich neu übernehmen, wird ein umfassendes Briefing angeboten. Im Vorfeld aller thematisch relevanten Debatten nimmt GCR2P Kontakt zu den ständigen Vertretungen auf und versucht, diese zumindest zur Stellungnahme und zur Aufnahme ihrer Kernbotschaften zu überzeugen. Durch das Überwachen relevanter Krisensituationen übt die Organisation auch in Debatten über die Anwendung der dritten Säule Einfluss aus. Das AP-R2P nimmt über akademische Arbeit und regionale Überzeugungsversuche Einfluss auf die Debatte, zum Beispiel jüngst als Sekretariat einer hochrangigen Expertengruppe, die Empfehlungen zur Verankerung der R2P in der 2015 entstehenden ASEAN Community entwickelte (siehe Abschnitt 6.4).

Die Arbeit der auf die internationale Normentwicklung konzentrierten NROs ICRtoP, GCR2P und AP-R2P wird ergänzt durch die Aktivitäten von Organisationen im Bereich der Gräueltaten- und Völkermordprävention. Prominent aktiv ist zum Beispiel die *Stanley-Foundation*¹³, die sich vorrangig auf die Ausrichtung von Dialog-Veranstaltungen mit VN-Offiziellen, Regierungsmitarbeitern, Diplomaten und NROs konzentriert, mit dem Ziel, Schutznormen zu stärken und weiter zu entwickeln sowie durch den Austausch von Umsetzungsbeispielen eine praktische Implementierung derselben zu erreichen (The Stanley Foundation 2015). Sie kooperiert ebenfalls mit dem GCR2P, z.B. bei der Ausrichtung von Workshops für das von GCR2P koordiniert Focal-Point Netzwerk (The Stanley Foundation 2012) (siehe Abschnitt 6.4).

Das in New York und Polen angesiedelte *Auschwitz Institute for Peace and Reconciliation* (AIPR) widmet sich der praktischen Umsetzung der Gräueltatenprävention, ohne direkten Bezug zur R2P.¹⁴ AIPR arbeitet einerseits direkt mit Regierungen und

11 Die Schaffung des Global Centre for the Responsibility to Protect (GCR2P) war 2007 von Gareth Evans und einer Gruppe von NROs (International Crisis Group, Human Rights Watch, Oxfam International, WFM-IGP and Refugees International) angestoßen worden und fand schnell Unterstützung bei den Regierungen Australiens, Belgiens, Kanadas der Niederlande, Norwegens, Ruandas und Großbritanniens sowie dem Open Society Institute (Evans 2007). GCR2P hat einen international besetzten Beirat unter der Leitung der ICISS Co-Chairs Gareth Evans und Mohammed Sahnoun.

12 Das Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect (AP-R2P) ist an der University of Queensland in Australien angesiedelt und verfolgt das Ziel, die Anerkennung der R2P in Südostasien zu befördern.

13 Die Stanley-Foundation ist eine 1956 gegründete Stiftung mit friedens- und sicherheitspolitischer Ausrichtung mit Sitz in Muscatine, Iowa. Sie ist Mitglied des ICRtoP-Netzwerks.

14 Gegründet im Jahr 2005 in Auschwitz und seit 2007 in den USA registriert, bietet das AIPR seit 2008 ein Bildungsangebot sowie technische Unterstützung bei der Ausarbeitung und Stärkung globaler, nationaler und regionaler Policies und Mechanismen zur Prävention von Völkermord und Gräueltaten an.

regionalen Organisationen wie der AU zusammen bei der Entwicklung und Implementierung von Policies sowie bei der Ausbildung von Regierungsoffiziellen, Diplomaten, Soldaten und Entwicklungshelfern in diesem Bereich, wie zum Beispiel im Rahmen des *Latin American Network for Genocide and Mass Atrocity Prevention* (AIPR 2015b) (siehe Abschnitt 6.4). Andererseits kooperiert das Institut mit dem VN-Büro für Völkermordprävention und R2P in dessen Schulungsprogramm für VN-Offizielle und interessierte Diplomaten.

Prägend für die Debatte ist zudem eine lose Gruppe aus Diplomaten, Forschern, Praktikern und ehemaligen Politikern. Individuen wie Gareth Evans, Ed Luck, Ramesh Thakur, Alex Bellamy, Thomas Weiss oder auch die aktuelle amerikanische VN-Botschafterin Samantha Power und andere haben über ihre intellektuellen Beiträge sowie durch Wechsel zwischen verschiedenen Positionen in staatlichen, zivilgesellschaftlichen und internationalen Organisationen sowie in Denkfabriken und Medien prägenden Einfluss auf die Entwicklung der R2P (Karlsrud 2013).

Die enge Kooperation zwischen Zivilgesellschaft, engagierten Einzelpersonen, Regierungsoffiziellen und dem Sekretariat der VN hat die vergleichsweise schnelle Entwicklung der R2P von einer Idee zu einem in den VN zumindest nominal immer stärker verankerten Normenbündel ermöglicht, trotz großer Skepsis in der Staatengemeinschaft.¹⁵ Doch dies wird gerade bei Staaten des Südens auch kritisch gesehen: Das GCR2P wird finanziert durch Fördermittel meist westlicher Staaten (Evans 2008: 238), das AP-R2P hauptsächlich von der australischen Regierung (AP-R2P 2015). In der Medienarbeit und bei Veranstaltungen der NROs, aber auch in manchen akademischen Publikationen wird der Stand der Anerkennung der R2P unter Staaten teilweise übertrieben (siehe dazu kritisch Daase 2013). Dies zeigt sich zum Beispiel in Südostasien, wo bei einem genaueren Blick deutlich wird, dass die R2P und ihre Bestandteile immer noch hoch umstritten sind. Lokale Initiativen werden oftmals von externen Akteuren angestoßen, die die R2P oft auf die ersten beiden Säulen verkürzen, um keinen Widerstand zu provozieren (Capie 2012).

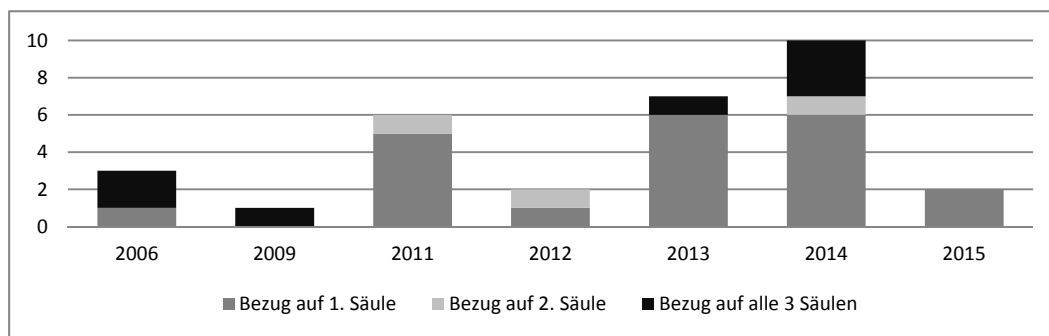
Heute spielen die genannten Organisationen und Individuen aber auch gerade wegen dieses Marketings für die R2P eine zentrale Rolle für den Verbleib des Themas auf der Agenda der VN. Der Druck der Zivilgesellschaft auf die Mitgliedstaaten und die zur Verfügung gestellten Ressourcen im Bereich Information und Ausbildung, Krisenbeobachtung, Lobbying und Konferenzorganisation sowie die von diesen Organisationen mitgetragenen staatlichen Präventionsinitiativen sind wesentliche Faktoren für die große Präsenz im internationalen Diskurs. Übertreibung ist dabei eine der Strategien dieser Organisationen zur Stärkung der R2P. Dies zeigt sich insbesondere im Sicherheitsrat der VN.

¹⁵ Diese können als sogenannte *Advocacy Coalition* bezeichnet werden (Keck/Sikkink 1998: 1-2): Die Organisationen sind als Netzwerk verschiedener Akteure mit geteilten Werten und Überzeugungen zu verstehen, die im Politikfeld Sicherheit gemeinsame Ziele verfolgen und untereinander Informationen austauschen, ohne dabei als geschlossene Gruppe aufzutreten.

4.3 Streit um die Deutungshoheit: Debatten über die R2P im Sicherheitsrat

Trotz der weit verbreiteten Vorbehalte in der Staatengemeinschaft, finden sich immer häufiger affirmative Referenzen auf die R2P in Sicherheitsratsresolutionen, seit der Libyen-Intervention sogar viermal häufiger als in den fünf Jahren davor¹⁶.

Abbildung 3: Bezüge in Sicherheitsratsresolutionen auf die drei Säulen der R2P



Quelle: Eigene Darstellung; Zeitraum: September 2005 bis März 2015

Doch die wachsende Zahl der Bezüge auf die R2P ist noch kein Beweis für ein Sinken der Umstrittenheit, auch wenn NROs das oft so darstellen. Das zeigt sich bereits bei einem Blick auf die Art der Referenzen: Zwei Drittel der insgesamt 31 Nennungen der R2P bezogen sich auf die unumstrittene erste Säule – selbst in Fällen wie Libyen oder Elfenbeinküste, in denen Maßnahmen unter Kapitel VII der VN-Charta gegen die Regierung ergriffen wurden. Sieben Resolutionen (23%) beziehen sich auf die R2P als Ganzes, davon zwei mit Bezug zu konkreten Ländersituationen (Sudan 2006, Südsudan 2014). Und lediglich in den zwei der drei Resolutionen, die sich auf die Unterstützungssäule beziehen, taucht die R2P auch operativ auf, als konkreter Bestandteil der Mandate von VN Blauhelmissionen (Südsudan 2011, Mali 2012). Doch entscheidend sind nicht nur schriftliche Referenzen, sondern vielmehr, ob im Diskurs über eine Krisensituation die R2P als normativer Bezugsrahmen für das Handeln anerkannt wird.

NROs wie das GCR2P oder ICRtoP verweisen auf Bezüge von Diplomaten und in Sicherheitsratsresolutionen auf die R2P, als Beweis dafür, dass sie und ihre drei Bestandteile als Normen existieren und sich eine Praktik der Anwendung herausbildet. Mit einer gewissen Übertreibung der Bedeutung solcher Bezüge soll die Deutungshoheit über die konzeptuellen Aussagen von Sicherheitsratsresolutionen erlangt und die R2P nominell gestärkt werden, so eine NRO-Mitarbeiterin:

16 Resolutionen mit wörtlichem Bezug auf die R2P zwischen 2005 und Ende Februar 2011: 1653 (2006) zu Kongo und Burundi, 1674 (2006) und 1894 (2009) zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten, 1706 (2006) zu Sudan/Darfur, 1970 (2011) und 1973 (2011) zu Libyen. Resolutionen mit wörtlichem Bezug auf die R2P zwischen März 2011 und Februar 2015: 1975 (2011) zu Elfenbeinküste, 1996 (2011), 2109 (2013), 2155 (2014), 2187 (2014) und 2206 (2015) zu Südsudan, 2014 (2011) zu Jemen, 2016 (2011), 2040 (2012) und 2095 (2013) zu Libyen, 2085 (2012), 2100 (2013) und 2164 (2014) zu Mali, 2093 (2013) zu Somalia, 2117 (2013) zu Kleinwaffen, 2121 (2013), 2127 (2013), 2134 (2014), 2149 (2014) und 2196 (2015) zu Zentralafrika, 2139 (2014) und 2165 (2014) zu Syrien, 2150 (2014) zur Völkermordprävention, 2171 (2014) zur Prävention bewaffneter Konflikte, 2185 (2014) zur Rolle von Polizei bei Peacekeepingmissionen.

