

„Responsibility to Protect“:

Vom Konzept zur angewandten friedens- und sicherheitspolitischen Doktrin?

Inhalt	
1. „Responsibility to Protect“ als ganzheitlicher Ansatz	1
2. Von der „Sovereignty as Control“ zur „Sovereignty as Responsibility“	3
3. Verantwortung für Prävention und Wiederaufbau	7
4. Ausblick	9
5. Weitere Links und Literatur	10

Spätestens seit dem nicht verhinderten Völkermord in Ruanda wird diskutiert, wie derzeitige völkerrechtliche Regelungen weiterentwickelt werden müssen, um Zivilbevölkerungen vor schwersten Menschenrechtsverletzungen schützen zu können. Die bisherigen Regelungen unter Kapitel VII der UN-Charta sehen eine militärische Intervention und damit den Eingriff in die Souveränität eines Staates mit Autorisierung des UN-Sicherheitsrates vor. Fehlt es entscheidenden Akteuren am politischen Willen zu handeln oder kommt eine Autorisierung des Sicherheitsrates nicht zustande, ist die internationale Gemeinschaft in vielen Fällen handlungsunfähig.

Zentraler Diskussionspunkt ist daher die Frage, welche Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit externe Akteure - notfalls auch mit militärischen Mitteln – legitim zum Schutz der Zivilbevölkerung inter-

venieren dürfen. Mit dem Konzept der „Responsibility to Protect“ (R2P) wird auf UN-Ebene versucht, eine Antwort auf diese Frage zu entwickeln.

Das FriEnt-Briefing stellt den ganzheitlichen Ansatz von R2P vor, behandelt Fragen seiner Umsetzung und weist auf Herausforderungen hin.

1. „Responsibility to Protect“ als ganzheitlicher Ansatz

R2P geht auf eine Initiative der kanadischen Regierung zurück, die die International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) ins Leben rief und deren Empfehlungen im Jahr 2001 veröffentlicht wurden. In diesem Bericht wird das Konzept der Souveränität neu definiert: Wenn ein Staat nicht willens oder in der Lage ist, seine Bevölkerung vor Genozid, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen, geht die Verpflichtung zum Schutz auf die anderen Mitglieder der internationalen Gemeinschaft über. R2P erstreckt sich dabei dezidiert nur auf diese vier Kategorien. Die internationale Gemeinschaft hat dann unter bestimmten Voraussetzungen nicht nur das Recht, in die Angelegenheiten des betroffenen Landes zu intervenieren, sondern ist dazu verpflichtet.

Dies führte zu kontroversen Debatten, die sich überwiegend auf die Frage der vorgeschlagenen Neubestimmung von Souveränität - und der Abkehr von dem

Responsibility to Protect

„**Responsibility to Prevent**“ bezieht sich u.a. auf Frühwarnung und -reaktion sowie politische, diplomatische, wirtschaftliche und rechtliche Maßnahmen zur direkten Prävention, wie beispielsweise Fact-Finding Missionen, eine Verbesserung der Handelsbedingungen oder die Etablierung des Internationalen Strafgerichtshofs.

„**Responsibility to React**“ sieht zunächst nicht-militärische Maßnahmen wie z.B. politische, wirtschaftliche oder militärische Sanktionen vor. Erst wenn alle diplomatischen Lösungsversuche gescheitert sind, sind Möglichkeiten für eine militärische Intervention vorgesehen.

„**Responsibility to Rebuild**“ umfasst drei zentrale Bereiche: 1. Sicherheit, u.a. Entwaffnung, Demobilisierung, Reintegration; 2. Gerechtigkeit und Versöhnung, u.a. Transitional Justice; 3. Entwicklung, u.a. wirtschaftliche Maßnahmen.

kontroversen Begriff der humanitären Intervention - sowie Fragen der militärischen Intervention konzentrieren. Mit R2P wird unter bestimmten Bedingungen dem bislang gleichrangigen Rechtsgut Menschenrechte im Konflikt Vorrang vor dem Rechtsgut der staatlichen Souveränität gegeben. Sollte R2P zu einer völkerrechtlichen Norm werden, würde damit erstmals eine zentrale Wertung des bisherigen Völkerrechtes umgekehrt.

Häufig wird in der Debatte jedoch kaum reflektiert, dass es sich bei R2P um einen ganzheitlichen Ansatz handelt, der die Bereiche Prävention („Responsibility to Prevent“), Reaktion

(„Responsibility to React“) und Wiederaufbau („Responsibility to Rebuild“) als Prozess versteht, in einem Konzept verbindet und dabei erst dann eine militärische Intervention vorsieht, wenn alle anderen Mittel ausgeschöpft wurden. Dabei wird der Fokus auf die „Responsibility to Prevent“ gelegt mit dem Ziel, Situationen zu verhindern, in denen eine militärische Option erwogen werden muss.

