Der verantwortliche Souverän und die Schutzverantwortung

Auf dem Weg von einem Konzept zur Norm

Edward C. Luck

Die Schutzverantwortung (responsibility to protect) wurde auf dem Weltgipfel 2005 von der internationalen Gemeinschaft anerkannt. Doch bereitet die Auslegung des Konzepts Schwierigkeiten – bei den einen weckt es große Erwartungen und bei anderen große Befürchtungen. Um das Konzept greifbar zu machen und mit Leben zu füllen, müssen zuvor einige begriffliche, strukturelle und politische Dilemmata gelöst werden. Auch wenn die Schutzverantwortung nach UN-Standards noch in den Kinderschuhen steckt, können jeder Einzelne, nichtstaatliche Organisationen und Regierungen, daran arbeiten, dass aus dem Konzept eine Norm wird.

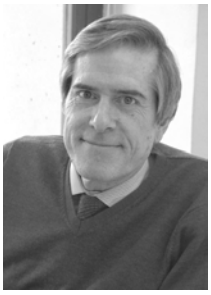
In den mehr als 60 Jahren ihres Bestehens haben die Vereinten Nationen eine Vielzahl internationaler Prinzipien und Normen entwickelt und gefördert. Ziel war, die hehren Grundsätze ihrer Charta in Regelwerken und Vereinbarungen zu verankern, die das Verhalten der Mitgliedstaaten sowohl nach außen als auch nach innen anleiten sollten. So hatten und haben die Beiträge der Vereinten Nationen zur Normsetzung auf das Verhalten der Staaten größeren und nachhaltigeren Einfluss als ihre operativen und programmatischen Beiträge.

Das komplexe Zusammenspiel zwischen den normativen und den operativen Dimensionen der Arbeit der Vereinten Nationen kann am besten am Beispiel der Menschenrechte und der humanitären Angelegenheiten gezeigt werden. Auch wenn die praktische Umsetzung dieser wegweisenden Normen weder sichergestellt noch stetig oder schnell war, hat der ständige Kampf um die menschliche Würde die geopolitische Landschaft sowie das Verhältnis zwischen Staaten und Völkern auf subtile und zugleich dramatische Weise gestaltet. Das vorläufig letzte Kapitel dieses Dramas war die Erklärung zur **Schutzverantwortung (responsibility to protect, kurz: RtoP)** auf dem Weltgipfel 2005. Dieses Prinzip ist ebenso umstritten und potenziell folgenreich wie frühere normative Meilensteine, auf denen es beruht. Dieser Beitrag untersucht Inhalt und Geltungsbereich dieser Erklärung, ihre Auswirkungen auf das Konzept staatlicher Souveränität und einige der konzeptionellen, instituionellen und politischen Herausforderungen, denen UN-Generalsekretär Ban Ki-moon gegenüber steht, will er die Schutzverantwortung wie angekündigt ›operationalisieren‹ und »aus Worten Taten« werden lassen.[1]

Was vereinbart wurde ... und was nicht

Auf dem Weltgipfel im September 2005, der bis heute größten Versammlung von Staats- und Regierungschefs, wurde beschlossen, dass Staaten ihre Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit schützen müssen. Unmissverständlich erklärten die Politiker: »… wir akzeptieren diese Verantwortung und werden im Einklang damit handeln.«[2] Die internationale Staatengemeinschaft beschloss ferner, Staaten zur Erfüllung dieser Pflicht zu ermutigen und sie dabei zu unterstützen und unterstrich ihre Verantwortung, durch die Vereinten Nationen »geeignete diplomatische, humanitäre und andere friedliche Mittel nach den Kapiteln VI und VIII der Charta einzusetzen, um beim Schutz der Bevölkerungen vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit behilflich zu sein.« Für den Fall, dass »friedliche Mittel sich als unzureichend erweisen und die nationalen Behörden offenkundig dabei versagen« solchen Schutz zu bieten, versprachen sie, »im Einzelfall und in Zusammenarbeit mit den zuständigen Regionalorganisationen rechtzeitig und entschieden kollektive Maßnahmen über den Sicherheitsrat im Einklang mit der Charta, namentlich Kapitel VI und VII, zu ergreifen.«

Die von vielen als wichtigste Errungenschaft des Gipfels erachteten Verpflichtungen in den Absätzen 138 und 139 des Ergebnisdokuments wurden sowohl von UN-Generalsekretär Kofi Annan als auch von seinem Nachfolger Ban Ki-moon als »historischer Durchbruch« begrüßt.[3] Einige Mitgliedstaaten verwiesen jedoch auf die in Absatz 139 enthaltene Forderung an die Generalversammlung, die Schutzverant-



Prof. Dr. Edward C. Luck, geb. 1948, ist Sonderberater des UN-Generalsekretärs für die Schutzverantwortung und Vizepräsident sowie Studiendirektor an der International Peace Academy. Für dieses Amt ist er zurzeit vom Dienst als Professor of Practice in International and Public Affairs an der Columbia University, New York, freigestellt.

Der vorliegende Beitrag ist das Einführungskapitel aus: Joachim Mueller und Karl P. Sauvant (Eds.), Annual Review of United Nations Affairs 2006/2007, New York 2008.

* Der Autor bedankt sich für die hilfreichen inhaltlichen Kommentare von Francis Deng und Rachel Davis und für die unschätzbare Forschungsassistenz durch Marilyn Messer.