„By collecting ‘R2P language’ in Security Council Resolutions and Member states’ statements, [R2P advocates] try to collect evidence for an existing *opinio juris* that R2P exists as a norm. This is important, since R2P is a young norm and there is always the danger that that what the member states’ governments say is just political theater [...]. It is a tactic of R2P advocates to overstate the Security Council Resolution’s language on R2P, to show that R2P matters.“

Diese Taktik der Übertreibung der Bedeutung der R2P wird genutzt, da es im VN-Kontext leichter ist, moralische Normen, wie die R2P-Normen, weiter zu entwickeln, wenn sie als Teil der VN-Sprache anerkannt und in Resolutionen verwendet wurden. Schließlich existieren im Gegensatz zu vertragsrechtlichen Normen keine explizit eingegangenen Verpflichtungen der Staaten zur Normbefolgung. Das Weltgipfeldokument von 2005 ist lediglich eine nicht bindende Resolution der Generalversammlung. Ziel von R2P-Normunternehmern, wie NROs und der Staaten in der Gruppe der Freunde der R2P, ist es daher, dass alle Bestandteile der R2P Teil des Gewohnheitsvölkerrechts werden. Voraussetzung dafür wäre aber eine universelle Anerkennung aller ihrer Bestandteile in der Staatengemeinschaft und unter Völkerrechtlern sowie eine konsistente Anwendung durch den Sicherheitsrat. R2P-Normunternehmer versuchen, sozialen Druck zur Normbeachtung aufzubauen: Staaten sollen ihre Bevölkerung schützen und der Sicherheitsrat soll in Extremsituationen einschreiten. Je mehr Referenzmöglichkeiten existieren, desto stärker wird dieser Druck und desto leichter ist es, in ähnlichen Fällen wieder Bezug darauf zu nehmen.

5. Die umstrittene Anwendung der R2P durch den Sicherheitsrat

Die Referenzen auf die erste Säule der R2P und die Verweise auf den Gipfelbeschluss in thematischen Sicherheitsratsresolutionen zeigen, dass die Schutzverantwortung zumindest als normativer Bezugsrahmen im Sicherheitsrat herangezogen wird. Einigungen auf eine konkrete Anwendung kommen allerdings nur schwer zustande. Die Anerkennung des Normenbündels der R2P ist noch nicht abgeschlossen, die Umstrittenheit begrenzt sich aber auf Fragen der Anwendbarkeit und der Umsetzung und weniger auf die Geltung der Teilnormen (siehe auch: Deitelhoff 2013). Die dritte Säule sollte nur in letzter Instanz den Einsatz von Gewalt einschließen und auch nur in Situationen, in denen eine ausreichende Aussicht auf Erfolg im Hinblick auf den Schutz der bedrohten Bevölkerungsgruppen besteht. Diplomatischer Druck, Beobachtungsmissionen, die Verhängung von Sanktionen oder eine Überweisung des Falls an den Internationalen Strafgerichtshof sind in der Regel die zu bevorzugenden Mittel der Reaktion, solange sie effektiv zu einer Verbesserung der Situation der Menschen vor Ort führen (Hofmann 2013: 10-11). Die Anwendung der dritten Säule ist besonders umstritten, wenn der Sicherheitsrat Zwangsmittel zur Durchsetzung der Schutzverantwortung verwendet oder ein Rückgriff auf diese gefordert wird. Dies zeigte sich 2011 in den Disputen über Libyen und Syrien, aber auch im breiteren Kontext des Schutzes von Zivilisten in bewaffneten Konflikten durch VN-Blauhelmissionen sowie bei Rückgriffen auf den Internationalen Strafgerichtshof zur Reaktion auf Gräueltaten.

5.1 Intervention in Libyen

Nachdem der libysche Machthaber Muammar al-Gaddafi im Februar 2011 Demonstrationen im Osten Libyens hatte niederschlagen lassen, eskalierte die Lage schnell in einen bewaffneten Aufstand (Ulfstein/Christiansen 2013: 159-160). Angesichts Gaddafis Ankündigung, Libyen „Haus für Haus“ von den aufständischen „Ratten“ und „Kakerlaken“ reinigen zu wollen, konnten Frankreich und Großbritannien zunächst die USA und später auch Russland und China für eine verurteilende Sicherheitsratsresolution gewinnen. Die am 26. Februar 2011 einstimmig angenommene Resolution 1970 enthielt nicht nur eine Referenz zur R2P sowie ein Waffenembargo und gezielte Sanktionen, sondern auch eine Überweisung des Falls an den Internationalen Strafgerichtshof (Adler-Nissen/Pouliot 2014: 11-12). Als die Resolution nicht die erhoffte Wirkung zeigte, forderten Golf-Kooperationsrat und Arabische Liga eine Flugverbotszone. Die afrikanischen Staaten im VN-Sicherheitsrat Gabun, Nigeria und Südafrika verlangten dagegen die Anerkennung einer Anfang März gestarteten Vermittlungsinitiative der Afrikanischen Union (AU). Eine schnelle Eskalation ermöglichte es Frankreich und Großbritannien, sich mit ihrer Lageeinschätzung durchzusetzen: In Libyen, speziell in Bengasi, stünden schwerste Gräueltaten unmittelbar bevor, daher sei eine unmittelbare Reaktion der internationalen Gemeinschaft erforderlich, auch wenn die AU-Initiative begrüßt werde (Adler-Nissen/ Pouliot 2014: 11-13). Angesichts des internationalen Drucks enthielten sich die Skeptiker eines Gewalteinsetzes, Brasilien, China, Indien, Russland und auch Deutschland. Russlands und Chinas Verzicht auf ein Veto war zudem auch einem Mangel an geopolitischen Interessen in Libyen geschuldet. Am 17. März 2011 verabschiedete der Sicherheitsrat Resolution 1973, in der er die Mitgliedstaaten autorisierte, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um Zivilisten in Libyen zu schützen und eine Flugverbotszone einzurichten.

Trotz des Beschlusses wurde klar, dass keine international konsistente Interpretation existiert, was die R2P in einem solchen Fall impliziert: Für die Krise wurde im VN-Sicherheitsrat von den P3 (Frankreich, Großbritannien und die USA), unterstützt durch Bosnien, Libanon und andere, ein sofortiges internationales Eingreifen als einzig geeignetes Instrument der Reaktion angesehen. Die AU sah dagegen Vermittlungsbemühungen als angebracht, um die Konfliktparteien an ihre Verpflichtungen nach dem humanitären Völkerrecht zu erinnern und eine friedliche Lösung des Konflikts herbeizuführen (Zähringer 2013: 196-197). Indien und Brasilien teilten diese Sichtweise und sahen den Rückgriff auf Kapitel VII kritisch (VN Sicherheitsrat 2011a).

Der Dissens über die richtige Form der Reaktion eskalierte zu einem Streit über die Durchführung der Operation. Die Luftangriffe der P3 auf Libyen begannen am 19. März, unterstützt durch andere NATO-Staaten sowie Katar und die Vereinigten Arabischen Emirate. Dies stieß sofort auf Kritik durch Russland und insbesondere durch afrikanische Staaten. Letztere hatten für den 20. März eine Vermittlungsmission geplant, welche aber von der Interventionskoalition untersagt wurde, da sie angesichts der Lage zu gefährlich sei. Mitte April 2011 war ein militärisches Patt zwischen Regierungstruppen und Rebellen erreicht. Daraufhin kündigten US-Präsident Obama, sein französischer Kollege Sarkozy und der britische Premier Cameron am 14. April an, dass es keinen demokratischen Über in Libyen mit Gaddafi geben könne (Obama et al. 2011). Die anhaltenden Versuche der AU eine Lösung auf dem „afrikanischen Weg“, nämlich über Vermittlung zu erreichen, wurden

immer weiter marginalisiert (Dembinski/Reinold 2011: 11; Ulfstein/Christiansen 2013: 165). Als die NATO begann, ihre Luftangriffe mit den Rebellen zu koordinieren, während diese auf von Gaddafi kontrollierte Gebiete vorrückten, war dies nicht mehr von Resolution 1973 gedeckt (Ulfstein/Christiansen 2013: 169). Diese expansive Auslegung des Mandats durch die NATO-Staaten und ihre Verbündeten wurde nicht nur von China und Russland kritisiert, sondern auch von Brasilien, Indien, Südafrika sowie der AU.

5.2 Die R2P und der syrische Bürgerkrieg

Der Konflikt über die richtige Form der Reaktion auf Gräueltaten spiegelte sich in der Debatte, wie auf den syrischen Bürgerkrieg zu reagieren sei. Im Laufe des Jahres 2011 reagierte die syrische Regierung unter Baschar al-Assad und ihr treue Milizen mit immer massiverer Gewalt auf anwachsende Proteste. Als Reaktion bildete sich eine Freie Syrische Armee (FSA), aus ehemaligen Armeemitgliedern und Oppositionellen, um fortan die Demonstranten zu schützen. Ab August 2011 begannen die FSA sowie andere Milizen, syrische Sicherheitskräfte anzugreifen und eine Spirale der Gewalt entfaltete sich zu einem bis heute andauernden Bürgerkrieg (siehe zum Syrienkonflikt: Kirchner 2014). Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, so eine Untersuchungskommission des VN-Menschenrechtsrats, sind an der Tagesordnung, auch begangen von verschiedenen Milizen auf Seiten der Opposition (OHCHR 2014).

Im August 2011 konnte sich der Sicherheitsrat unter indischer Präsidentschaft zu einer Stellungnahme durchringen. Die andauernde Gewalt wurde verurteilt und gleichzeitig die Souveränität Syriens bekräftigt (VN Sicherheitsrat 2011b). Ein erster Resolutionsentwurf zu Syrien scheiterte im Oktober 2011 am Veto Russlands und Chinas. Brasilien, Indien, Libanon und Südafrika enthielten sich. In der Androhung von Sanktionen und weiterer Schritte erkannten sie ein an Libyen erinnerndes Szenario (VN Sicherheitsrat 2011c). Eine russische Resolutionsinitiative im Dezember 2011 kam nie zur Abstimmung (VN Sicherheitsrat 2012b). Weitere Resolutionsentwürfe vom Februar (VN Sicherheitsrat 2012a) und Juli 2012 (VN Sicherheitsrat 2012b) wurden von Russland und China abgelehnt. Beobachtermissionen der Arabischen Liga und der VN (Resolution 2032 und 2043 im April 2012) scheiterten an der mangelnden Kooperation der syrischen Behörden. Zwei Sondervermittler, Kofi Annan und sein Nachfolger Lakdhar Brahimi, traten wegen mangelnden politischen Willens der internationalen Gemeinschaft von ihren Posten zurück. Auch Friedenskonferenzen in Genf blieben erfolglos. Erst im August 2013 konnte sich der Sicherheitsrat in Reaktion auf einen Giftgasangriff auf einen Vorort von Damaskus auf Resolution 2118 einigen, die die Vernichtung syrischer Chemiewaffenbestände fordert. Im Februar 2014 verurteilte der Sicherheitsrat schließlich die Belagerung bewohnter Gebiete, den Einsatz von Fassbomben und terroristische Anschläge und forderte die Konfliktparteien auf, grenzüberschreitende humanitäre Hilfe und auch Hilfe in belagerten Gebieten zuzulassen (Resolution 2139). Nachdem dies keine Wirkung gezeigt hatte, beschloss der Sicherheitsrat im Juli 2014 grenzüberschreitenden Zugang für humanitäre Hilfe durch VN-Partnerorganisationen in Syrien zu autorisieren, auch ohne die Zustimmung der syrischen Regierung (Resolution 2165). Trotzdem bleiben bis heute Millionen von Menschen in Syrien abgeschnitten von internationaler humanitärer Hilfe.

Erst das Vorrücken der ISIS-Miliz in Irak und Syrien, deren Ausrufung eines Islamischen Staats in den besetzten Gebieten sowie die offene Drohung, alle zu töten, die sich weigerten, zu ihrer radikalen Variante des sunnitischen Islam zu konvertieren oder Religionssteuer zu zahlen, lösten eine koordinierte internationale Reaktion aus. Auf Einladung der irakischen Regierung geht inzwischen eine multinationale Koalition unter Führung der USA gegen ISIS vor. Die offizielle Rechtfertigung für Luftschläge gegen ISIS auf irakischem und syrischem Gebiet erfolgt aber auf Basis des Rechts Iraks auf kollektive Selbstverteidigung, nicht auf Basis der R2P und ohne Mandat der VN.

Die Folgen des Arabischen Frühlings stellten eine Herausforderung für das humanitäre Schutzregime dar. Die Ereignisse in Libyen führten zu einem Wiederaufbrechen der bereits während des Weltgipfels und auch 2009 präsenten Konfliktlinien, d.h. zu dem Vorwurf, dass die R2P ein Deckmantel für eine Politik des erzwungenen Regimewandels sei. Gleichzeitig kamen in Bezug auf Syrien die Vorwürfe der Selektivität und des mangelnden politischen Willens wieder auf. Das lange Zögern, auf die Gräueltaten in Syrien zu reagieren, steht in starkem Kontrast zur vergleichsweise rasanten Mobilisierung einer internationalen Interventionskoalition gegen ISIS. Der Syrienkrieg zeigt die Grenzen der R2P auf, da der Sicherheitsrat sich in Folge geopolitischer Interessenkonflikte auf keine Strategie einigen kann, um die andauernden schweren Gräueltaten in Syrien zu verhindern und die Verantwortlichen bislang auch nicht damit rechnen müssen, später für ihre Taten zur Rechenschaft gezogen zu werden (Hehir 2012).