Wichtige Stationen/UN-Weltgipfel 2005

Sowohl der Bericht des Secretary General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change aus dem Jahr 2004 wie auch der Bericht „In Larger Freedom“, die als Schlüsseldokumente des UN-Reformprozesses gelten, enthalten Empfehlungen an die Regierungen, R2P zu unterstützen. Erst die Aufnahme des Konzepts in den Abschlussbericht des UN-Weltgipfels im September 2005 stellte einen wichtigen Meilenstein dar. In dem Dokument wurde festgehalten, dass

1. die Verantwortung zum Schutz der Bevölkerung bei der jeweiligen Regierung liegt,
2. auch die internationale Gemeinschaft die Verantwortung hat, mit friedlichen Mitteln die Bevölkerung zu schützen,
3. falls Staaten nicht willens oder nicht in der Lage sind, ihre Bevölkerung zu schützen, die internationale Gemeinschaft durch den Sicherheitsrat handeln wird, und

UN-Weltgipfel 2005

[ICISS Report: Responsibility to Protect \(2001\)](#)

[Bericht des High-Level Panel: A More Secure World: Our Shared Responsibility \(2004\)](#)

[Bericht des UN-Generalsekretärs: In Larger Freedom \(2005\)](#)

[World Summit Outcome 2005](#)

4. Staaten beim Ausbau ihrer Krisenpräventionskapazitäten und beim Schutz der Bevölkerung unterstützt werden.

Entgegen dem Vorschlag der ICISS enthält der Abschlussbericht jedoch weder den Aspekt der "Responsibility to Rebuild" noch die von der ICISS vorgeschlagenen Kriterien für eine militärische Intervention.

Die Entwicklung der neuen Norm wurde nach dem UN-Weltgipfel durch Referenzen in der Sicherheitsrats-Resolution 1674 „Protection of civilians in armed conflict“ (April 2006), und den Resolutionen 1706 (August 2006) und 1755 (April 2007) zur Entsendung von UN-Friedenstruppen nach Darfur weiter vorangetrieben.

UN-Resolutionen

[Resolution 1674](#)

[Resolution 1706](#)

[Resolution 1755](#)

„Responsibility to Protect“ und das Konzept der Menschlichen Sicherheit

Sowohl R2P als auch das Konzept der Menschlichen Sicherheit machen das Individuum zum Referenzpunkt staatlichen Handelns. Häufig wird ein enger Zusammenhang zwischen den beiden etwa zeitgleich entstandenen Konzepten postuliert bzw. R2P als Teil des umfassenderen Ansatzes von Menschlicher Sicherheit verstanden. Dabei wird jedoch teilweise gerade der Präventionsaspekt als Herzstück von R2P ausgeklammert. Eine klare Abgrenzung bleibt somit schwierig. Wichtig ist, dass sich das Konzept auf die vier genannten Kategorien Genozid, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit bezieht und nicht durch eine stärkere Anlehnung an das Konzept der Menschlichen Sicherheit aufgeweicht werden sollte.

2. Von der „Sovereignty as Control“ zur „Sovereignty as Responsibility“

R2P strebt eine Weiterentwicklung des Völkerrechtes, insbesondere des Verhältnisses zwischen den Rechtsgütern staatliche Souveränität und Menschenrechte an. Traditionell wurde seit dem Westfälischen Frieden staatliche Souveränität nach innen und nach außen absolut definiert, einschränkbar nur durch die eng umrissenen Ausnahmetatbestände in Kapitel VII der UN-Charta: zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Die UN-Charta lässt eine Abwägung der staatlichen Souveränität gegen andere Werte der Charta – etwa das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die Menschenrechte – bisher nicht zu. Unter R2P wird das alte Spannungsverhältnis zwischen Souveränität und Nichteinmischung vs. Verantwortung der internationalen Gemeinschaft und Menschenrechte in extremen Fällen zugunsten der letzteren Rechtsgüter aufgelöst. In den genannten vier besonders schweren Fällen von Menschenrechtsverletzungen kann die Abwägung also gegen das Souveränitätsrecht des Staates ausfallen.