1 Vgl. die Reden Ban Ki-moons beim Center for Strategic and International Studies in Washington, DC, am 16.1.2007 (UN-Pressemitteilung SG/SM/10842), beim Royal Institute of International Affairs in London am 11.7.2007 (SG/SM/11094) sowie vor der Generalversammlung in New York am 25.9.2007 (SG/SM/11182).

2 Dieses und die folgenden Zitate des Absatzes stammen aus dem Ergebnisdokument UN-Dok. A/RES/60/1, 16.9.2005, Abs. 138 und 139.

3 UN-Pressemitteilungen SG/SM/10161 v. 12.10.2005 und SG/SM/10842 v. 17.1.2007.

wortung »weiter [zu] prüfen«. Demzufolge müsse über die weiterhin bestehenden Meinungsunterschiede hinsichtlich der Regeln für militärische Interventionen oder anderer Zwangsmaßnahmen für humanitäre Zwecke und deren Legitimität diskutiert werden.[4]

Beide Seiten der Debatte haben nicht ganz Unrecht. Die versammelten Staats- und Regierungschefs stimmten im Jahr 2005 nicht etwa einer neuen Norm bewaffneter humanitärer Interventionen zu, die sich außerhalb der etablierten – wenn auch allzu häufig ignorierten – Vorschriften der UN-Charta bezüglich des Einsatzes von Gewalt stellt. Tatsächlich unterstreicht Absatz 139, dass die in der Charta enthaltenen zwischenstaatlichen Entscheidungsprozesse sowie die des Sicherheitsrats genutzt werden sollen.

Angesichts der heftigen Debatte um die Formulierung der Vereinbarung im Ergebnisdokument wäre es schwierig zu behaupten, die Schutzverantwortung habe bereits den Status einer internationalen Norm erreicht.

Ebenso wenig gibt es einen Konsens darüber, ob die Schutzverantwortung zum gegenwärtigen Zeitpunkt tatsächlich bereits eine Norm darstellt oder ob sie das Potenzial hat, sich künftig als Norm durchzusetzen. Sechs Monate vor dem Gipfel bekräftigte Kofi Annan in seinem Bericht ›In größerer Freiheit‹ die Auffassung seiner Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel sowie der zuvor von Kanada initiierten ›International Commission on Intervention und State Sovereignty‹ (ICISS)[5] über »eine von ihnen so bezeichnete ›sich herausbildende Norm, der zufolge eine kollektive Schutzverantwortung besteht‹«.[6] Generalsekretär Ban Ki-moon war allerdings in seiner Wortwahl etwas vorsichtiger als sein Vorgänger und bezog sich auf die Schutzverantwortung als ein »Konzept«, nicht als eine Norm.[7] In juristischer Terminologie ist dies eine wichtige Unterscheidung. Angesichts der heftigen Debatte um die Formulierung der Vereinbarung im Ergebnisdokument wäre es schwierig zu behaupten, die Schutzverantwortung habe bereits den Status einer internationalen Norm erreicht. UN-Grundsätze werden auf bestimmte Weise mit der Zeit zu Normen. Die ›Leitlinien betreffend Binnenvertreibungen‹ haben sich im Wesentlichen auf ähnliche Weise, wenn auch etwas unauffälliger, etabliert.[8] Obwohl dies der künftige Weg der Schutzverantwortung sein könnte, zieht sie gegenwärtig ihre Stärke vor allem aus der in den Absätzen 138 und 139 enthaltenen außergewöhnlichen politischen Verpflichtung sowie ihrer politischen und methodischen Weiterentwicklung, die in den beiden Absätzen angelegt ist. Dies allein ist bereits ein großer Fortschritt. Befürworter würden zu diesem Zeitpunkt gut daran tun, ihren Gewinn dadurch zu sichern, indem sie für die politische Unterstützung der bislang nur auf dem Papier bestehenden Vereinbarungen sorgen und diese ersten Schritte in nachhaltige Neuerungen in Politik, Lehre und Praxis umwandeln.