Doch da sich diese Konflikte auf die Anwendung und Implementierung der dritten Säule der R2P bezogen und nicht auf die grundsätzliche Geltung der Schutznormen, führten sie bislang nicht zu deren Degeneration, sondern zu Reform-Initiativen zur dritten Säule (siehe Abschnitt 6.2).

5.3 Die R2P und der Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten

Im Jahr 2012 griff der Generalsekretär in seinem jährlichen Bericht zur Umsetzung der R2P explizit die kontroverse Auseinandersetzung über die Ausgestaltung einer „zeitnahen und entschiedenen Reaktion“ auf und ging auf die unter der Charta verfügbaren Instrumente zur Umsetzung der R2P sowie deren bisherige Anwendung ein (Ban Ki-Moon 2012b). Die nach Libyen auf den Einsatz von Gewalt verkürzte Debatte sollte so wieder erweitert und gleichzeitig die große Skepsis gegenüber militärischen Maßnahmen aufgegriffen werden. Er diskutiert daher das Verhältnis der drei Säulen der R2P und weist die Forderung nach einer strikten Trennung zurück: Prävention, internationale Unterstützung und Reaktion seien miteinander verschränkt.

Der Bericht sieht VN-Blauhelmissionen als eines der Instrumente unter der R2P, hebt aber gleichzeitig hervor, dass der Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten ein separates Thema mit spezifischen Zielen sei. Da VN-Blauhelmissionen immer auf Basis der Zustimmung des Einsatzlandes mandatiert werden, werden sie von den VN-Mitgliedstaaten meist nicht als unrechtmäßige Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates betrachtet. Daher findet eine seit 1999 etablierte Norm, den Schutz von Zivilisten in

das Mandat von VN-Blauhelmissionen einzuschließen (*Protection of Civilians in Armed Conflict* – PoC), breite Anerkennung in der Staatengemeinschaft.¹⁷ Durch eine konzeptionelle Vermischung von Mandaten zum Schutz von Zivilisten und der R2P, so die Befürchtung im VN-Sekretariat, könnte der Konsens über solche Mandate jedoch wieder aufbrechen und es könnte zukünftig schwerer werden entsprechende Beschlüsse und Truppenzusicherungen zu erreichen (van Steenberghe 2014: 97-98). Ban Ki-Moon betonte 2012 daher gegenüber dem Sicherheitsrat die Unterschiede:

„While the two concepts share some common elements, particularly with regard to prevention and support to national authorities in discharging their responsibilities towards civilians, there are fundamental differences. First, the protection of civilians is a legal concept based on international humanitarian, human rights and refugee law, while the responsibility to protect is a political concept, set out in the 2005 World Summit Outcome [...]. Second, there are important differences in their scope. The protection of civilians relates to violations of international humanitarian and human rights law in situations of armed conflict. The responsibility to protect is limited to violations that constitute war crimes or crimes against humanity or that would be considered acts of genocide or ethnic cleansing. Crimes against humanity, genocide and ethnic cleansing may occur in situations that do not meet the threshold of armed conflict.“ (Ban Ki-Moon 2012a: 5-6)

Die Assoziierung von Mandaten zum Schutz von Zivilisten mit der R2P wird aber nach wie vor von R2P-Befürwortern genutzt, um die Verankerung der R2P in Sicherheitsratsresolutionen zu forcieren (van Steenberghe 2014: 88-92; Loges 2013: 237-283). Die erste Nennung der R2P in einer Resolution des Sicherheitsrates mit einem Verweis auf die Paragraphen 138 und 139 des Weltgipfeldokuments findet sich in Resolution 1674 (2006) zum Schutz von Zivilisten und wird in (der allerdings wirkungslos gebliebenen) Resolution 1706 (2006) zur Entsendung einer VN-Mission nach Darfur nochmals wiederholt. Noch deutlicher wird die Verknüpfung in Resolution 1894 (2009), die die Paragraphen zur R2P nicht nur bestätigt, sondern explizit hervorhebt, dass die Paragraphen 138 und 139 des Weltgipfeldokuments „the relevant provisions of the 2005 World Summit Outcome Document regarding the protection of civilians in armed conflict“ seien (S/RES/1894). Auch Ban Ki-Moon hatte diese Verknüpfung betrieben und bereits in seinem Bericht zum Schutz von Zivilisten im Jahr 2007 die R2P dem normativen Rahmen der Agenda zum Schutz von Zivilisten zugeordnet (Ban Ki-Moon 2007b: §10-11).

Die Trennschärfe zwischen der R2P und dem Schutz von Zivilisten wird von R2P-Befürwortern oft gezielt vernachlässigt. Oftmals sind sich die Staaten daher nicht einig, ob und wie sich eine Resolution auf die R2P bezieht, so eine NRO-Mitarbeiterin im Gespräch: „The Council hasn’t talked about R2P for a long time. What some states see as PoC- or IHL-language do other states interpret as references to R2P. Hence, when states negotiate over SC-Resolutions, there is no consensus whether or not they are talking about R2PV“ (vom Author paraphrasiert). Die R2P-Normen sollen, so die Hoffnung ihrer Befürworter, durch die Referenzen in Sicherheitsratsresolutionen zu VN-Blauhelmissionen von der Anerkennung der Norm des Schutzes von Zivilisten profitieren.

17 Die breite Anerkennung hat aber nur begrenzte Wirkung vor Ort: Ein Bericht der VN vom Februar 2014 kam zu dem Schluss, dass VN-Blauhelme trotz entsprechender Mandate selten Gewalt einsetzten, um Zivilisten zu schützen (UN Office of Internal Oversight Services 2014).

5.4 Schutz von Zivilisten und Regimewandel: Elfenbeinküste

Eine deutliche Überlappung der Bezüge auf die Schutzverantwortung und den Schutz von Zivilisten durch Blauhelmissionen findet sich Anfang 2011 in der Reaktion auf die eskalierende Lage in der Elfenbeinküste. Nach den Wahlen am 28. November 2010 weigerte sich der amtierende Präsident Laurent Gbagbo seinen Posten zugunsten des international anerkannten Wahlsiegers, Alassane Outtara, aufzugeben. Stattdessen riegelte er die Grenzen ab, wies ausländische Medien aus und ging gewaltsam gegen Outtaras Anhänger vor (vgl. zu den Hintergründen des Konflikts: Krempel 2010). Bestandteil des Mandats der seit 2004 im Land präsenten VN-Mission UNOCI war, neben der Überwachung eines 2003 geschlossenen Friedensvertrags zur Beendigung des Bürgerkriegs, auch der Schutz von Zivilisten. Zudem sollten die ebenfalls im Land präsenten französischen Truppen UNOCI gegebenenfalls militärisch unterstützen (Security Council Report 2011: 20). Der Sicherheitsrat forderte in Resolution 1962 am 20. Dezember 2010 ein Ende der Gewalt, bekräftigte die Anerkennung von Outtara, verlängerte das Mandat von UNOCI und autorisierte eine temporäre Aufstockung der Truppen, obwohl Russland und China den Konflikt über die Wahlen zuvor noch als rein innere Angelegenheit der Elfenbeinküste betrachtet hatten (Security Council Report 2011: 21). Trotz aller Appelle eskalierte die Lage weiter. Outtaras Anhänger gingen als „Republican Forces of Côte d’Ivoire (RFCI)“ gegen Gbagbo und seine Anhänger vor. Vermittlungsversuche zeigten ebenso wie die Androhung von Ermittlungen durch den IStGH keinen Erfolg (Bellamy/Williams 2011: 834). Beiden Konfliktparteien wurden Massaker an Zivilisten vorgeworfen. Am 21. März kritisierte Nigeria, dass die internationale Gemeinschaft die Bevölkerung in Libyen mit einer Flugverbotszone schütze, während sie dem Sterben Unschuldiger in der Elfenbeinküste zusehe (Security Council Report 2011: 23). Am 30. März 2011 verwies schließlich der Sicherheitsrat in Resolution 1975 auf die „Verantwortung des Einzelstaates zum Schutz von Zivilisten“ und bekräftigte das Mandat von UNOCI, alle notwendigen Maßnahmen zum Schutz von Zivilisten ergreifen zu dürfen. Schließlich gingen UNOCI sowie französische Helikopter gegen Gbagbos Truppen vor, was es den RFCI erlaubte, innerhalb von zwei Wochen die Kontrolle über die Hauptstadt zu übernehmen und Gbagbo festzunehmen.

Dieser Gewalteininsatz verwischte die Grenze zwischen humanitärem Schutz und einem erzwungenen Regimewandel und warf Fragen über eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten sowie über die Neutralität und Unparteilichkeit der VN-Blauhelme auf (Bellamy/Williams 2011: 835). Südafrika kritisierte, dass die VN ihr Mandat mit der Anerkennung Outtaras überschritten habe und dass UNOCI darin versagt habe, Übergriffe auf Zivilisten zu verhindern, da die Mission nicht mehr unparteiisch gewesen sei. Auch Russland, China und Indien kritisierten das Vorgehen als unangemessene Parteinahme in einem innerstaatlichen Konflikt (Bellamy/Williams 2011: 835-836; Security Council Report 2011: 23). Ban Ki-Moon verteidigte die Maßnahmen von UNOCI als notwendig zur Erfüllung des PoC-Mandats. Zu keinem Punkt habe UNOCI die Vorgehensweise mit den Kräften Outtaras koordiniert (Security Council Report 2011: 23).

Der diplomatische Konflikt drehte sich in diesem Fall, ähnlich wie in Libyen, um die Umsetzung des vom Sicherheitsrat erteilten Mandates. Die Kritik richtete sich nicht gegen den gewaltsamen Schutz von Zivilisten per se, sondern dagegen, dass der Gewalteininsatz eine der innerstaatlichen Konfliktparteien begünstigte. Auch wenn die Kritik schnell abebbte,

zeigte der Fall Elfenbeinküste das Konfliktpotential der Vermischung der beiden überlappenden, aber doch unterschiedlichen Agenden der R2P und des Schutzes von Zivilisten durch Blauhelme.

5.5 Internationaler Strafgerichtshof und die R2P

Unterhalb der Schwelle militärischer Mittel wird neben Sanktionen auch der Internationale Strafgerichtshof als ein Instrument des Sicherheitsrates zur Implementierung der R2P verstanden. Zwar sind China, Russland und die USA dem Romstatut, dem Gründungsdokument des IStGH, nicht beigetreten und haben wiederholt ihre Skepsis gegenüber einem unabhängigen Internationalen Strafgericht zum Ausdruck gebracht. Trotzdem kam es bereits wiederholt dazu, dass der Sicherheitsrat zur Reaktion auf Gräueltaten Fälle an den IStGH überwies: im März 2005 den Fall der sudanesischen Region Darfur und im Februar 2011 den Fall Libyen. In weiteren Fällen, die international auch unter Bezug auf die R2P diskutiert wurden, hat der IStGH von sich aus Ermittlungen in Mitgliedstaaten des Romstatuts eingeleitet (Kenia 2008, Elfenbeinküste 2011) oder das betroffene Land hat selbst um die Einleitung von Ermittlungen gebeten, wie Uganda 2004, die Demokratische Republik Kongo 2004, die Zentralafrikanische Republik 2007 und 2014 sowie Mali 2012 (Fehl 2014: 29). Rückgriffe auf den IStGH sind aber nicht unumstritten. Gerade afrikanische Staaten haben in jüngster Zeit den Gerichtshof vehement kritisiert, da sie den bisherigen Fokus auf afrikanische Konflikte als einseitig wahrnehmen.

Ob und wie der IStGH als Instrument unter der R2P genutzt werden soll, ist selbst innerhalb der Gruppe der Freunde der R2P umstritten, da die afrikanischen Staaten in dieser Frage Zweifel äußern (Fehl 2014: 14-16). Zudem steht die Frage im Raum, inwiefern ein Rückgriff auf den Internationalen Strafgerichtshof überhaupt als Instrument zur Verhinderung von Gräueltaten und nicht nur zur Bestrafung dienen kann. Dies und die Frage, ob der Sicherheitsrat mit einem Rückgriff auf den Strafgerichtshof versucht, ein eigentlich notwendiges aber kostspieligeres, robusteres Vorgehen zu vermeiden, muss noch weiter erforscht werden (Fehl 2014: 25).