Staatliche Souveränität wird nicht mehr als Selbstzweck, sondern als Mittel zum Zweck definiert. Ein Staat hat das Recht und die Verantwortung, den Schutz seiner Bürgerinnen und Bürger zu garantieren. Diese Souveränität im Sinne einer Erstverantwortung bleibt aber nur solange erhalten, wie der Staat willens und in der Lage ist, seine Bevölkerung vor besonders grausamen Gewaltverbrechen zu schützen. Mit dem Übergang dieser Verantwortung zum Schutz an die anderen Mitglieder der internationalen Gemeinschaft – und damit zumindest einer teilweisen und temporären Einschränkung der Souveränität des betroffenen Staates – soll der Staat dazu gebracht werden, sich wieder völkerrechtskonform zu verhalten.

ten. Staaten, die schwerste Menschenrechtsverletzungen gegen die eigene Bevölkerung dulden oder gar selbst begehen, können sich so nicht mehr hinter dem Schutzschild Souveränität verstecken.

Diese Neuordnung des Ranges der Rechte der UN-Charta hat den Vorteil, dass sich daraus Kriterien für einen völkerrechtlichen Notstand und die Intervention der internationalen Gemeinschaft ableiten lassen. Die ICISS hatte bereits in ihrem Bericht einen Kriterienkatalog aufgestellt, der im Folgenden dargestellt werden soll.

Möglichkeiten der Umsetzung: Herausforderungen bei militärischer Intervention

Der Fokus des Konzeptes auf „Responsibility to Prevent“ unterstreicht, dass es R2P vor allem darum geht, Situationen zu vermeiden, in denen eine militärische Intervention erwogen werden muss. Als ultima ratio ist unter der „Responsibility to React“ aber auch eine militärische Intervention zum Schutz der Zivilbevölkerung ausdrücklich vorgesehen. Zudem ist festgelegt, unter welchen Bedingungen der Einsatz militärischer Mittel zu rechtfertigen ist.

Die Kommission hat versucht, die Hürde für eine militärische Intervention hoch zu legen. Die Entscheidung zu einer militärischen Intervention in einen souveränen Staat darf demnach erst nach der Ausschöpfung aller anderen vorhandenen Möglichkeiten in Betracht gezogen werden (last resort).

ICISS-Kriterien

- right authority
- just cause
- right intention
- last resort
- proportional means
- reasonable prospects

Als wichtigstes und somit als Schwellenkriterium wird der gerechte Grund genannt (just cause). Eine militärische Intervention kann demzufolge nur dann legitim sein, wenn es sich um die akute Bedrohung des Lebens einer großen Anzahl von Menschen handelt und der Staat nicht willens oder in der Lage ist, einzugreifen, oder wenn in großem Umfang ethnische Säuberungen stattfinden.

Weiterhin muss eine aufrichtige Absicht (right intention) vorliegen. Es muss beabsichtigt sein, Leiden zu beenden oder zu vermeiden. Der Sturz einer Regierung ist an sich kein legitimes Ziel in diesem Zusammenhang. Jedoch kann eine Außerstandsetzung der Kapazitäten einer Regierung, die gegen die eigene Bevölkerung vorgeht, nötig sein. Um zu vermeiden, dass die militärische Intervention als durch die Interessen eines anderen Landes geleitet angesehen wird, ist ein multilaterales Vorgehen zu bevorzugen. Als prominentes Gegenbeispiel in diesem Zusammenhang wird häufig die Invasion des Irak 2003 zitiert.

Darüber hinaus ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (proportional means) zu wahren. Der Umfang, die Dauer und Intensität des Eingriffs sollte nicht weiter gehen, als es für den Schutz der Zivilbevölkerung erforderlich ist.

Schließlich sind vernünftige Erfolgsaussichten (reasonable prospects) für eine militärische Intervention erforderlich. Falls die Gefahr besteht, dass sich die Situation der Bevölkerung durch die Anwendung von Gewaltmitteln noch verschlechtert, ist ein Militäreinsatz ausgeschlossen.

Eine zentrale Schwierigkeit in der Anwendung der Kriterien besteht darin, Belege für die genannten Verbrechen zu erbringen. Jedoch wird am Beispiel Darfur und der umstrittenen Einschätzung der dort verübten Verbrechen als Völkermord deutlich, dass die Interpretation dieser Belege und damit die Frage nach einem politischen Konsens entscheidend ist.

In dem speziellen Fall des Tatbestands der ethnischen Säuberung kommt die zusätzliche Schwierigkeit hinzu, dass es sich hierbei nicht um einen eindeutigen ju-

ristischen, sondern um einen vorwiegend politischen Begriff handelt und damit eine eindeutige internationale Definition fehlt. Daher kann weder die Erfüllung aller Kriterien bzw. ihre Nichterfüllung einen Automatismus für oder gegen eine Intervention darstellen.