Rein konzeptionell versucht die Schutzverantwortung, Brücken zu bauen. Notwendig ist dies hinsichtlich der verbreiteten Auffassung, dass es einen unüberbrückbaren Gegensatz zwischen Menschenrechten und staatlicher Souveränität gibt. Der ehemalige Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali sah die Notwendigkeit, »ein Gleichgewicht herzustellen zwischen den Geboten einer ordnungsgemäßen Wahrnehmung der innerstaatlichen Belange und den Anforderungen einer in zunehmendem Maße interdependenten Welt«.[9] Wie Kofi Annan bei der Veröffentlichung des wegweisenden ICISS-Berichts aus dem Jahr 2001 mitteilte, hatte er in seinen Bemühungen, die Debatte über humanitäre Interventionen anzuregen, »versucht, die Idee zweier Konzepte von Souveränität zu entwickeln: die staatliche sowie die individuelle Souveränität […]. Kollidiert die Souveränität von Staaten mit jener von Einzelpersonen, so müssen wir als internationale Staatengemeinschaft ernsthaft abwägen, wie weit wir gehen würden, um erstere vor letzterer zu schützen.«[10] Später wies er darauf hin, dass die Schutzverantwortung eine neue Gleichung aufgestellt habe, wobei »Menschenleben, Menschenwürde und Menschenrechte sogar höher als das etablierte Konzept staatlicher Souveränität gehalten werden.«[11] Allerdings scheint die Schutzverantwortung nach weiterem Nachdenken auf die Integration von Souveränität und Menschenrechten abzuzielen und nicht die eine über die andere stellen zu wollen. Die anhaltenden Bedenken mancher Mitgliedstaaten belegen, dass diese ›Heirat‹ von Rechten und Verantwortung für manche eine komplizierte und überwiegend theoretische Angelegenheit bleibt. Ohne intensive Rücksprachen mit den Mitgliedstaaten und Diskussionen mit dem UN-Sekretariat sowie unabhängigen Experten und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) könne sie nicht vollzogen werden. Als Ausgangspunkt für diese Diskussion wäre es sinnvoll, wenn Kommentatoren mehr Augenmerk darauf verwendeten, was das Ergebnisdokument wirklich über Inhalt und Anwendungsbereich der Schutzverantwortung aussagt als darauf, was sie hofften oder fürchteten, das es aussagen könnte. Als sorgfältig verhandelte multilaterale Vereinbarung sind die Worte und Bestimmungen der Absätze 138 und 139 bereits das Ergebnis einer hart erkämpften politischen Einigung und als solche sollten sie auch anerkannt werden.

Indem er die Idee der Schutzverantwortung in die Welt gebracht hatte, konnte der ICISS-Bericht die festgefahrene und polarisierte Diskussion über humanitäre Interventionen hinter sich lassen. Angefacht durch mehrere provokative Reden Kofi Annans hatte sich die Diskussion um humanitäre Interventionen in der Generalversammlung im Jahr 1999 zugespitzt. Annan hatte die Mitgliedstaaten aufgefordert, eine bessere Alternative des Beistands zu suchen, wenn sich Massengräueltaten an Orten wie Ruanda, Srebrenica und Kosovo ereigneten, ein uneiniger Sicherheitsrat aber die Autorisierung effektiver Maßnahmen verhindere.[12] Durch die Weiterentwicklung des Mitte der neunziger Jahre von Francis M. Deng und seinen Kollegen bei der Brookings Institution erar-

beiteten Konzepts ›Souveränität als Verantwortung‹[13] legte die ICISS die Verantwortung dorthin, wo sie wirklich hingehört: auf die Schultern des Staates. Die internationale Gemeinschaft trägt parallel dazu die Verantwortung, dem Staat zu helfen, seinen Verpflichtungen gegenüber der Bevölkerung auf seinem Territorium nachzukommen – unabhängig davon, ob es sich um die eigenen Bürger oder um Migranten oder Flüchtlinge handelt. Ebenso wie das Ergebnisdokument vier Jahre später unterstrich der ICISS-Bericht, dass sowohl für Staaten als auch für die internationale Gemeinschaft Schutz mit Prävention beginnt.[14] Aus ethischen wie politischen Gründen ist es bei weitem vorzuziehen, Gräueltaten zu verhindern, statt im Nachhinein militärisch auf sie reagieren zu müssen.

Nach dem Weltgipfel ging der Diskussion über die Schutzverantwortung leider der Fokus auf die eigentlichen Bestimmungen der Absätze 138 und 139 verloren – vielleicht weil es an hochrangigen Persönlichkeiten mangelte, die die Diskussion anführten. Stattdessen fiel sie in das alte Muster zurück: Es wurden die bekannten, unproduktiven und wohlfeilen Argumente für und wider humanitäre Interventionen, die Sicherheitsratsreform, die Regeln für den Einsatz von Gewalt und die Abstimmung über militärische Maßnahmen vorgebracht. Dies sind berechtigte und wichtige Fragen. Doch die Überbetonung des unwahrscheinlichsten Szenarios einer Intervention mit Waffengewalt hat dazu geführt, dass keine nachhaltige Diskussion in der Öffentlichkeit oder unter Experten darüber stattfindet, wie Staaten davon abgehalten werden können, den Weg des Völkermords, der Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit einzuschlagen. Dies könnte beispielsweise im Rahmen der Vereinten Nationen durch Kapazitätsaufbau, aber auch durch regionale Übereinkommen oder *Ad-hoc*-Gruppen wohlmeinender Mitgliedstaaten geschehen. Die Absätze 138 und 139 sprechen von der Verantwortung der internationalen Gemeinschaft, Staaten zu »ermutigen und ihnen dabei behilflich zu sein«, ihrer Verpflichtung zur Schutzverantwortung nachzukommen, bieten jedoch keinen Anhaltspunkt, wie dieses Kunststück vollführt werden kann. Auch gibt es weder eine Vorlage für den Aufruf in Absatz 138, eine UN-Frühwarnkapazität einzurichten, noch dafür, wie die im weiten UN-Feld generierten Informationen schnell geordnet, bewertet und dem Generalsekretär und von ihm dem Sicherheitsrat und anderen zwischenstaatlichen Institutionen zugeleitet werden sollen.