6. Einhegung des Streits durch Institutionalisierung der R2P

Die Institutionalisierung der R2P in den Vereinten Nationen war zunächst darauf gerichtet, den Streit über die R2P durch die Schaffung eines Forums – den jährlichen informellen interaktiven Dialogen zur R2P – sowie eines Ansprechpartners innerhalb des VN-Systems einzuhegen. Der 2007 ins Amt gekommene Generalsekretär Ban Ki-Moon scheute nicht davor zurück, die Staatengemeinschaft an ihr Bekenntnis zu erinnern und eine institutionelle Umsetzung einzuleiten (Evans 2008: 50-51).

6.1 VN-Büro für Völkermordprävention und R2P

Ende 2007 ernannte Ban Ki-Moon einen der intellektuellen Vordenker der R2P¹⁸, Francis Deng, zu seinem Sonderberater zur Prävention von Völkermord¹⁹ und schlug Columbia-Professor Edward Luck als ersten Sonderberater für die Responsibility to Protect vor (Ban Ki-Moon 2007a). Dies provozierte Konflikte. Das für Budgetfragen zuständige fünfte Komitee der Generalversammlung bewilligte zunächst keine Finanzierung für die Ernennung eines R2P-Sonderberaters und nur geringe Mittel für das vorgeschlagene gemeinsame Büro der beiden Berater. Im März 2008 kritisierten Kuba, Ägypten, Marokko, Nicaragua, Pakistan, Sudan und Venezuela im fünften Komitee erneut die Ernennung der Sonderberater. Der Gipfelbeschluss von 2005 sei kein Beschluss der R2P, so die Argumentation, außerdem liege die Zuständigkeit zur Schaffung von Posten bei der Generalversammlung, nicht beim Sekretariat (Vereinte Nationen 2008).

Ban Ki-Moon machte trotzdem von seinem Recht Gebrauch, einen Berater zu ernennen. Der erste Bericht des Generalsekretärs zur Umsetzung der Schutzverantwortung aus dem Jahr 2009 rechtfertigte diesen Schritt als notwendig für die konzeptionelle und praktische Umsetzung des von der Generalversammlung im Gipfelbeschluss erteilten Mandats (Ban Ki-Moon 2009: 32-33). Im Jahr 2010 konzentrierte sich sein Bericht zur Umsetzung der R2P vollständig auf Frühwarnung und Beobachtung von Situationen, aus denen Massenverbrechen resultieren können. Er betonte die Notwendigkeit, verfügbare Informationen zwischen den verschiedenen VN-Organisationen, Regionalorganisationen und den Mitgliedstaaten auszutauschen und eine R2P-Perspektive bei der Analyse einzunehmen. Daher sollten der Sonderberater und sein Team zur Koordination der Informationssammlung und Ausbildung in diesem Bereich dienen (Ban Ki-Moon 2010). Erst im Dezember 2010 stimmte das fünfte Komitee einer personellen Aufstockung des Büros zu und erkannte die Prävention der vier für die R2P relevanten internationalen Verbrechen als Gegenstand seiner Arbeit an (Vereinte Nationen 2010). Damit wurde das *Joint Office of the Special Advisers on the Prevention of Genocide and the Responsibility to Protect* (OSAPG) etabliert – das VN-Büro für Völkermordprävention und R2P. Im Juli 2012 wurde der senegalesische Diplomat Adama Dieng als Nachfolger von Francis Deng ernannt. Im Juli des darauffolgenden Jahres ernannte Ban Ki-Moon die Oxford-Professorin Jennifer Welsh als Nachfolgerin von Ed Luck (Ban Ki-Moon 2013a).

Das Thema bleibt ein immer wiederkehrender Streitgegenstand im fünften Komitee. R2P-Skeptiker nutzen die Budgetdebatte, um ihre Ablehnung zur Schau zu stellen. Bis heute hat das Büro nur knapp zehn Mitarbeiter. Trotzdem war dieser Schritt zur Institutionalisierung der R2P im VN-Sekretariat entscheidend für den weiteren Verlauf

18 Francis Deng hatte als Sonderberater des Generalsekretärs für intern Vertriebene Mitte der 1990er die Idee von Souveränität als Verantwortung im Hinblick auf humanitären Schutz erstmals ausformuliert (Deng 1995).

19 Der Posten des Sonderberaters für die Prävention von Völkermord wurde 2004 geschaffen und zunächst auf dem Level eines (unbezahlten) Assistenzgeneralsekretärs angesiedelt (Annan 2004). Grundlage für die Ernennung war Sicherheitsratsresolution 1366 (2001). Mit der Ernennung Dengs wurde der zuvor ehrenamtliche Beraterposten in eine Vollzeitstelle in der Position eines Untergeneralsekretärs aufgewertet. Ed Luck dagegen wurde Sonderberater in der Position eines unbezahlten Assistenzgeneralsekretärs.

ihrer Entwicklung: Die jährlichen Berichte zur Umsetzung der R2P gehen auf Vorbehalte der Staaten ein. Mit den damit verbundenen jährlichen informellen interaktiven Dialogen der Generalversammlung versucht das Sekretariat, den Streit über die Schutzverantwortung mit einem Dialogforum einzuhegen.

6.2 Reforminitiativen zur Anwendung und Implementierung der dritten Säule

Die Umstrittenheit der R2P in Folge der Libyen-Intervention führte zu Reforminitiativen, die sich mit der Anwendung der dritten Säule und der Implementierung erteilter Sicherheitsratsmandate sowie dem Vetorecht der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates auseinandersetzen.

Brasilien reagierte im November 2011 auf den Konflikt über die Interpretation der dritten Säule der R2P und den wahrgenommenen Mandatsmissbrauch in Libyen mit einer Konzeptnote an den Sicherheitsrat und die Generalversammlung und führte das Konzept der *Responsibility while Protecting* (RwP) ein (Brazil 2011). Militärische Interventionen sollten demnach das letzte Mittel sein, da die Gefahr bestehe, dass Sicherheitsratsmandate für erzwungene Regimewandel missbraucht werden und Interventionen das Leid der Bevölkerung vergrößern könnten. Im Vorfeld von Interventionsentscheidungen müsste eine umfassende Folgenabschätzung erfolgen und der Umfang des Mandats zeitlich wie operativ begrenzt werden. Gefordert wurde auch eine chronologische Sequenzierung der R2P: Die drei Säulen müssten als strikt politisch wie zeitlich aufeinander folgend begriffen werden (Brazil 2011). Zudem forderte Brasilien einen Mechanismus, mit dem die Einhaltung des Mandats und dessen Umsetzung im Feld überprüft werden können. Ähnlich wie einst auch der ICISS-Bericht schlug Brasilien eine Reihe von Kriterien vor, die den Einsatz von Gewalt unter dem Banner der R2P anleiten sollten.

Das RwP-Konzept war nicht auf eine Untergrabung der R2P hin gerichtet, sondern ein Versuch, sie durch eine Berücksichtigung der Bedenken aufstrebender Mächte zu stärken (Stuenkel 2014: 22). Dafür spricht, dass Brasilien internationale Reaktionen unter der dritten Säule nicht ausschließt und in diesem Zusammenhang sogar nicht nur dem Sicherheitsrat, sondern in außergewöhnlichen Umständen auch der Generalversammlung die Autorität zusprach, über den Einsatz militärischer Gewalt zu entscheiden, gemäß des *Uniting for Peace Modus* aus Resolution 377 (V) von 1950. Auch relativierte es später die Forderung nach der Sequenzierung der drei Säulen und sprach beim interaktiven Dialog der Generalversammlung zur R2P 2012 lediglich von einer logischen, nicht mehr von einer chronologischen Sequenzierung (GCR2P 2012). Andere Staaten halten aber an einer zeitlichen Abfolge fest.

Westliche Staaten, insbesondere die USA, Frankreich und Großbritannien, fassten die Konzeptnote zunächst als Angriff auf ihre Handlungen in Libyen auf. Beim interaktiven Dialog der Generalversammlung zur R2P im Herbst 2012 wiesen Frankreich und die USA die Sequenzierung der drei Säulen strikt zurück (GCR2P 2012). Sie verteidigten gemeinsam mit Großbritannien das Handeln der NATO in Libyen: Alle möglichen Vorkehrungen zum Schutz von Menschenleben seien ergriffen worden. Auch wenn Gewalt immer das letzte Mittel sein müsse, sei kein anderes Handeln möglich gewesen. Deutschland hob bei einer informellen Debatte zur Konzeptnote im Februar 2012 hervor, RwP enge den Handlungs-

spielraum der internationalen Gemeinschaft unverhältnismäßig ein, gerade wenn es um entschiedene und rechtzeitige Reaktionen auf Krisen gehe (Benner 2012: 254). Auch Edward Luck, der VN-Sonderberater für die R2P, kritisierte bei diesem Anlass den brasilianischen Vorstoß. Kernproblem sei nicht übereiltes, sondern zu spätes oder überhaupt kein Handeln angesichts von schweren Gräueltaten (Luck 2012). Russland und China kritisierten Brasilien zunächst wegen der Aussage, dass in bestimmten Situationen ein internationales Eingreifen notwendig sein könne (Benner 2012: 255). Beim interaktiven Dialog zur R2P 2012 begrüßten sie jedoch gemeinsam mit Indien und Malaysia den brasilianischen Vorstoß. Indien forderte gar, dass die R2P in der RwP verankert werden müsste (GCR2P 2012). Auch Südafrika hatte sich bei der ersten informellen Aussprache zur Konzeptnote für den brasilianischen Vorschlag stark gemacht. Regierungsnahe chinesische Analysten reagierten im März 2012 auf die RwP-Initiative mit einem eigenen Vorschlag, unter dem Titel *Responsible Protection*, und forderten ebenfalls Richtlinien für die Anwendung der R2P durch den Sicherheitsrat sowie eine Überwachung der Umsetzung von Sicherheitsratsmandaten ein (Garwood-Gowers 2015).

Mit Brasiliens RwP-Konzept und Chinas Responsible Protection-Idee zeigten erstmals „aufstrebende Mächte“ ernsthaftes Interesse an einer Weiterentwicklung des humanitären Schutzregimes. Auch wenn die RwP-Initiative anfänglich von westlichen Staaten abgetan wurde, ist hier der Versuch aktiver Normunternehmenschaft erkennbar, die im globalen Süden auch auf Resonanz stieß. Brasiliens Verhandlungsbereitschaft in Bezug auf einzelne Bestandteile des Konzepts signalisierte zudem, dass es tatsächlich um eine Weiterentwicklung der R2P ging (Benner 2012: 255). Beide Initiativen zielten darauf ab, Souveränitätsbedenken und Misstrauen über eine stärkere Regulierung der Normumsetzung zu berücksichtigen. Streit über die Anwendung und Implementierung der dritten Säule mündeten somit in einen Versuch der Spezifizierung derselben. Nachdem Brasilien aber keine weitere Debatte über sein Konzept einforderte, schloß die Diskussion ein. Gleichzeitig wird der chinesische Vorschlag von vielen mit Skepsis betrachtet (Garwood-Gowers 2015).

Das Scheitern des Sicherheitsrates, eine einheitliche Linie zum Konflikt in Syrien zu finden, führte zu einem Wiederaufleben der Debatte über ein Aussetzen des Vetorechts in Fällen von schweren Gräueltaten. Sich selbst als die Small Five (S5) – im Gegensatz zu den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates, den Permanent 5 (P5) – bezeichnend, legten Costa Rica, Jordanien, Liechtenstein, die Schweiz und Singapur im Mai 2012 den Resolutionsentwurf A/66/L.42/Rev.1 in der Generalversammlung vor. Dieser thematisierte die mangelnde Transparenz des Sicherheitsrates und forderte einen freiwilligen Verzicht der P5 auf den Gebrauch des Vetos in Fällen von schweren Gräueltaten. Doch auf Druck aus den Reihen der P5 wurde diese Resolution wieder zurückgezogen (ICRtoP 2012). Die S5-Initiative war Ausdruck einer breiteren Debatte über eine Reform der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrates – jenseits der Erweiterungsdebatte (siehe zur Erweiterungsdebatte Wunderlich 2009). Die im Mai 2013 gegründete *Accountability, Coherence and Transparency* (ACT) Group umfasst inzwischen 22 Staaten und konzentriert sich auf konkrete und pragmatische Reformideen (Lehmann 2013). Unter diesen ist auch der freiwillige Verzicht auf das Veto in Fällen schwerer Gräueltaten. Frankreich nahm diese Initiative im September 2013 auf und forderte die P5 auf, einen Verhaltenskodex über den Umgang mit dem Veto zu formulieren (GCR2P 2014). Sowohl ACT als auch die französische Initiative wurden vom GCR2P verbal und durch Lobbying unterstützt.