Der UN-Sicherheitsrat als Entscheidungsinstanz?

Der politischen Charakter der Frage nach einer Entscheidungsinstanz wird durch das Kriterium der „right authority“ adressiert: Grundsätzlich sollte der Einsatz militärischer Mittel durch ein Mandat des UN-Sicherheitsrates legitimiert sein.

Falls der Sicherheitsrat blockiert ist, gibt es zwei Alternativen. Zum einen kann die UN-Generalversammlung unter Anwendung der „Uniting for Peace“-Prozedur aktiv werden und den Mitgliedsstaaten Empfehlungen zur Wahrung des Friedens geben. Diese Option wurde von der ICISS auf Grund der erforderlichen Zweidrittel-Mehrheit explizit nicht empfohlen.

Zum anderen können Regionalorganisationen nach Kapitel VIII der UN-Charta in ihrem Zuständigkeitsbereich Maßnahmen ergreifen und nachträglich um die Autorisierung durch den Sicherheitsrat bitten.

Die Kommission war sich bei der Erstellung des Berichts einer möglichen Blockade des Sicherheitsrats bewusst und mahnte Reformen an: So sollen die fünf ständigen Mitglieder im Fall von Genozid nicht von ihrem Vetorecht Gebrauch machen. Damit wird allerdings erwartet, dass sie aus einer Art moralischer Selbstverpflichtung im Konfliktfall ihre politischen oder wirtschaftlichen Interessen in bestimmten Fällen hinten anstellen.

Die Gefahr einer politischen Instrumentalisierung

Die Aufweichung des Einsatzverbotes militärischer Gewalt birgt die Gefahr, zum Einfallstor für anderweitig motivierte militärische Interventionen zu werden. Die nachgereichte Rechtfertigung des Irakfeldzuges zum Schutz der kurdischen und schiitischen Bevölkerung weist in diese Richtung. Hier setzt die Kritik vieler Entwicklungsländer an: Man fürchtet einen humanitär verkleideten Neokolonialismus, in dem humanitär verbrämte militärische Interventionen ein legitimes Mittel der Machtausübung der Starken werden.

Die Debatte über R2P findet in einem Kontext statt, in dem einzelne Staaten des Westens auf eine Aufweichung des Souveränitäts-Schutzschildes hinarbeiten, um in aktuellen innerstaatlichen Krisen und Konflikten zum Schutz der Bevölkerung eingreifen zu können. Zentraler Faktor für den Erfolg solcher Einsätze ist die Schaffung von Legitimität. Daher sucht die Völkergemeinschaft nach einem neuen Konsens, unter welchen Voraussetzungen und Bedingungen ein solcher Eingriff gerechtfertigt sein kann.

Die an Einfluss gewinnenden Mächte, allen voran China und Russland, beharren dagegen bisher auf dem völkerrechtlichen Status quo mit seinem Vorrang staatlicher Souveränität. Die Gegensätzlichkeit der Argumentationen wird aktuell an den konkurrierenden Resolutionsentwürfen zur Endstatusfrage des Kosovo deutlich.

Die bisher festen Positionen der neuen Mächte beginnen jedoch, sich zu differenzieren. Insbesondere China scheint in der Darfur-Frage seine traditionell starke

Position Chinas

[Pang Zhongying: Some Approaches to Boosting China's Pivotal Role in Tackling Global Challenges \(2007\)](#)

[China's Ministry of Foreign Affairs: China's African Policy \(2006\)](#)

[Hu Dawei and Zhu Ming: China and Peacebuilding in Africa \(FriEnt Impulse 05/2007\)](#)

Betonung von Nichtintervention zu überdenken. Mit der wachsenden Beteiligung an friedenserhaltenden Missionen der UN macht Peking zudem deutlich, dass es von der UN legitimierten Interventionen positiv gegenübersteht.

Die Debatte um R2P wird vielfach weniger von normativen Erwägungen als durch realpolitische Zwänge vorangetrieben. Dabei werden Positionen entlang des gesamten Spektrums eingenommen: Während die einen auf die Übernahme von Verantwortung durch die entwickelte Welt drängen, fürchten andere, einem neuen Kolonialismus Tür und Tor zu öffnen. Um diese Positionen einander anzunähern, wird es für den weiteren Verlauf der Implementierung von „Responsibility to Protect“ entscheidend sein, einen globalen politischen Konsens über die Kriterien für eine militärische Intervention zum Schutz der Zivilbevölkerung gegen Genozid, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu finden. Eine wichtige Leistung des Konzepts besteht aber jetzt schon darin, die notwendige Debatte über tragfähige und international akzeptierte Kriterien zum Schutz von Zivilbevölkerungen angestoßen zu haben.