Für die Vereinten Nationen und ihre Mitgliedstaaten ist die Schutzverantwortung das, was in den Abschnitten 138 und 139 des Ergebnisdokuments enthalten ist – nicht mehr und nicht weniger. Manche Verfechter bezeichnen diese Bestimmungen als Schutzverantwortung ›light‹. Wenn allerdings die größte Versammlung von Staats- und Regierungschefs nicht nur einen Grundsatz befürwortet, sondern sich auch detailliert auf dessen Umfang und Inhalt festlegt, dann sollten das UN-Sekretariat, die Regierungen der Mitgliedstaaten, unabhängige Experten sowie NGOs Ban Ki-moons wiederholtem Aufruf folgen und überlegen, wie diese Bestimmungen mit Leben gefüllt werden können. Andernfalls, so warnte er, könnten die Vereinten Nationen wieder einmal der Heuchelei – weitaus besser im Verkünden großer Ideen als in ihrer Verwirklichung – bezichtigt werden.[15] Worte würden einmal mehr über Taten triumphieren.

Die Überbetonung des unwahrscheinlichsten Szenarios einer Intervention mit Waffengewalt hat dazu geführt, dass keine nachhaltige Diskussion darüber stattfindet, wie Staaten davon abgehalten werden können, den Weg des Völkermords und der Verbrechen gegen die Menschlichkeit einzuschlagen.

Der verantwortliche Souverän

Oft wird postuliert, ja unterstellt, dass es eine große, inhärente und unlösbare Spannung zwischen der Idee der Schutzverantwortung und der vollen Ausübung der Souveränität des Nationalstaats gebe. In der Tat sehen jene, die dieses neue Kapitel in der Entwicklung der Menschenrechte und humanitären Normen

4 Vgl. etwa die Stellungnahmen Ägyptens, Algeriens, Brasiliens, Chinas und Russlands in der Sicherheitsratsdebatte im Dezember 2005 über den Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten. UN Doc. S/PV.5319 und S/PV.5319 (Resumption 1) v. 9.12.2005.

5 International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), The Responsibility to Protect, International Development Research Centre, Ottawa 2001, im Folgenden: ICISS-Bericht.

6 Bericht des Generalsekretärs: In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle. Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/59/2005 v. 21.3.2005, Abs. 135.

7 UN-Pressemitteilungen SG/SM/10842, SG/SM/11094 und SG/SM/11182, a.a.O. (Anm. 1).

8 Vgl. den Anhang des Berichts des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs Francis M. Deng für die Menschenrechtskommission, UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2 v. 11.2.1998, festgehalten in Resolution 1998/50 der Menschenrechtskommission.

9 Agenda für den Frieden, UN-Dok. A/47/277-S/24111 v. 17.6.1992, Abs. 17.

10 Secretary-General Addresses International Peace Academy Seminar on the Responsibility to Protect, UN-Pressemitteilung SG/SM/8125 v. 15.2.2002.

11 UN-Pressemitteilung SG/SM/10161 v. 12.10.2005.

12 Vgl. Kofi Annans Rede ›Intervention und Souveränität‹, Ditchley Park, Großbritannien, 26.6.1998 und ›Ein neues Verständnis von Souveränität‹, Rede zum Jahresbericht vor der 54. UN-Generalversammlung, New York, 20.9.1999, in: Manuel Fröhlich (Hrsg.), Kofi Annan. Die Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert. Reden und Beiträge 1997–2003, Wiesbaden 2004, S. 145–156 bzw. S. 258–264.

13 Vgl. Francis M. Deng et al., Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa, Washington, DC, 1996.

14 Vgl. ICISS-Bericht, a.a.O. (Anm. 5).

15 Vgl. Ban Ki-moon, Rede zur Annahme der Wahl zum 8. Generalsekretär der Vereinten Nationen, 13.10.2006, http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments_full.asp?statID=58#

besonders vehement ablehnen, es als Angriff auf die traditionelle Auffassung von staatlicher Souveränität. Obwohl sie nachvollziehbar sind, rühren solche Reaktionen von einem mangelnden Verständnis her sowohl was die heutige Ausübung der Souveränität als auch was Sinn und Anwendungsbereich der Schutzverantwortung angeht. Richtig ausgelegt, und wie im Ergebnisdokument formuliert, sieht die Schutzverantwortung sowohl den Schutz gefährdeter Individuen und Gruppen als auch den Schutz der legitimen Souveränität des Nationalstaats vor.

Richtig ausgelegt, und wie im Ergebnisdokument formuliert, sieht die Schutzverantwortung sowohl den Schutz gefährdeter Individuen und Gruppen als auch den Schutz der legitimen Souveränität des Nationalstaats vor.

Starke Staaten sind fähig und willens, die Bewohner ihrer Territorien vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. Wie das Ergebnisdokument unterstreicht, ist es die wichtigste Aufgabe der internationalen Gemeinschaft, den Staaten bei der Ausübung der Schutzverantwortung zu helfen. Schließlich sind Staaten hauptsächlich entstanden, um ihre Völker vor äußeren Bedrohungen und inneren Unruhen, vor dem »Krieg eines jeden gegen jeden«[16], zu schützen. Laut Thomas Hobbes haben die Menschen in diesen Zeiten keine andere Sicherheit als jene, die ihnen ihre eigene Stärke und Erfindungskraft bieten. Mit Hobbes' berühmten Worten: »In einer solchen Lage […] gibt es keine Zeitrechnung, keine Künste, keine Literatur, keine gesellschaftlichen Beziehungen, und es herrscht, was das Schlimmste von allem ist, beständige Furcht und Gefahr eines gewaltsamen Todes – das menschliche Leben ist einsam, armselig, ekelhaft, tierisch und kurz.«[17] Um den bitteren Zuständen des Chaos zu entkommen, traten Individuen und Gruppen – ob Stämme, Klans oder Stadtstaaten – in einem ungeschriebenen Vertrag einen Teil ihrer individuellen und Gruppensouveränität an größere Gemeinschaften ab und erhielten im Gegenzug eine gewisse kollektive Sicherheit.