Bei einer von Frankreich und Mexiko im September 2014 ausgerichteten informellen Aussprache zum Thema zeigte sich unter den teilnehmenden Staaten breite Zustimmung (GCR2P 2014). Unter den ständigen Mitgliedern ist allerdings Zurückhaltung oder gar offene Ablehnung zu beobachten: Großbritannien zeigt sich offen für den Vorschlag, fordert aber, dass alle fünf ständigen Mitglieder im Boot sind. Die USA verurteilten unverantwortliche Vetonutzungen, schlossen sich der Initiative aber nicht explizit an. Erwartungsgemäß stieß der Vorschlag auf Ablehnung Russlands und Chinas. Beide Staaten sehen in ihrem Vetorecht Garanten für internationale Stabilität und gegen einen voreiligen Interventionismus der P3.

Da eine Reform die Änderung der VN-Charta mit Zustimmung einer Zweidrittel-Mehrheit der Generalversammlung und aller ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats erfordert, wird die Initiative wenig institutionelle Folgen haben. Vielmehr soll die Debatte Druck auf China und Russland aufbauen, sodass zukünftige Rückgriffe auf das Veto „so unangenehm wie möglich“ für sie sind, erklärten westliche Diplomaten gegenüber dem Autor. Nichtsdestotrotz zeigt sich hier, dass die Umstrittenheit der Anwendung bzw. der Implementierung Möglichkeiten für Reforminitiativen schaffen kann.

6.3 Neufokussierung auf Prävention und *Human Rights Up Front*-Aktionsplan

Eine weitere Folge der verstärkten Umstrittenheit der R2P nach Libyen war, dass das VN-Sekretariat und andere Akteure ihre Bemühungen zu den präventiven ersten und zweiten Säulen, Verantwortung des Staates und internationale Unterstützung beim Kapazitätsaufbau, intensivierten, da beide breite Zustimmung in der Staatengemeinschaft erfahren. Damit wurde die ursprüngliche Intention des ICISS-Berichts, Prävention in den Mittelpunkt zu rücken, Gegenstand der praktischen Umsetzung.

Bereits 2011 konzentrierte sich der R2P-Bericht des Generalsekretärs auf die Rolle regionaler Organisationen bei der Umsetzung der R2P (Ban Ki-Moon 2011). Wie sich 2011 gezeigt hat bestimmen zwei zentrale Einflussfaktoren, ob und wie die R2P in einem Konfliktfall zur Anwendung kommt: erstens die Zustimmung zu oder gar Forderung (sub-) regionaler Organisationen nach einer internationalen Intervention in einem Konfliktfall; zweitens die von diesen präferierte Form der internationalen Intervention (friedlich, Zwangsmaßnahmen, militärisch ...). Außerdem sind regionale Organisationen entscheidend für die Prävention von Gräueltaten in ihrem Umfeld und die Unterstützung der Einzelstaaten.

Nach der durch Libyen notwendig gewordenen Debatte zur dritten Säule im Jahr 2012 widmete sich das Sekretariat ganz der Prävention: Im Jahr 2013 diskutierte der Generalsekretär in seinem Bericht die primäre Verantwortung des Einzelstaates für den Schutz seiner Bevölkerung vor den vier Verbrechen sowie Risikofaktoren für deren Auftreten (Ban Ki-Moon 2013b). Er geht auf verschiedene Strategien zur Prävention ein und spricht Empfehlungen für die Mitgliedstaaten zur Entwicklung gesellschaftlicher Strukturen aus, die sie resistenter gegen das Auftreten von Gräueltaten machen sollen. Die zweite Säule der R2P war im Jahr 2014 Gegenstand des Berichts des Generalsekretärs (Ban Ki-Moon 2014). Er diskutierte Prinzipien der Unterstützung, denkbare Partnerschaften unter der zweiten Säule sowie die Rolle der verschiedenen VN-Gremien. Im Jahr 2014

stellte das OSAPG zudem einen Analyserahmen zur Früherkennung der Gefahr von schweren Gräueltaten vor (United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect 2014).

Gleichzeitig findet derzeit ein VN-interner Reformprozess statt. Unter dem Titel *Human Rights Up Front* wird das Ziel verfolgt, den Schutz und die Stärkung von Menschenrechten über das ganze VN-System hinweg als zentrale Aufgabe zu begreifen (Vereinte Nationen 2013). Alle VN-Mitarbeiter vor Ort müssten auf Anzeichen für Menschenrechtsverletzungen achten und diese melden. Auslöser für diese Reform war eine von Ban Ki-Moon eingesetzte Kommission zur Untersuchung der Rolle der VN in der Spätphase des sri-lankischen Bürgerkriegs. Diese stellte im November 2012 fest, dass die VN in ihrer Verantwortung versagt haben, Unschuldige in Sri Lanka zu schützen (Vereinte Nationen 2012). In den letzten fünf Kriegsmonaten seien mindestens 40.000 Tote zu beklagen gewesen. Der Abzug von VN-Personal aus dem Kriegsgebiet im September 2008 hätte die Bevölkerung ohne internationale Beobachter den Übergriffen der Konfliktparteien ausgeliefert. Hinweise auf Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen seien in Folge mangelnder Expertise und wegen Drucks der Regierung nicht berichtet worden, um den humanitären Zugang zu den Vertriebenen aufrechterhalten zu können (Vereinte Nationen 2012: 27). Im Anschluss an die Veröffentlichung des Berichts erarbeitete eine Expertengruppe unter der Leitung des stellvertretenden Generalsekretärs Jan Eliasson den *Human Rights Up Front*-Aktionsplan, um eine Wiederholung solchen Versagens zu verhindern (Vereinte Nationen 2013). Außer eines Konzeptpapiers, einer Pressekonferenz (siehe unter Vereinte Nationen 2013) und einer Diskussionsveranstaltung im September 2014 in New York²⁰ sind bislang wenig Informationen über den etwa hundert Einzelmaßnahmen umfassenden Aktionsplan bekannt. Das VN-Sekretariat, so VN-Mitarbeiter gegenüber dem Autor, versuche eine Einmischung der Generalversammlung in diese Reform der internen Organisationskultur zu vermeiden. Insbesondere das Büro des Generalsekretärs, die politische Abteilung und das Büro für Völkermordprävention und R2P verstehen *Human Rights up Front* als Beitrag zur Umsetzung der R2P. Das gehäufte Auftreten von Menschenrechtsverletzungen müsse als ernstes Warnzeichen für einen möglichen Konflikt und potentielle zukünftige Gräueltaten begriffen und frühzeitiges diplomatisches Engagement als notwendig erkannt werden (Vereinte Nationen 2013).

6.4 Institutionalisation der ersten und zweiten Säule

Nicht nur die VN, auch Staaten aus der Gruppe der Freunde der R2P bringen gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Akteuren gezielt Initiativen zur Institutionalisierung der R2P bzw. ihrer Teilaspekte voran. Bereits im September 2010 wurde die *R2P Focal Point Initiative* gestartet. Initiiert von Dänemark und Ghana und später unterstützt durch Australien und Costa Rica, zielt diese darauf ab, Staaten von der Einrichtung nationaler *R2P Focal Points* zu überzeugen. Diese sollen in der eigenen Regierung die Themen R2P und Prävention koordinieren sowie sich transnational und mit dem VN-Büro für Völker-

20 Videodokumentation der Veranstaltung unter: https://youtu.be/8GHptwt_0mU (14.12.2014).

mordprävention und R2P vernetzen. Im Februar 2015 hatten 43 Staaten einen solchen *R2P Focal Point* ernannt (GCR2P 2015).²¹

Die weitest gehende Institutionalisierung der R2P findet sich in den USA, wenn auch ohne Erwähnung des Begriffs der R2P.²² Präsident Obama schuf 2012 ein *Atrocity Prevention Board*, welches aus hohen Beamten verschiedener Ressorts besteht. Dieses soll die interministerielle Zusammenarbeit zur Gräueltatenprävention verbessern, Informationen bündeln und kritische Situationen in anderen Staaten analysieren sowie Instrumente zur Prävention und Reaktion entwickeln. Ergänzend wurde im Nationalen Sicherheitsrat der USA der Posten eines *Director for War Crimes, Atrocities, and Civilian Protection* geschaffen (Brockmeier et al. 2013). Dieser dient als amerikanischer *R2P Focal Point* und organisiert die institutionelle Umsetzung der ressortübergreifenden Zusammenarbeit. Die Prävention von Gräueltaten ist zudem als nationales Interesse in die nationale Sicherheitsstrategie der USA aufgenommen worden und wird in den Berichten des Außen- sowie des Verteidigungsministeriums und der Geheimdienste an den Kongress berücksichtigt. Das Militär hat zudem gemeinsam mit der Harvard Kennedy School ein Handbuch zur Durchführung sogenannter *Mass Atrocities Response Operations* erarbeitet.

Wegen des nach wie vor existierenden Misstrauens gegenüber der R2P versuchen Normunternehmer seit Libyen, verstärkt an regional bereits verankerte soziale und rechtliche Normen anzuknüpfen, ohne explizit den Begriff der R2P zu nutzen. Ein Beispiel ist das *Latin American Network for Genocide and Mass Atrocity Prevention*. Es wurde im März 2012 von einer Gruppe von Regierungsoffiziellen aus Argentinien, Chile, Brasilien und Panama initiiert, die zuvor an Völkermordpräventions-Kursen des *Auschwitz Institute for Peace and Reconciliation* (AIPR) teilgenommen hatten. Das AIPR unterstützt das Netzwerk administrativ als Sekretariat und organisiert gemeinsam mit den Mitgliedstaaten das Curriculum des Ausbildungsprogramms in den Bereichen Kapazitätsaufbau und Policy-Entwicklung. Darüber hinaus hilft es Mitgliedstaaten bei der Entwicklung nationaler Präventionsmechanismen, wie z.B. der Schaffung von Menschenrechts-Ombudspersonen oder von interministeriellen Kommissionen zum ressortübergreifenden Austausch relevanter Informationen. Unter den Mitgliedern des Netzwerks finden sich, mit Ausnahme Kubas, auch all jene lateinamerikanischen Staaten, die der R2P offen ablehnend gegenüber stehen (AIPR 2015a).

Ein Verweis auf die Genozid- und Gräueltatenprävention habe häufig mehr Erfolgsaussichten als ein Verweis auf die R2P und spreche auch jene Staaten an, die die R2P als Hintertür für Interventionen sehen, so Diplomaten im Interview mit dem Autor. Daher versucht *Global Action against Mass Atrocity Crimes* (GAAMAC 2015) die Völkermordpräventions- und R2P-Agenden zusammenzuführen. GAAMAC konzentriert sich dabei auf

21 Weitere ähnliche Initiativen auf subregionaler Ebene finden sich hier: www.genprev.net/initiatives/ (20.2.2015).

22 Der Begriff der R2P findet im US-Diskurs wenig Verwendung, da viele fälschlicherweise davon ausgehen, unter der R2P könne die USA zu militärischen Interventionen verpflichtet werden, die nicht im Interesse des Landes sind (Junk 2014). Daher wird dort der Begriff Gräueltatenprävention (*atrocity prevention*) bevorzugt. Dies kann auch als Ausdruck der umstrittenen Interpretation der Bedeutung von R2P gewertet werden.

die Vernetzung derjenigen in nationalen Regierungen, die für Gräueltatenprävention zuständig sind. Argentinien, Schweiz und Tansania hatten im Rahmen eines Netzwerks mit dem *Genocide Prevention Programm* der George Mason University in Argentinien (2008), Tansania (2010), der Schweiz (2011) und Kambodscha (2013) schon zuvor eine Reihe von regionalen Foren zur Völkermordprävention organisiert (GAAMAC 2015). Auf einem hochrangigen Treffen zur Gräueltatenprävention im März 2013 in Dar es Salaam, Tansania, entstand daraus GAAMAC. Die Initiative wird auch von drei Führungsnationen der *R2P Focal Point Initiative* getragen (Australien, Costa Rica, und Dänemark). GAAMAC wird unterstützt durch das OSAPG und die R2P-NROs und will durch Vernetzung eine von lokalen, nationalen und regionalen Projekten getragene Bewegung zu initiieren (GAAMAC 2015). Außer einem ersten Treffen in Costa Rica im März 2014 sind aber noch keine Ergebnisse erkennbar.