Darfur/Sudan

Die Vorgeschichte zur geplanten Entsendung einer Hybridmission der Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union (AU) in die sudanesischen Region Darfur verdeutlicht die unbefriedigende Völkerrechtslage und verleiht der Forderung nach klaren Kriterien für Interventionen zum Schutz der Zivilbevölkerung Nach-

Darfur

[ICG: Getting the UN into Darfur \(2006\)](#)

[Kithure Kindiki: Intervention to Protect Civilians in Darfur \(2007\)](#)

[Peter Kagwanja and Patrick Mutahi: Protection of Civilians in African Peace Missions: The Case of the AU Mission in Sudan, Darfur \(2007\)](#)

druck. Bis zur Zustimmung der sudanesischen Regierung und dem Fallenlassen der Vetodrohung Chinas war es für die internationale Staatengemeinschaft nicht möglich, den Gewaltexzessen durch politische, diplomatische oder militärische Mittel ein Ende zu bereiten. Nachdem die AU-Mission dem Morden nicht Einhalt gebieten konnte, gab es durch die Blockade im UN-Sicherheitsrat unter bestehender Völkerrechtslage nur zwei unbefriedigende Optionen: eine nicht-mandatierte und damit völkerrechtswidrige Intervention oder weitere Untätigkeit bei fortgesetzten schwersten Menschenrechtsverletzungen, was die Legitimitätskrise der internationalen Gemeinschaft weiter verschärft hätte. Wie so oft in der Vergangenheit eröffnete der gegenwärtige Souveränitätsbegriff eine wohlfeile Rechtfertigung, um den Schutz der Zivilbevölkerungen realpolitischen Interessen unterzuordnen.

tätigkeitsbegriff eine wohlfeile Rechtfertigung, um den Schutz der Zivilbevölkerungen realpolitischen Interessen unterzuordnen.

Die Debatte darüber, ob sich die Darfur-Krise – trotz der unzweifelhaften Verbrechen gegen die Zivilbevölkerung – als Testfall für die neu entstehende Norm eignen würde, verdeutlicht zudem den Bedarf an einer weiteren Ausarbeitung des Konzeptes bzw. an einem politischen Konsens über Kriterien für militärische Interventionen: So werden von einigen Beobachtern die von der ICISS aufgestellten Kriterien für eine militärische Intervention nicht als erfüllt angesehen (last resort, reasonable prospects). Wie bereits in früheren Fällen erwies sich zudem die eindeutige Einordnung als Völkermord bzw. ethnische Vertreibungen als problematisch.

3. Verantwortung für Prävention und Wiederaufbau

Eine konkrete Anwendung der zivilen Komponenten von R2P bleibt eine zentrale Herausforderung. Zum einen ist dies dem umfassenden Ansatz geschuldet, der eine Vielzahl von bereits existierenden Ansätzen und Aktivitäten bündelt und damit auf Fragen, Probleme und Defizite in der Umsetzung dieser bereits existierenden Instrumente und Mechanismen zurückgeworfen wird. Zum anderen bleibt trotz des expliziten Bekenntnisses der internationalen Gemeinschaft zur Verantwortung die Frage offen, wer genau welche Verantwortung für was hat und zu tragen bereit ist. Gelingt es nicht, die Verantwortlichkeiten zu konkretisieren, droht die versprochene Hilfe zum Schutz vor Genozid, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit ins Leere zu laufen. Darüber hinaus werden bei Fragen der Umsetzung bislang – analog zur konzeptionellen Debatte – die zivilen Aspekte des Konzepts weitestgehend ausgeblendet.

Das Prinzip der Subsidiarität

Auch wenn die Verpflichtung zum Schutz der internationalen Gemeinschaft zum Kern des Konzepts gehört, ist es dennoch erforderlich, sich die Reihenfolge des Übergangs der Verantwortung zu verdeutlichen: Im Sinne des Prinzips der Subsidiarität geht die Verantwortung sukzessive von Staaten auf Regionalorganisationen und dann erst auf die Vereinten Nationen über. Die UN werden ihrem eigenen Anspruch noch nicht gerecht, von einer Kultur der Reaktion zu einer Kultur der Prävention zu gelangen und somit beispielsweise Prävention im Bereich der Frühwarnung zu operationalisieren.

Hierbei spielen vielmehr regionale Organisationen eine entscheidende Rolle. Diese sind auf Grund ihrer politischen Legitimität, Autorität und Nähe zu den Konfliktakteuren für sicherheitspolitische und friedensfördernde Aufgaben wie beispielweise im afrikanischen Kontext von großer Bedeutung.