Die Auffassung, dass Souveränität nicht absolut ist, ist weder neu noch das Produkt einer einzigen Kultur oder Region.

Keine absolute Souveränität

Obwohl der größere Souverän generell ein Gewaltmonopol innehatte – wie es heutzutage auf Nationalstaaten zutrifft – hatten selbst Gruppen, die durch Eroberung in die Gemeinde kamen, gewisse Rechte und Pflichten innerhalb der größeren Gesellschaft. Neil MacFarlane und Yuen Foong Khong weisen darauf hin, dass der ›Gesellschaftsvertrag‹ in Hobbes' Welt entweder verletzt wurde, »wenn der Souverän das Individuum mit dem Tod bedrohte« oder »wenn er nicht länger die Funktion erfüllen konnte, für die er die Machtbefugnis übertragen bekam.«[18] Nach Hobbes gebührt der souveränen Autorität im letzteren Fall »nicht länger Gehorsam, sie ist tatsächlich nicht länger ein Souverän.«[19] Weit entfernt von Europa und westlichen politischen Traditionen lassen sich ähnliche Ansichten über Autorität und Verantwortung, über Grenzen der willkürlichen Anwendung souveräner Macht sowie über das Verhältnis von Individuum und Souverän auch im islamischen Denken, in Praktiken des Osmanischen Reiches und im Konfuzianismus finden.[20] Die Auffassung, dass Souveränität nicht absolut ist, ist also weder neu noch das Produkt einer einzigen Kultur oder Region. Boutros Boutros-Ghali rief in seinem Bericht ›Agenda für den Frieden‹ zu »einer integrierten Herangehensweise an menschliche Sicherheit« auf und bemerkte:

> »Der Staat ist die Grundfeste dieser Tätigkeit und muss es auch in Zukunft bleiben. Unabdingbare Voraussetzung für gemeinsame Fortschritte auf internationaler Ebene ist die Achtung seiner fundamentalen Souveränität und Unversehrtheit. Die absolute und exklusive Souveränität – ein Postulat, das in der Realität nie seine Entsprechung gefunden hat –, gehört jedoch der Vergangenheit an.«[21]

Man sollte sich vor Augen führen, dass dies die Worte des ersten Generalsekretärs waren, der aus Afrika oder der arabischen Welt kam. Auf ähnliche Art und Weise hat sich Alpha Oumar Konaré, Vorsitzender der Kommission der Afrikanischen Union, für ein Prinzip der ›Nicht-Gleichgültigkeit‹ gegenüber humanitären Tragödien auf dem Kontinent eingesetzt.[22]

Souveränität – Verantwortung – Legitimität

Mit der Souveränität kommt die Verantwortung, mit der Ausübung dieser Verantwortung kommt die Legitimität, und mit ihr das Vertrauen und die Zukunftsfähigkeit starker und moderner Staaten. Manche Staaten sind reich und andere arm, manche groß, andere klein, manche sozialistisch und andere kapitalistisch. Aber sie alle sind dieser Gleichung ausgesetzt sowohl im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung als auch zur internationalen Gemeinschaft. Wie Francis Deng und seine Koautoren 1996 schrieben: »die Verpflichtungen der Souveränität zu erfüllen, ist letztlich der beste Garant für die Souveränität.«[23] Ihrer Ansicht nach »kann ein Staat legitimer Weise Schutz für seine nationale Souveränität einfordern, wenn er seiner Verantwortung für eine gute Regierungsführung wirksam nachkommt.«[24] Jahrzehnte vor der Entstehung des Begriffs ›Schutzverantwortung‹ war weithin anerkannt, dass massive Menschenrechtsverletzungen in einem Land politische Auswirkungen auf andere Länder haben können.[25] In der Tat war die Gefahr der Intervention eines Staates in einen anderen, wenn er seine Bürger als bedrohte Minderheit in diesem anderen (meist) benachbartem Staat begriff, zumindest seit dem 16. Jahrhundert Gegenstand internationaler Vereinbarungen.[26] So war dieses Anliegen auch ein wichtiger Faktor für die Gestaltung des Versailler Vertrags sowie des Völkerbunds. Ein aktuelles Beispiel ist die Afrikanische Union, die im Juli 2000 – fünf Jahre vor dem Weltgipfel – mit Artikel 4 (h) ihrer Gründungsakte das Recht der Union bekräftigte, »auf Beschluss der Versammlung in einem Mitgliedsland zu intervenieren und zwar im Hinblick auf schwerwiegende

Umstände, namentlich Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit«.[27]

Die Geschichte zeigt also: Wenn ein Staat international anerkannte Menschenrechte und humanitäre Normen in der Größenordnung der in den Absätzen 138 und 139 genannten verletzt, sind – besonders im Zeitalter unmittelbarer weltweiter Kommunikation – internationale Auswirkungen wahrscheinlich. Zumindest wird der Ruf des Staates geschädigt. Auch wenn man die Abschreckungswirkung solcher Konsequenzen auf Unterdrücker nicht überschätzen sollte, so ist es doch bemerkenswert, wie schnell Staaten dabei sind, solche Gräueltaten zu leugnen oder zu vertuschen. Dabei macht es keinen Unterschied, ob sie die verurteilenden Resolutionen der zwischenstaatlichen Institutionen oder die Auferlegung materieller Sanktionen fürchten oder nicht.