Es gibt auch Versuche einer Verankerung der R2P auf europäischer Ebene. Anfang März 2013 hat eine Expertengruppe auf Initiative des *Budapest Centre for the International Prevention of Genocide and Mass Atrocities* einen Bericht zu existierenden Fähigkeiten sowie Verbesserungsvorschlägen im Bereich der Prävention von Massenverbrechen durch die Europäische Union vorgelegt (*The Task Force on the EU Prevention of Mass Atrocities* 2013). Die Experten forderten, die EU solle die R2P in die Europäische Sicherheitsstrategie aufnehmen und sich in einer gemeinsamen Erklärung des Rates sowie einer Resolution des Europäischen Parlaments zur R2P bekennen. Das Europäische Parlament hatte dies in Teilen auf Initiative der Grünen-Fraktion bereits seit Juni 2012 diskutiert. Es forderte den Europäischen Rat und die Kommission im April 2013 auf, einen Aktionsplan zur Umsetzung und Stärkung der R2P zu erarbeiten und einen Europäischen R2P Focal Point zu schaffen.²³ Bislang hat dies aber noch kein Ergebnis hervorgebracht.

Eine vergleichbare Initiative für eine regionale Verankerung der R2P hat sich jüngst in Südostasien entwickelt: Ein hochrangiges Expertenpanel hat Empfehlungen zur Verankerung der R2P in der 2015 entstehenden *ASEAN Economic Community* entwickelt (vgl. auch im Folgenden High-Level Advisory Panel on the Responsibility to Protect in Southeast Asia 2014). Die Initiative ergriff 2013 Adama Dieng, der Wege suchte, die Anerkennung der R2P in Asien zu befördern. Daraufhin stellte der ehemalige ASEAN-Generalsekretär und vormalige thailändische Außenminister Surin Pitsuwan eine Experten-Gruppe zusammen. Deren Bericht wurde am 9. September 2014 in New York präsentiert. Er versucht, gezielt an die existierende regionale normative Ordnung anzuknüpfen, indem er die R2P als Beitrag zur Stärkung nationaler Souveränität beschreibt. Unter Verweis auf existierende Mechanismen der ASEAN im Menschenrechtsbereich, versuchen die Autoren Wege aufzuzeigen, wie ASEAN die R2P institutionell verankern kann, um so Frühwarnung und Prävention von Gräueltaten zu verbessern. Dies sei möglich, ohne die Nichteinmischungsdoktrin von ASEAN fundamental in Frage zu stellen. Der Erfolg dieser Initiative ist ungewiss. Viele Staaten der Region sehen sich in ihrem Entwicklungsweg bestätigt, der zunächst wirtschaftliche Entwicklung unter (militärischem) Autoritarismus priorisiert hatte, während Demokratie und Menschenrechtsschutz lange untergeordnet waren. Auch wird an der Initiative kritisch gesehen, dass der Report mit Hilfe des australisch finanzierten

23 Informationen zum parlamentarischen Vorgang sind zu finden unter: <http://bit.ly/1EaUTxM> (20.4.1015).

AP-R2P erstellt wurde, erläutern Diplomaten aus der Region (siehe zu R2P-NROs in Asien kritisch: Capie 2012).

Ein Gedanke hinter diesen Initiativen ist es, parallel zur deklarativen Stärkung die konkrete Umsetzung und Institutionalisierung der staatlichen Verantwortungsnorm und internationalen Unterstützungsnorm voranzubringen. Dies könnte sich mittelfristig auch auf die Anerkennung und Anwendung der internationalen Schutznorm auswirken: Sei der präventive Aspekt erst einmal verankert, so der Gedanke einiger Initiatoren, wüchse, in Folge der damit einhergehenden Sozialisation mit den Inhalten des Normenbündels der R2P, vielleicht auch die Unterstützung für zwangsbewehrte internationale Reaktionen auf Gräueltaten.

7. Das R2P-Normenbündel: anerkannt und doch umstritten

Zehn Jahre nach der Verabschiedung der Responsibility to Protect beim VN-Weltgipfel 2005 findet das Normenbündel niedrige bis moderate Anerkennung in der Staatengemeinschaft, während gleichzeitig ihre einzelnen Bestandteile in unterschiedlichem Maße umstritten bleiben. Das zeigt ein Blick auf die hier verwendeten Indikatoren für Normanerkennung – Präsenz im Diskurs, Normanwendung und Institutionalisierung in Abbildung 4.

Wie in der Analyse deutlich wird, konzentriert sich die Umstrittenheit der Schutzverantwortungsnormen vorrangig auf Fragen der richtigen Anwendung und Implementierung der dritten Säule. Die allgemeine Gültigkeit der in ihr enthaltenen Sollensanforderungen wird nicht offen in Frage gestellt. Alle Staaten haben – zumindest nominell – anerkannt, dass sie ihre Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ethnischen Säuberungen schützen müssen und das dies Bestandteil ihrer Souveränität ist. Auch findet grundsätzlich Zustimmung, dass die internationale Gemeinschaft in extremen Fällen eine Verantwortung hat einzugreifen. Da aber die Schwellen für einen Übergang dieser Verantwortung unterschiedlich interpretiert werden, kommt die reaktive Komponente der R2P kaum zur Anwendung.

Abbildung 4: Anerkennung der R2P in der Staatengemeinschaft

| | | Grad der Anerkennung der Norm | | | |
|-------------|--------------------------------|---|--|---|-------|
| | | Hoch | Moderat | Niedrig | Keine |
| Indikatoren | Verwendung im Diskurs | Säule 1 und 2 der R2P finden breite Unterstützung | Säule 3 wird wegen prozeduraler Bedenken kritisiert und von vielen nur unter Vorbehalt unterstützt | Viele Staaten haben sich noch nicht offen über die R2P geäußert. | |
| | Anwendung der Norm | | Selektive Anwendung der drei Säulen der R2P durch den Sicherheitsrat | Keine konsistente Reaktion auf Gräueltaten, aber die R2P ist immer häufiger normativer Bezugsrahmen | |
| | Wandel in Institutionen | | Erste nationale und internationale Institutionalisierung von Säule 1 und 2 (OSAPG, Prävention, Focal Points) | Reforminitiativen zur 3. Säule (RwP, Vetobeschränkung) finden Unterstützung, aber keine Umsetzung | |

Konflikte über die Schutzverantwortung drehen sich häufig um die richtige Form der Reaktion auf Gräueltaten: Entwicklungs- und Schwellenländer bevorzugen friedliche Instrumente der Reaktion und sehen Dialog als besten Weg zur Konfliktlösung. Die Beschränkung nationaler Souveränität ist immer noch ein heißes Eisen für viele Staaten des globalen Südens. Gewaltsam erzwungene Regimewechsel wie in Libyen 2011 finden keine Akzeptanz. Viele Staaten sehen dadurch ihren Anspruch auf Selbstbestimmung, gleiche Entwicklung sowie formale souveräne Gleichheit vor dem Hintergrund der Sonderrolle der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates und der dort beobachtbaren Doppelstandards gefährdet (Brock/Deitelhoff 2012; Hofmann/Wisotzki 2014: 500-504).

Solange aus den hart ausgefochtenen Konflikten über die Umsetzung des Normenbündels Initiativen für deren Weiterentwicklung entstehen, scheint die Gefahr einer Degeneration der R2P zur Bedeutungslosigkeit nicht gegeben. Aus dem Streit über die Mandatsüberschreitung der NATO bei der Libyen-Intervention 2011 entwickelten Brasilien die Idee einer *Responsibility while Protecting* und China das *Responsible Protection*-Konzept. Beide fordern damit mehr Transparenz und eine Rechenschaftspflicht von mit VN-Mandat Intervenierenden ein. Angesichts der Blockade des Sicherheitsrats im Syrienkonflikt lebten kurz darauf verschiedene Initiativen zur Beschränkung des Vetos der fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder wieder auf. Keine der Reformen wurde allerdings bislang angegangen. Zu guter Letzt reagierten einige kleinere Staaten sowie die Zivilgesellschaft auf die verhärteten Fronten in der Debatte über die richtige Reaktion auf schwere Gräueltaten mit neuen Präventionsinitiativen.

Problematisch für die Schutzverantwortung könnte allerdings werden, dass a) die reaktive Komponente kaum zur Anwendung kommt und b) einige der genannten Präventionsinitiativen statt des Begriffs der R2P die Termini Völkermord- und Gräueltatenprävention verwenden. Letzteres könnte eine hilfreiche Taktik sein, um die R2P einerseits den geopolitischen Interessenkonflikten der fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder zu entziehen und andererseits, um keinen Widerstand um des Widerstandes willens von Seiten der Skeptiker zu provozieren. Sollte der Begriff der R2P aber als Konsequenz dessen aus dem Diskurs verschwinden, könnte dies das Normenbündel als Ganzes schwächen.

8. Möglichkeiten der internationalen Weiterentwicklung der R2P

Im Bereich Frühwarnung und der konkreten Umsetzung der Prävention von Gräueltaten sollten das OSAPG sowie die mit ihm kooperierenden zivilgesellschaftlichen Akteure, wie ICRtoP, GCR2P und das AIPR weiterhin gefördert werden. Ohne die Unterstützung dieser Akteure würden die meisten der erläuterten Präventionsinitiativen nicht existieren. Doch für ihre Arbeit sind sie auf finanzielle Unterstützung angewiesen. Diese kann bei einem Regierungswechsel in einem wichtigen Befürworterstaat schnell schwinden. Das zeigte die rhetorische Abwendung Kanadas von der R2P nach dem konservativen Regierungswechsel 2006: Der Begriff der R2P wird als missliebiges Erbe der liberalen Vorgängerregierung betrachtet und soll von kanadischen Diplomaten nicht mehr verwendet werden, auch wenn man die Inhalte weiter unterstützt.

Gleichzeitig müssen auch die stärksten Befürworter ihren eigenen Ansprüchen gerecht werden. Das beinhaltet zum Beispiel die Etablierung eines *R2P Focal Points*, auch auf EU Ebene, sowie eine Analyse relevanter Kapazitäten in diesem Bereich. In den nationalen Außenpolitiken sollten gezielt Maßnahmen zur Gräueltatenprävention gefördert werden. Die USA können hier als Orientierung dienen (Brockmeier et al. 2013; Junk 2014). Für Deutschland bietet auch der Aktionsplan zivile Krisenprävention wichtige Anknüpfungspunkte (Hofmann 2013). Die EU findet entsprechende Vorschläge im Bericht der Task Force on the EU Prevention of Mass Atrocities (2013). Notwendig sind auch eine unvoreingenommene Bewertung und Kritik bei der Analyse von Situationen, in denen Gräueltaten auftreten können. Auch westliche liberale Demokratien müssen bereit dazu sein, Verbündete für Brüche des humanitären Völkerrechts oder die Diskriminierung bestimmter Gruppen ihrer Bevölkerung zu kritisieren. Damit würde der Vorwurf der Doppelstandards zumindest abgeschwächt.

Prävention ist ein Schwerpunkt der R2P. Sie beinhaltet aber den ebenso wichtigen Aspekt der Reaktion auf Gräueltaten. Um die R2P als ganzes Normenbündel zu stärken, sollten, meiner Einsicht nach, die Präventionsinitiativen durch konkrete Schritte zur Stärkung der Anerkennung der dritten Säule der R2P in der Staatengemeinschaft ergänzt werden. Wenn R2P-Normunternehmer, wie Nichtregierungsorganisationen und Staaten in der *Group of Friends of R2P* schon heute behaupten, die R2P sei bereits allgemein anerkannt und zudem auf dem besten Weg zum Gewohnheitsvölkerrecht zu werden, so stellen sie den von ihnen erwünschten Endpunkt der Normentwicklung irrtümlich als den geltenden Status quo dar (Daase 2013). Damit werden aber wiederum jene in ihrer Sicht bestätigt, die die R2P als Oktroyierung eines westlichen Wertesystems interpretieren. Die Befürworter müssen einen konstruktiven Dialog mit den Kritikern suchen. Nur so kann sich mit der Zeit die Anerkennung des gesamten Normenbündels universalisieren und eine konsistentere Anwendung der dritten Säule durch den Sicherheitsrat etablieren, was Voraussetzung für die dauerhafte Stärkung der R2P wäre.