Auch gilt es, die Rolle lokaler und internationaler zivilgesellschaftlicher Akteure in diesem Zusammenhang stärker zu diskutieren, da das von der ICISS vorgelegte Konzept ihre Rolle weitestgehend offen lässt. Dazu ist es unerlässlich, einen Dialog mit Akteuren aus Regionen des Südens zu initiieren, damit R2P kein Konzept des Nordens bleibt. Bislang besteht ein großes Defizit darin, dass es sich um einen Top-Down-Ansatz handelt. Dabei ermöglicht die relative Offenheit des Konzepts durchaus die Chance einer an regionale Kontexte angepassten Implementierung.

Die „Responsibility to Prevent“

Bei der Frage nach der Umsetzung von Prävention ist zwischen struktureller, operationeller und systematischer Krisenprävention im allgemeinen und der Prävention von Genozid, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Rahmen von R2P zu unterscheiden. „Responsibility to Prevent“ ist kein neues Instrument zur Prävention dieser schweren Verbrechen. Vielmehr greift es auf be-

Frühwarnung & Prävention

[Report of the UN Secretary General: Prevention of Armed Conflict \(2001\)](#)

[Alexander Austin: Early Warning and the Field: A Cargo Cult Science? Berghof Handbook for Conflict Transformation \(2004\)](#)

[Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict: Opportunities Missed, Opportunities Seized. Preventing Diplomacy in the Post-Cold War World \(2000\)](#)

reits existierende Ansätze und Mechanismen wie präventive Diplomatie und Frühwarnung zurück.

Die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure bei Frühwarnung

Nichtstaatliche Akteure können vor allem im Bereich der Lobbyarbeit einen wichtigen Beitrag zur Frühwarnung leisten. So können sie daran arbeiten, gesammelte Frühwarnsignale in politisches Kapital zu überführen, in dem sie – auch unter Zuhilfenahme der Medien – versuchen, politische Entscheidungsträger zu erreichen und ihnen die Dringlichkeit des Handelns zu vermitteln. Mittlerweile arbeiten lokale zivilgesellschaftliche Akteure auch mit regionalen Organisationen wie der Economic Community of West African States (ECOWAS) im Bereich der Frühwarnung zusammen.

Die regionale Ebene

Bei Frühwarnung sind vor allem regionale Akteure von großer Bedeutung. So enthält die UN-Abschlussklärung vom September 2005 die Aussage, Staaten beim

Regionale Ebene

[GPPAC: Regional IGOs and Operational Conflict Prevention \(2005\)](#)

[ECOWAS: Regional Peace and Security](#)

[ASEAN: Preventive Diplomacy](#)

[OSCE: Conflict Prevention](#)

Ausbau ihrer Krisenpräventionskapazitäten zu unterstützen. Für eine erfolgreiche Umsetzung von Frühwarnung ist es jedoch wichtig, dass sie auf einer übergeordneten Ebene angesiedelt ist, gerade wenn Einzelstaaten ihre Verantwortung gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern nicht wahrnehmen. So haben afrikanische Regionalorganisationen wie die ECOWAS oder die AU Frühwarnsysteme etabliert bzw. bauen diese gerade auf. Dabei wird u. a. das Ziel verfolgt, die unterschiedlichen Einzelsysteme der Re-

gionalorganisationen zu koordinieren und sich somit auf ein einheitliches System zur Datenerhebung zu verständigen.

Frühwarnung auf UN-Ebene: Der Special Advisor for the Prevention of Genocide

Ein Frühwarn-Mechanismus der UN ist der Special Advisor for the Prevention of Genocide (SAPG), der seit 2004 beim Sekretariat des UN-Generalsekretärs angesiedelt ist. Seine Aufgabe besteht darin, Informationen zur Frühwarnung zu sammeln und auszusprechen. Dies soll helfen, die Lücke zwischen massiven und systematischen Menschenrechtsverletzungen und Bedrohungen von Sicherheit und Frieden zu schließen. Mit der Berufung von Francis Deng als SAPG und mit dem Ausbau des Postens zu einer ganzen Stelle wertete Generalsekretär Ban Ki Moon Ende Mai 2007 diese Funktion auf.

Special Advisor

[Office of the Special Advisor on Genocide Prevention](#)

Seit Frühjahr 2007 ist die Stelle eines Special Advisors for Prevention and Resolution of Conflict eingerichtet worden, um die Kapazitäten der UN in diesem Bereich zu stärken. Darüber hinaus werden seit einiger Zeit weitere strukturelle Vorschläge zur Stärkung der Arbeit des SAPG diskutiert. Dazu zählt auch der Vorschlag, die Stelle eines separaten Beraters für R2P einzurichten.