Souveränität ist nicht Autarkie

In unserer interdependenten Welt kann Souveränität nicht Autarkie bedeuten. Alle Staaten – auch die isoliertesten – gehen Beziehungen mit Nachbarstaaten, Handelspartnern und internationalen Institutionen ein. Diese Abkommen bringen gezwungener Maßen Verpflichtungen und Erwartungen auf allen Seiten mit sich. Theoretisch mag Souveränität die eigene Wahlfreiheit maximieren. In Wirklichkeit entscheiden sich Staaten aber immer wieder dafür, ihre eigene Handlungsfreiheit einzuschränken, um internationale Vereinbarungen über wichtige Angelegenheiten schließen zu können. Heutzutage ist Isolation für keine Gesellschaft eine rationale oder realistische Alternative. Daher sahen die neunziger Jahre einen historischen Anstieg der Quantität und Qualität internationaler Vereinbarungen und Institutionen, die alle Bereiche des öffentlichen Lebens abdeckten. Manche dieser Abkommen wurden von den Industrieländern des Nordens, andere von den Entwicklungsländern des Südens initiiert, doch die meisten spiegelten das gemeinsame Verständnis wider, dass effiziente und effektive nationale Regierungsführung eine stärkere internationale Zusammenarbeit an mehreren Fronten zugleich erfordert. Es ist kaum ein Bereich nationaler Politik vorstellbar, in dem die Ausübung von Souveränität nicht eines erheblichen Grades an formeller oder informeller Zusammenarbeit mit anderen Staaten bedürfte. Vor mehr als zwei Jahrzehnten prägten einige Wissenschaftler den Begriff ›Souveränitäts-Lücke‹ für dieses Phänomen.[28]

Kein Eingriff in innerstaatliche Strukturen

Oft wird die Schutzverantwortung als Herausforderung für traditionellere Konzepte von Souveränität angesehen, doch steht sie damit neben den Grundsätzen, Zielen und Programmen der Vereinten Nationen nicht allein da. Mit Sicherheit bedeuten ihre Aspekte der Prävention, des Kapazitätsaufbaus und der Frühwarnung, die oben diskutiert wurden, nicht mehr, sondern eher weniger Eingriff in innerstaatliche Strukturen als dies bei internationaler Entwicklungs-, Umwelt- und Handelspolitik oder bei Friedenssicherungsmaßnahmen der Fall ist. Im Gegensatz zu diesen anderen Verpflichtungen versucht die Schutzverantwortung nicht, nationale Kerninstitutionen oder politische Entscheidungen neu zu erfinden, sondern lediglich staatliche Kapazitäten zu unterstützen, um die Abwärtsspirale in Anarchie und Unterdrückung zu verhindern. Sie hebt lediglich auf die massivsten Verletzungen von Menschenrechten und humanitären Normen ab. Auch die Bezüge des Ergebnisdokuments auf Kapitel VII und mögliche kollektive Maßnahmen sind in die Bestimmungen der Charta und der UN-Praxis eingebettet, wie bereits oben erwähnt. Die Schutzverantwortung ist daher kaum als eine Revolution im Denken oder in der Praxis der heutigen internationalen Gesellschaft anzusehen. Aufgrund der umfassenden Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Ergebnisdokument qualifiziert sie sich aber als bemerkenswerte, sogar histori-

Heutzutage ist Isolation für keine Gesellschaft eine rationale oder realistische Alternative.

16 Thomas Hobbes, Leviathan, herausgegeben und eingeleitet von Iring Fetscher, Neuausgabe, Neuwied und Berlin 1984, Kapitel 13, S. 96.

17 Ebd.

18 Vgl. Neil MacFarlane/Yuen Foong Khong, Human Security and the UN: A Critical History, Indiana 2006, S. 39.

19 Ebd.

20 Vgl. etwa Stephen D. Krasner, Sovereignty: Organized Hypocrisy, Princeton 1999, S. 76–77 und MacFarlane/Khong, a.a.O. (Anm. 18), S. 30–33.

21 Agenda für den Frieden, a.a.O. (Anm. 9), Abs. 17.

22 In seiner Ansprache bei der Auftaktveranstaltung des Friedens- und Sicherheitsrats der Afrikanischen Union am 25. Mai 2004 rief Konaré zur Verbindung von »Rechtmäßigkeit mit Legitimität im Namen des Prinzips der ›Nicht-Gleichgültigkeit‹« auf, http://www.africa-union.org/Official_documents/Speeches_&_Statements/HE_Alpha_Konare/Statement-CP%20Alpha%20konare%20-Africa%20Day.pdf

23 Deng et al., a.a.O. (Anm. 13), S. 15.

24 Deng et al., a.a.O. (Anm. 13), S. 1.

25 Simon Chesterman führt beispielsweise mehr als vier Jahrhunderte rechtswissenschaftlicher Forschung über Kriege, um den Unterdrückten in anderen Ländern zu helfen, an. Vgl. ders., Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law, Oxford 2001, S. 13–16.