Über institutionelle Reformen sollte daher aktiv auf die Souveränitätsbedenken vieler Staaten des Südens eingegangen werden. Gewaltfreie Mittel, wie diplomatischer Druck, Vermittlung, Beobachtungsmissionen, Sanktionen oder eine Überweisung des Falls an den Internationalen Strafgerichtshof, sind dem Einsatz militärischer Gewalt vorzuziehen (Hofmann 2013: 10-11). Wenn diese Instrumente wirkungslos bleiben, sollten etwaige militärische Interventionen nur in einem engen Rahmen und unter internationaler Kontrolle durchgeführt werden. Die Nichtinterventionsnorm ist für viele Entwicklungs- und Schwellenländer der Grundstein der internationalen Ordnung und nicht nur ein qualifizierbares völkerrechtliches Prinzip unter vielen. Die in Irak und Libyen erzwungenen Regimewechsel wecken bei diesen Staaten Erinnerungen an eine koloniale Vergangenheit, ohne nationale Selbstbestimmung und völkerrechtliche Gleichheit. Die von Brasilien eingebrachte *Responsibility while Protecting* bietet hier gute Anknüpfungspunkte. Da die Initiative von einem südlichen Schwellenland kam, besitzt sie große Legitimität in den Reihen der Entwicklungsländer. Gemeinsam mit Brasilien und anderen Schwellenländern wie Indien und Südafrika sollte die Konzeptnote in einen Reformvorschlag für die Arbeitsmethoden des Sicherheitsrates übersetzt werden. Durch ein Anknüpfen an Chinas *Responsible Protection*-Konzept könnte vielleicht auch die Spaltung des Sicherheitsrates in dieser Frage überwunden werden. Doch darf man sich keinen Illusionen hingeben: Gerade

für die Großmächte wird der Sicherheitsrat Schauplatz zur Austragung geopolitischer Konflikte bleiben. Daher werden immer wieder schwere Gräueltaten auftreten, ohne dass die internationale Gemeinschaft reagiert. Entscheidend ist es den sozialen Druck auf die P5 zu erhöhen, ihrer Verantwortung nachzukommen.

Die R2P sollte daher, wie inzwischen in den Fluren der VN diskutiert, offiziell auf die Agenda der Generalversammlung aufgenommen werden. Anders als die offenen Debatten des Sicherheitsrates zum Schutz von Zivilisten, an deren Ende häufig Verhandlungen über Resolutionen stehen, sind die interaktiven informellen Dialoge der Generalversammlung zur R2P alles andere als interaktiv. Wäre die R2P auf der offiziellen Agenda und ständen konkrete Resolutionentwürfe zur Diskussion, müssten Befürworter wie Gegner der R2P miteinander in einen Dialog treten. Vielleicht kann so, nach Jahren des informellen Austauschs, ein breiterer Konsens entwickelt werden. Darüber hinaus könnte so der Druck auf die P5 steigen, sich angesichts schwerer Gräueltaten auf eine gemeinsame Vorgehensweise zu einigen.

Zu guter Letzt muss noch betont werden, dass eine diskursive Stärkung der R2P und ihrer Bestandteile auf internationaler Ebene noch keine Verbesserung des Schutzes der Menschen bedeutet, die von Gewalt und Vertreibung bedroht sind. Hierzu bedarf es weiterer Reformen und mehr Engagement aller Staaten im Bereich der Friedenssicherung und Friedensdurchsetzung sowie bei Krisenprävention und -reaktion, auf die in diesem Report nicht eingegangen werden konnte. Eine Stärkung der Schutzverantwortung und ihrer Anerkennung unter den Mitgliedstaaten würde den dafür notwendigen Nährboden schaffen. Voraussetzung dafür ist aber wiederum eine nicht-selektive und kohärente Umsetzung aller drei Säulen der R2P, in Form konkreter und effektiver Schutzmaßnahmen für von Gräueltaten bedrohte Bevölkerungsgruppen weltweit.

Literatur

- Acharya, Amitav* 2004: How Ideas Spread. Whose Norms Matter? ; Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism, in: *International Organization* 58: 2, 239-275.
- Adler-Nissen, R./Pouliot, V.* 2014: Power in Practice: Negotiating the International Intervention in Libya, in: *European Journal of International Relations*.
- AIPR* 2015a: Latin American Network for Genocide and Mass Atrocity Prevention, in: <http://bit.ly/1BxPRee> (19.1.2015).
- AIPR* 2015b: What we Do, in: www.auschwitzinstitute.org/what-we-do/ (26.1.2015).
- Amnesty International* 2015: Global Response to Atrocities by States and Armed Groups 'Shameful and Ineffective'. Press Release 25. Februar, in: <http://bit.ly/1F0kpZN> (2.3.2015).
- Annan, Kofi A.* 2004: Letter dated 12 July 2004 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, UN Record Symbol S/2004/567.
- Annan, Kofi A.* 2005: In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All. Report of the Secretary-General, UN Record Symbol A/59/2005, New York.
- Annan, Kofi A.* 2009: Opening Remarks to the Opening Plenary Session – Kenya National Dialogue: One Year Later, in: <http://bit.ly/1OCbTW6> (25.3.2015).
- AP-R2P* 2015: About the Centre, in: www.r2pasiapacific.org/about (26.1.2015).
- Badescu, Cristina G./Weiss, Thomas G.* 2010: Misrepresenting R2P and Advancing Norms: An Alternative Spiral?, in: *International Studies Perspectives* 11: 4, 354-374.
- Ban Ki-Moon* 2007a: Letter dated 31 August 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, UN Record Symbol S/2007/721.
- Ban Ki-Moon* 2007b: Report of the Secretary-General on the Protection of Civilians in Armed Conflict, UN Record Symbol S/2007/643, New York.
- Ban Ki-Moon* 2009: Umsetzung der Schutzverantwortung. Bericht des Generalsekretärs. (UN Record Symbol A/63/677), New York.
- Ban Ki-Moon* 2010: Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect. Report of the Secretary-General, UN Record Symbol A/64/864.
- Ban Ki-Moon* 2011: The Role of Regional and Sub-Regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect. Report of the Secretary-General, UN Record Symbol A/65/877-S/2011/393, New York.
- Ban Ki-Moon* 2012a: Report of the Secretary-General on the Protection of Civilians in Armed Conflict, UN Record Symbol S/2012/376, New York.
- Ban Ki-Moon* 2012b: Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response. Report of the Secretary-General, UN Record Symbol A/66/874 – S/2012/578, New York.
- Ban Ki-Moon* 2013a: Letter dated 9 July 2013 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, UN Record Symbol S/2013/410.
- Ban Ki-Moon* 2013b: Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention. Report of the Secretary-General, UN Record Symbol A/67/929 – S/2013/399, New York.

- Ban Ki-Moon* 2014: Fulfilling our Collective Responsibility: International Assistance and the Responsibility to Protect. Report of the Secretary General, UN Record Symbol A/68/947 – S/2014/449, New York.
- Banda, Maria* 2007: The Responsibility to Protect: Moving the Agenda Forward, Ottawa.
- Bellamy, Alex J.* 2009: Responsibility to Protect. The Global Effort to End Mass Atrocities, Cambridge.
- Bellamy, Alex J.* 2010: The Responsibility to Protect – Five Years on, in: Ethics and International Affairs 24: 2, 143-169.
- Bellamy, Alex J.* 2012: R2P – Dead or Alive?, in: Hanns Seidel Foundation/Institute for Security Studies/Konrad-Adenauer-Stiftung/South African Institute of International Affairs (Hrsg.): The Responsibility to Protect: From Evasive to Reluctant Action? The Role of Global Middle Powers, Johannesburg/Pretoria, SA, 11-29.
- Bellamy, Alex J./Williams, Paul D.* 2011: The New Politics of Protection? Côte d'Ivoire, Libya and the Responsibility to Protect, in: International Affairs 87: 4, 825-850.
- Benner, Thorsten* 2012: Brasilien als Normunternehmer: die ›Responsibility While Protecting‹, in: Vereinte Nationen: 6/2012, 251-256.
- Brazil* 2011: Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General. Annex: Responsibility while protecting: elements for the Development and Promotion of a Concept, UN Record Symbol.
- Brock, Lothar* 2013: Der internationale Schutz von Menschen vor innerstaatlicher Gewalt. Dilemmata der Responsibility to Protect. in: Busche, Hubertus/Schubbe, Daniel (Hrsg.): Die Humanitäre Intervention in der ethischen Beurteilung, Tübingen, 213-238.
- Brock, Lothar/Deitelhoff, Nicole* 2012: Der normative Bezugsrahmen der internationalen Politik: Schutzverantwortung und Friedenspflicht, in: Schoch, Bruno/Hauswedell Corinna/Kursawe, Janet/Johannsen, Margret (Hrsg.): Friedensgutachten 2012, Münster, 99-111.
- Brockmeier, Sarah/Kurtz, Gerrit/Rotmann, Philipp* 2013: Schutz und Verantwortung: Über die US-Außenpolitik zur Verhinderung von Gräueltaten (Heinrich Böll Stiftung – Schriften zur Demokratie), Berlin.
- Cairns, Edmund* 2014: R2P and Humanitarian Action, in: Global Responsibility to Protect 6: 2, 146-161.
- Capie, David* 2012: The Responsibility to Protect Norm in Southeast Asia: Framing, Resistance and the Localization Myth, in: The Pacific Review 25: 1, 75-93.
- Cortell, Andrew P./Davis, James W.* 2000: Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda, in: International Studies Review 2: 1, 65-87.
- Daase, Christopher* 2013: Die Legalisierung der Legitimität – Zur Kritik der Schutzverantwortung als Emerging Norm, in: Die Friedens-Warte 88: 1-2, 41-62.
- Deitelhoff, Nicole* 2006: Überzeugung in der Politik. Grundzüge einer Diskurstheorie internationalen Regierens, Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft, Bd. 1821, Frankfurt a.M.
- Deitelhoff, Nicole* 2013: Scheitert die Norm der Schutzverantwortung? Der Streit um Normbegründung und Normanwendung der R2P, in: Die Friedens-Warte 88: 1-2, 17-39.

- Deitelhoff, Nicole/Zimmermann, Lisbeth* 2013: Things We Lost in the Fire: How Different Types of Contestation Affect the Validity of International Norms, PRIF Working Papers, Frankfurt a.M.
- Dembinski, Matthias/Reinold, Theresa* 2011: Libya and the Future of the Responsibility to Protect – African and European Perspectives, PRIF Reports, Band 107, Frankfurt a.M.
- Deng, Francis M.* 1995: Reconciling Sovereignty: A Basis for International Humanitarian Action, in: Harbeson, John W./Rothchild, Donald (Hrsg.): Africa in World Politics. Post-Cold War Challenges, Boulder (u. a.), 295-310.
- Deutsche Welle* 2008: Kenya Considers German Coalition to Resolve Political Crisis, in: <http://bit.ly/1xEunAr> (26.1.2015).
- Evans, Gareth* 2007: Delivering on the Responsibility to Protect: Four Misunderstandings, Three Challenges and How to Overcome Them. Address by Gareth Evans, President, International Crisis Group, to SEF Symposium 2007, The Responsibility to Protect (R2P): Progress, Empty Promise or a License for 'Humanitarian Intervention', Bonn, 30 November 2007, in: www.gevans.org/speeches/speech243.html (26.1.2015).
- Evans, Gareth* 2008: Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All, Washington, DC, USA.
- Fehl, Caroline* 2014: Growing Up Rough: The Changing Politics of Justice at the International Criminal Court, PRIF-Report, No. 127, Frankfurt a.M.
- Finnemore, Martha/Sikkink, Kathryn* 1998: International Norm Dynamics and Political Change, in: *International Organization* 52: 4, 887-917.
- GAAMAC* 2015: Global Action Against Mass Atrocity Crimes (GAAMAC), in: www.gaamac.org/ (19.1.2015).
- Garwood-Gowers, Andrew* 2015: China's "Responsible Protection" Concept: Reinterpreting the Responsibility to Protect (R2P) and Military Intervention for Humanitarian Purposes, in: *Asian Journal of International Law*, 1-30.
- GCR2P* 2009: Implementing the Responsibility to Protect. The 2009 General Assembly Debate: An Assessment, New York.
- GCR2P* 2012: Timely and Decisive Response: Summary of the Informal Interactive Dialogue of the UN General Assembly on the Responsibility to Protect held on 5 September 2012, in: www.globalr2p.org/media/files/r2p_unga_dialogue_2012.pdf (28.1.2015).
- GCR2P* 2014: UN Security Council Veto Reform, in: <http://bit.ly/1EIyvY> (26.1.2014).
- GCR2P* 2015: R2P Focal Points, in: www.globalr2p.org/our_work/r2p_focal_points (19.1.2015).
- Gromes, Thorsten/Dembinski, Matthias* 2013: Bestandsaufnahme der humanitären militärischen Interventionen zwischen 1947 und 2005, HSFK-Report Nr. 2, Frankfurt a.M.
- Hehir, Aidan* 2012: Syria and the Responsibility to Protect: Rhetoric Meets Reality, *E-International Relations*, in: <http://bit.ly/1D57BUc> (26.3.2015).
- High Level Panel on Threats, Challenge and Change* 2004: A More Secure World: Our Shared Responsibility, UN Record Symbol A/59/565, New York.