Die aufgezeigten Probleme und Defizite bei der Umsetzung der „Responsibility to Prevent“ machen deutlich, dass zwar Instrumente und Mechanismen hierfür bereits bestehen, sie aber entweder kaum genutzt werden oder aber sie bislang nur unzureichend funktionieren. Die begonnene Verzahnung der Arbeit verschiedener Akteure in diesem Bereich gilt es fortzusetzen, um eine erfolgreiche und abgestimmte Strategie, funktionierende Mechanismen und vor allem die Lücke zwischen Frühwarnung und frühzeitigem Handeln schließen zu helfen.

Die von der R2P bewusst hergestellte Verbindung zu Frühwarnung zeigt, dass bereits bestehende Mechanismen durch R2P neues Gewicht erlangen können. Allerdings birgt die Verbindung zu dem politisch kontroversen Konzept der R2P durchaus die Gefahr, dass die Referenzpunkte Schaden nehmen könnten und dass eine Subsumierung von zu vielen Aspekten unter dem Dach der R2P eine zu große Offenheit und Beliebigkeit erzeugt.

Die „Responsibility to Rebuild“

Der UN-Weltgipfel von 2005 hat - entgegen dem Vorschlag der ICISS - die dritte Säule von Responsibility to Protect, die „Responsibility to Rebuild“, also friedensfördernden Maßnahmen im Anschluss an eine militärische Intervention, nicht aufgegriffen. Insofern hat dieser Aspekt eine Schwächung erfahren, da der Zusammenhang zwischen dem ursprünglichen Bericht, dem Konzeptentwurf und seiner Weiterentwicklung hierbei deutlich auseinander gehen. Gerade bei der Anwendung von militärischen Maßnahmen, wie es die „Responsibility to React“ unter bestimmten Voraussetzungen vorsieht, ist die Förderung von nachhaltigem Frieden, guter Regierungsführung und nachhaltiger Entwicklung in Nachkriegsgesellschaften von enormer Bedeutung.

Parallel zur Debatte um R2P haben institutionelle Neuerungen wie die Einrichtung der UN Peacebuilding Commission und des UN Menschenrechtsrates stattgefunden. Dabei sind weder die Peacebuilding Commission noch der neue Menschenrechtsrat als Mechanismen zur Umsetzung von R2P vorgesehen. Dennoch könnten diese Gremien eine wichtige Rolle einnehmen. Die Peacebuilding Commission könnte mit ihrem Fokus auf dem Wiederaufbau von Nachkonfliktgesellschaften einen Beitrag zu der erforderlichen Aufmerksamkeit für die „Responsibility to Rebuild“ leisten; der Menschenrechtsrat entsprechend mit Frühwarnung bei der „Responsibility to Prevent“. Auf Grund der politischen Schwäche beider Gremien sind jedoch Zweifel angebracht.

Die Ansätze, Instrumente und Mechanismen, die sich bei der „Responsibility to Prevent“ und der „Responsibility to Rebuild“ finden, existieren unabhängig von der Entwicklung und Anwendung von R2P. Sie erhalten allerdings durch die Rezeption des Konzepts neues Gewicht.

Wiederaufbau

[UN Peacebuilding Commission](#)
[J. 'Kayode Fayemi: Responsibility to Rebuild: Challenges of Security Sector Reconstruction in Sierra Leone and Liberia \(2004\)](#)

4. Ausblick

Für die Weiterentwicklung von R2P im Sinne einer Etablierung als friedens- und sicherheitspolitische Doktrin, die sowohl zivile wie auch – als letztes Mittel – militärische Maßnahmen umfasst und über deren Anwendung ein globaler politischer Konsens besteht, muss an verschiedenen Stellen angesetzt werden.

Zum einen ist es auch knapp sechs Jahre nach der Präsentation des ursprünglichen Konzepts durch die ICISS erforderlich, an einer konzeptionellen Weiterentwicklung zu arbeiten. Zentraler Beitrag gerade von zivilgesellschaftlichen Akteuren kann eine stärkere Fokussierung auf der „Responsibility to Prevent“ und der „Responsibility to Rebuild“ sein, um den friedenspolitischen Charakter des Konzepts auch in Fragen der Umsetzung zu unterstützen. Ein zentraler Beitrag kann hier in der Mobilisierung politischen Willens in der kritischen Phase zwischen Frühwarnung und Reaktion liegen.