26 Vgl. Friedrich Kratochwil, Sovereignty as Dominium, Is There a Right of Humanitarian Intervention?, in: Gene M. Lyons/Michael Mastanduno (Eds.), Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention, Baltimore, MD, 1995, S. 30–33 und Krasner, a.a.O. (Anm. 20), S. 103–104.

27 Deutsche Übersetzung: Internationale Politik, 56. Jg., 11/2001, S. 80.

28 Report of the International Panel on UN Management and Decision-Making, United Nations Association of the USA (UNA-USA), in: Peter J. Fromuth (Ed.), A Successor Vision: The United Nations of Tomorrow, Lanham, MD, 1988, S. 32–33.

sche politische Äußerung. In normativen Begriffen kann dieser historische Schritt besser als evolutionär denn als revolutionär beschrieben werden. Der Einfluss, den sie auf staatliche und internationale Praxis haben wird, wird weitgehend davon abhängen, wie erfolgreich Generalsekretär Ban Ki-moon darin ist, der Schutzverantwortung dauerhaften konzeptionellen, institutionellen und politischen Ausdruck zu verleihen. Dies wird keine einfache Aufgabe sein, wie im Folgenden ausgeführt.

Konzeptionelle, institutionelle und politische Herausforderungen

Enge Auslegung

Das Ergebnisdokument des Weltgipfels hat erheblich zur begrifflichen Klärung der Idee der Schutzverantwortung beigetragen. Es unterstrich, dass die Schutzverantwortung fest im bestehenden Rahmen des Völkerrechts verankert ist. Dazu gehören auch die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten unter internationalem humanitären Völkerrecht, Menschenrechtsnormen, Flüchtlingsrecht und internationalem Strafrecht. Der Umfang der Schutzverantwortung soll auf die Vorbeugung und den Schutz von Bevölkerungen vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit begrenzt werden. Sie soll explizit nicht alle Bedrohungen der Würde und des Wohlergehens des Menschen einschließen. Die Befürworter der Schutzverantwortung sollten möglichst der Versuchung widerstehen, das Konzept so weit auszudehnen, dass es nicht mehr wieder zu erkennen ist oder seinen politischen Nutzen verliert – wie es in der Vergangenheit leider schon so oft geschehen ist. Sollen die Bemühungen einer Operationalisierung der Schutzverantwortung irgendeine Chance auf Veränderung der Situation der Menschheit haben, muss ihr Fokus eng bleiben. Die Schutzverantwortung ist kein Euphemismus für militärische Intervention oder das Einmischen des Nordens in die Angelegenheiten des Südens. Die große Attraktivität dieses Konzepts beruht auf seiner universellen Anwendbarkeit: es erkennt an, dass sowohl einzelne Staaten als auch die internationale Gemeinschaft in diesem Bereich bestimmte Verpflichtungen haben. Zu überlegen, wie diese Verpflichtungen am besten in einer für beide Seiten förderlichen Weise eingelöst werden können, ist eine der größten konzeptionellen, institutionellen und politischen Herausforderungen unserer Zeit.

Sollen die Bemühungen einer Operationalisierung der Schutzverantwortung irgendeine Chance auf Veränderung der Situation der Menschheit haben, muss ihr Fokus eng bleiben.

Adressat: Staaten

Sollen zum Beispiel die Standards der Schutzverantwortung nur für Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen und für zwischenstaatliche Institutionen gelten? Formal gesehen muss die Frage natürlich bejaht werden: Zum einen haben die Staaten das Ergebnisdokument gebilligt und zum anderen sind sie Vertragsstaaten der Konventionen, auf denen die Schutzverantwortung größtenteils beruht. Außerdem werden im Allgemeinen Gräueltaten der Größenordnung, auf die die Schutzverantwortung abzielt, von oder in Komplizenschaft mit Regierungen begangen. Allerdings könnten auch Terroristen und bewaffnete Gruppen das Ziel haben, an unschuldigen Zivilisten ähnlich verheerende Gräueltaten zu begehen. Oft entschuldigen Staaten deutliche Rückschritte in ihrer Menschenrechtspraxis mit Sicherheitsbedenken, insbesondere angesichts der heutzutage weit verbreiteten Instabilität in vielen Regionen. Die Vereinten Nationen haben schon lange verstanden, dass es ein höchst schwieriges Unterfangen ist, Sicherheitsprobleme und humanitäre Krisen zu lösen, ohne gleichzeitig Fortschritte in der politischen Dynamik zu erzielen, aus der diese erzeugt und genährt werden. Darfur und Somalia sind gute, leider auch traurige Beispiele dafür. Welche Lehren können aus solchen Fällen gezogen werden? Kann die Sprache des Ergebnisdokuments etwas an der Art und Weise, wie Staaten und internationale Organisationen auf solche Situationen reagieren, ändern?