- High-Level Advisory Panel on the Responsibility to Protect in Southeast Asia* 2014: Mainstreaming the Responsibility to Protect in Southeast Asia: Pathway towards a Caring ASEAN Community. Report of the High Level Advisory Report on R2P in Southeast Asia. Presented at the United Nations, New York, 9 September 2014, in: http://r2psoutheastasia.files.wordpress.com/2014/08/hlap-report_final.pdf (23.1.2015).
- Hofmann, Gregor P.* 2013: Politische Bekenntnisse ohne Folgen. Die deutsche Politik und die zögerliche Umsetzung der internationalen Schutzverantwortung, HSFK-Standpunkte 6, Frankfurt a.M.
- Hofmann, Gregor P./Wisotzki, Simone* 2014: Global Governance Efforts in Tension between Humanitarian Concerns and Statist Sovereignty Rights, in: *International Negotiation* 19: 3, 487-517.
- ICISS* 2001: The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa.
- ICRtoP* 2009: About the R2PCS Project at WFM-IGP (2003-2009), in: <http://bit.ly/1H44R79> (26.1.2015).
- ICRtoP* 2012: A 'Responsibility not to Veto?', in: <http://bit.ly/1H44Zni>; (26.1.2015).
- ICRtoP* 2015: Current Members, in: <http://bit.ly/1FYW9bR> (26.1.2015).
- Jacobs, Andreas* 2011: Nairobi Burning. Kenya's Post-Election Violence from the Perspective of the Urban Poor, PRIF Report No. 110, Frankfurt a.M.
- Junk, Julian* 2014: The Two-Level Politics of Support – US Foreign Policy and the Responsibility to Protect, in: *Conflict, Security & Development* 14: 4, 535-564.
- Karlsrud, John* 2013: Responsibility to Protect and Theorising Normative Change in International Organisations: From Weber to the Sociology of Professions, in: *Global Responsibility to Protect* 5: 1, 3-27.
- Keck, Margaret E./Sikkink, Kathryn* 1998: *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Cornell Paperbacks, Ithaca, NY.
- Kirchner, Magdalena* 2014: Vom syrischen Bürgerkrieg zum Flächenbrand?, in: *Werkner, Ines-Jacqueline/Kursawe, Janet/Johannsen, Margret/Schoch, Bruno/Boemcken, Marc v. (Hrsg.): Friedensgutachten 2014*, Münster, 297-309.
- Krempel, Jörg* 2010: Côte d'Ivoire in der Sackgasse. Oder: Wie man einen abgewählten Präsidenten zum Machtverzicht bewegen kann, HSFK-Standpunkte Nr. 11, Frankfurt a.M.
- Lederer, Edith M.* 2006: U.N. Affirms Duty to Defend Civilians, in: *The Washington Post* (28.4.2006).
- Lehmann, Volker* 2013: *Reforming the Working Methods of the UN Security Council. The Next ACT*, FES Perspective August, New York.
- Loges, Bastian* 2013: Schutz als neue Norm in den Internationalen Beziehungen. Der UN-Sicherheitsrat und die Etablierung der Responsibility to Protect, Wiesbaden.
- Luck, Edward* 2012: Opening Statement of Dr. Edward C. Luck, Special Adviser to the United Nations Secretary-General on the Responsibility to Protect. Informal Discussion on the „Responsibility While Protecting“ Initiative, organized by the Permanent Mission of Brazil, 21 Februar.

- MFA Russia* 2008: Interview by Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation Sergey Lavrov to BBC, Moscow.
- Müller, Harald* 2013: Justice and Peace: Good Things Do Not Always Go Together, in: Hellmann, Gunther (Hrsg.): Justice and Peace. Interdisciplinary Perspectives on a Contested Relationship, 43-68.
- Obama, Barack/Cameron, David/Sarkozy, Nicolas* 2011: Libya's Pathway to Peace. International Herald Tribune Op-Ed, in: <http://nyti.ms/1E9wqyd> (26.1.2015).
- OHCHR* 2014: Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, in: <http://bit.ly/1e8gHgH> (26.1.2015).
- Peou, Sorpong* 2002: The UN, Peacekeeping, and Collective Human Security: From an Agenda for Peace to the Brahimi Report, in: International peacekeeping 9: 2, 51-68.
- President of the 63rd General Assembly* 2009: Concept Note on Responsibility to Protect Populations from Genocide, War Crimes, Ethnic Cleansing and Crimes against Humanity, in: <http://bit.ly/1Jx6izr> (10.11.2014).
- Sandholtz, Wayne* 2009: Explaining International Norm Change, in: Sandholtz, Wayne/Stiles, Kendall W. (Hrsg.): International Norms and Cycles of Change, Oxford, 1-26.
- Security Council Report* 2011: Cross-Cutting Report No. 2: Protection of Civilians, in: <http://bit.ly/1dnwIX7> (12.6.2014).
- Serrano, Mónica* 2011: The Responsibility to Protect and its Critics: Explaining the Consensus, in: Global Responsibility to Protect 3: 4, 425-437.
- Stuenkel, Oliver* 2014: The BRICS and the Future of R2P, in: Global Responsibility to Protect 6: 1, 3-28.
- Thakur, Ramesh* 2006: The United Nations, Peace and Security. From Collective Security to Responsibility to Protect, Cambridge.
- The Stanley Foundation* 2012: Preparatory Workshop for the Second Meeting of the R2P Focal Points Network, in: www.stanleyfoundation.org/resources.cfm?id=476 (26.1.2015).
- The Stanley Foundation* 2015: Preventing Genocide, in: <http://bit.ly/1OCdknr> (26.1.2015).
- The Task Force on the EU Prevention of Mass Atrocities* 2013: The EU and the Prevention of Mass Atrocities – An Assessment of Strengths and Weaknesses, Budapest.
- Ulfstein, Geir/Christiansen, Hege F.* 2013: The Legality of the NATO Bombing in Libya, in: International and Comparative Law Quarterly 62: 01, 159-171.
- UN Office of Internal Oversight Services* 2014: Evaluation of the Implementation and Results of Protection of Civilians Mandates in United Nations Peacekeeping Operations, UN Record Symbol A/68/787.
- United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect* 2014: Framework of Analysis for Atrocity Crimes. A Tool for Prevention, in: <http://bit.ly/1wd1GqF> (6.3.2015).
- van Steenberghe, Raphael* 2014: The Notions of the Responsibility to Protect and the Protection of Civilians in Armed Conflict: Detecting their Association and Its Impact Upon International Law, in: Goettingen Journal of International Law 6: 1, 81-114.

- Vereinte Nationen* 2008: General Assembly Press Release Fifth Committee 28th Meeting (AM), 4.3.2008, in: www.un.org/press/en/2008/gaab3837.doc.htm (26.1.2008).
- Vereinte Nationen* 2010: Meetings Coverage: Sixty-fifth General Assembly Fifth Committee 27th Meeting (Night), 23.12.2010, in: www.un.org/press/en/2010/gaab3980.doc.htm; (26.1.2015).
- Vereinte Nationen* 2012: Report of the Secretary-General's Internal Review Panel on United Nations Action in Sri Lanka, in: <http://bit.ly/1c2Xjar> (10.2.2013).
- Vereinte Nationen* 2013: Human Rights Up Front Initiative, in: www.un.org/sg/rightsupfront/ (28.1.2015).
- VN Sicherheitsrat* 2011a: Meeting Record, 6498th Meeting, 17 März 2011, 18:00, UN Record Symbol S/PV.6498, New York.
- VN Sicherheitsrat* 2011b: Statement by the President of the Security Council on Syria, UN Record Symbol S/PRST/2011/16, New York.
- VN Sicherheitsrat* 2011c: Meeting Record, 6627th meeting, 4. Oktober 2011, UN Record Symbol S/PV.6627, New York.
- VN Sicherheitsrat* 2012a: 6711th meeting, 4 Februar 2012, 10:00, UN Record Symbol S/PV.6711, New York.
- VN Sicherheitsrat* 2012b: 6810th Meeting, 19 Juli 2012, 10:25am (UN Record Symbol S/PV.6810), New York.
- WFM-IGP* 2015: Our Funders, in: www.wfm-igp.org/content/our-funders (26.1.2015).
- Wiener, Antje* 2008: *The Invisible Constitution of Politics. Contested Norms and International Encounters*, New York.
- Wunderlich, Carmen* 2009: Ein guter Rat tut not – Vorschläge zur Reform des VN-Sicherheitsrats, HSFK-Report Nr. 1, Frankfurt a.M.
- Zähringer, Natalie* 2013: Norm Evolution Within and Across the African Union and the United Nations: The Responsibility to Protect (R2P) as a Contested Norm, in: *South African Journal of International Affairs* 20: 2, 187-205.

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|----------|---|
| ACT: | Accountability, Coherence and Transparency Group |
| AIPR: | Auschwitz Institute for Peace and Reconciliation |
| AP-R2P: | Pacific Centre for the Responsibility to Protect |
| ASEAN: | Association of Southeast Asian Nations |
| AU: | Afrikanische Union |
| EU: | Europäische Union |
| FSA | Freie Syrische Armee |
| GAAMAC: | Global Action against Mass Atrocity Crimes |
| GCR2P: | Global Centre for the Responsibility to Protect |
| HLP: | High Level Panel on Threats, Challenge and Change |
| ICISS: | International Commission on Intervention and State Sovereignty |
| ICRtoP: | Die International Coalition for the Responsibility to Protect |
| IHL: | International Humanitarian Law |
| ISIS | Islamic State of Iraq and ash-Sham |
| IStGh: | Internationaler Strafgerichtshof |
| MFA: | Ministry of Foreign Affairs |
| NAM: | Non-Aligned Movement |
| NATO: | North Atlantic Treaty Organization |
| NGO: | Non-Governmental Organization |
| NRO: | Nichtregierungsorganisation |
| OHCHR: | Office of the High Commissioner for Human Rights |
| OSAPG: | Joint Office of the Special Advisers on the Prevention of Genocide and the Responsibility to Protect |
| P3: | Bezeichnung für die drei westlichen ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, Frankreich, Großbritannien und die USA; Abwandlung von → P5 |
| P5: | die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats |
| PoC: | Protection of Civilians in armed conflict |
| R2P: | Responsibility to Protect, Schutzverantwortung |
| R2P: | Engaging Civil Society Project (R2P-CS) |
| RFCI: | Republican Forces of Côte d'Ivoire |
| RtoP: | siehe → R2P |
| RwP: | Responsibility while Protecting |
| S5: | Small Five, Costa Rica, Jordanien, Liechtenstein, die Schweiz und Singapur |
| SC: | Security Council |
| UN: | United Nations |
| UNOCI: | United Nations Operation in Côte d'Ivoire |
| US: | siehe → USA |
| VN: | Vereinte Nationen |
| WFM-IGP: | World Federalist Movement-Institute for Global Policy |