Aber auch die Debatte um die Weiterentwicklung der Kriterien für eine militärische Intervention zum Schutz der Zivilbevölkerung muss weitergeführt werden. Dabei sollten auch zivilgesellschaftliche Akteure die sicherheitspolitischen Aspekte von R2P - aus friedensfördernder Perspektive – stärker in den Blick nehmen und sich in diese Debatte einbringen. Ziel ist es, einen globalen politischen Konsens zu finden, unter welchen Voraussetzungen und Bedingungen der Einsatz militärischer Mittel als ultima ratio zum Schutz der Zivilbevölkerung vor schwersten Menschenrechtsverletzungen legitim sein kann. Unter den Bedingungen asymmetrischer Konflikte ist es für den Erfolg von Friedensmissionen essentiell, von der Bevölkerung als legitim angesehen zu werden. Ein globaler Konsens darüber, unter welchen Bedingungen externe Interventionen gerechtfertigt sind, könnte eine entscheidende Voraussetzung für den Erfolg solcher Missionen sein. Ein solcher Konsens wäre zudem ein wichtiger Schritt, um die Handlungsfähigkeit des UN-Sicherheitsrates in Fällen von Genozid, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu stärken.

In Deutschland wird das Konzept der R2P bislang verhältnismäßig wenig diskutiert. Es ist jedoch wichtig, Politikvorschläge gerade auch zum Aspekt der Prävention aus der deutschen Debatte in die internationalen, völkerrechtlichen Diskussionen einzubringen. Ein wichtiger Anknüpfungspunkt hierfür ist der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ als Referenzrahmen für deutsche krisenpräventive Regierungspolitik. So benennt der Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung des Aktionsplans in seinem Ausblickskapitel u.a. R2P als einen der Aspekte, mit denen Akzente der deutschen Präventionspolitik gesetzt werden sollen. Damit nimmt er diesen internationalen Vorschlag auf; eine konkrete Umsetzung steht jedoch aus. Die Umsetzung von R2P im Kontext deutscher UN-Politik setzt dabei wie bereits im Aktionsplan angeregt eine Weiterentwicklung der bestehenden ressortübergreifenden Abstimmungsmechanismen voraus.

Letztlich wird es allerdings immer auf den politischen Willen zum Handeln ankommen. Erst ein globaler politischer Konsens wird es ermöglichen, die sich entwickelnde moralische und rechtliche Norm R2P in eine verbindliche völkerrechtliche Norm zu überführen. Eine Belebung der aktuell schleppend verlaufenden internationalen Diskussion über das Konzept kann einen Beitrag dazu leisten, das Momentum des UN-Weltgipfels wieder aufzunehmen.

5. Weitere Links & Literatur

Links

[Human Security Network](#)

[International Crisis Group](#)

[Responsibility to Protect Coalition](#)

[Responsibility to Protect Engaging Civil Society](#)

[The North-South Institute: Delivering on the Responsibility to Protect: A Policy Research Project on African Regional Security](#)

Literatur

[Maria Banda: The Responsibility to Protect: Moving the Agenda Forward \(2007\)](#)

[Clingendael: Conflict Prevention and Early Warning in the Political Practice of International Organisations \(1996\)](#)

[Thelma Ekiyor: Implementing the "Responsibility to Protect" Doctrine in Africa \(2007\)](#)

[Gareth Evans: Making Idealism Realistic: The Responsibility to Protect as a New Global Security Norm \(2007\)](#)

[Gareth Evans: The International Responsibility to Protect: The Tasks Ahead \(2007\)](#)

[Florian Feigs, Annette Lohmann: Responsibility to Protect, FriEnt Workshop Report, 17 October 2006](#)

[Anna Matveeva: Early Warning and Early Response: Conceptual and Empirical Dilemmas \(2006\)](#)

[Kristiana Powell, Stephen Baranyi: Delivering on the Responsibility to Protect in Africa, Roundtable Report, North-South Institute \(2005\)](#)

[Sicherheit und Stabilität durch Krisenprävention gemeinsam stärken. Erster Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans \(2006\)](#)

Impressum

Gruppe Friedensentwicklung (FriEnt)
c/o BMZ, Adenauerallee139-141
53113 Bonn
Tel. +49-228-535-3259
Fax. +49-228-535-3799
frient@bmz.bund.de
www.frient.de

ISSN: 1861-8634

V.i.S.d.P: Natascha Zupan

Autoren: Annette Lohmann und Marc Saxer (Friedrich-Ebert-Stiftung),

Redaktion: Natascha Zupan, Dr. Susanne Reiff

Die Inhalte geben die Meinung der Autoren und nicht notwendigerweise die der FriEnt-Mitgliedsorganisationen wieder.