Adressat: Zivilgesellschaft

Von Nürnberg bis zum Internationalen Strafgerichtshof – lange Zeit herrschte Einigkeit darüber, dass auch Individuen und nicht nur Regierungen die Verantwortung für internationale Verbrechen tragen, an denen sie wissentlich und willentlich teilnehmen. Die Abschaffung der Straflosigkeit ist seit mehr als einem Jahrzehnt ein Hauptbestandteil der UN-Strategie zur Prävention und Abschreckung sowie zur Versöhnung nach besonders gewalttätigen Konflikten. Die Hohe Kommissarin für Menschenrechte Louise Arbour schlug vor, der ICISS-Trilogie, der Verantwortung vorzubeugen, zu reagieren und wiederaufzubauen (responsibility to prevent, react, and rebuild), eine weitere hinzuzufügen: die ›Strafverantwortung‹ (the responsibility to punish).[29] NGOs verfolgen eine andere Strategie. Sie versuchen, internationale Netzwerke von Personen aufzubauen, die sich nicht nur verpflichten, an keiner der vier Verbrechen teilzunehmen, sondern auch, solche Aktivitäten zu melden, die zu diesen Taten aufstacheln oder diese vorbereiten. Die transnationale Zivilgesellschaft könnte außerdem eine zentrale Rolle dabei spielen, Gesellschaften von diesem Kurs abzubringen, sei es durch Öffentlichkeitsarbeit, lokale Aktionen oder das Anstrengen von Gerichtsprozessen. Bis heute tragen jeder Einzelne und NGOs einen Großteil des politischen Gewichts, um Unterstützung für das Konzept einzuwerben. Obwohl sich die Schutzverantwortung weiterhin auf Regierungen konzentriert, könnte die Einbindung von Individuen und Gruppen die Bemühungen des Generalsekretärs, das Konzept mit Leben zu füllen, entscheidend beflügeln.

Souveränität als Verantwortung

Wie bereits erwähnt war die Schutzverantwortung nicht die Fortführung des Weges der humanitären Intervention, den Kofi Annan in den späten neunziger Jahren so kühn vorgeschlagen hatte. Die ihr zugrunde liegenden Annahmen wurden stattdessen aus der wegweisenden Arbeit Francis Dengs und dessen Koautoren über Souveränität als Verantwortung hergeleitet. Dieser zweite Weg hat drei Dimensionen.

1. Die Anerkennung von Völkern sollte als wesentlicher Bestandteil der Souveränität verstanden werden und nicht als ein Wert, der mit ihr im Widerspruch steht. Dies wurde oben ausführlich erläutert.

2. Die internationale Gemeinschaft sollte Staaten frühzeitig bei der Erfüllung ihrer Verantwortung unterstützen, statt erst dann herbeizueilen, wenn alles andere fehlgeschlagen ist. In der Tat lag die Hauptverantwortung darin, Staaten zum Erfolg zu verhelfen und nicht, auf ihr Scheitern zu reagieren. Dieser Teufelskreis aus Scheitern und Reaktion, der in verschiedenen Modellen zu humanitären Interventionen beschrieben wird, sollte durch effektivere Maßnahmen ersetzt werden, da er darauf beruhte, dass Präventionsbemühungen scheiterten und der internationalen Gemeinschaft nichtvertretbare Entscheidungen abverlangte.

3. Militärische Interventionen sollten bestenfalls die zweite Option sein und nicht im Mittelpunkt der Unternehmung stehen.

Politische und konzeptionelle Dilemmata

Obwohl alle drei Dimensionen im Ergebnisdokument enthalten sind, rufen die zweite und dritte Dimension eine Reihe von politischen und konzeptionellen Dilemmata hervor, die nicht leicht aufzulösen sind.

Das Dilemma der Prävention

Die ethischen, rechtlichen und politischen Argumente für eine frühe, nicht-erzwungene Intervention sind verlockend. Dennoch birgt dies das Risiko, die Ermittlungen auf ein unkontrollierbares Ausmaß auszuweiten, da eine solche Präventionsstrategie den Versuch einschließen würde, sich mit den geringeren und vage definierten Vorläufern der vier geächteten Straftaten zu beschäftigen. Die in Absatz 138 erwähnte Anstiftung ist was dies betrifft recht deutlich. Doch weder gibt es genaue Anhaltspunkte darüber, welches Verhalten am ehesten auf einen solch zerstörerischen Weg führt, noch sind die aus einem bestimmten Fall gezogenen Lehren ohne weiteres auf andere Gesellschaften übertragbar. Wo läge der Unterschied zwischen Prävention zum Zweck der Schutzverantwortung auf der einen Seite und den von den Vereinten Nationen und zahlreichen anderen Akteuren angestrengten Bemühungen zur Konfliktprävention auf der anderen? Die gute Nachricht ist natürlich, dass solche frühen und nichterzwungenen Interventionen relativ geringe Kosten und Risiken für die Vereinten Nationen, ihre Partner oder Mitgliedstaaten mit sich bringen. Die schlechte Nachricht aber ist, dass es eher schwierig ist, die politische Bereitschaft für solche Maßnahmen bereits dann zu mobilisieren, wenn noch keine öffentlichen Berichte über Gräueltaten vorliegen, die das Gewissen belasten. Der innerstaatliche Kapazitätsaufbau, das Übernehmen bester Verfahrensweisen sowie die aus Misserfolgen gezogenen Lehren erweisen sich dabei als ein sehr attraktives Teil des Puzzles. Aber auch hier bleibt die Wissens- und Erfahrungsbasis solcher Bemühungen äußerst dünn.

Es ist schwierig, die politische Bereitschaft für Präventivmaßnahmen zu mobilisieren, wenn noch keine öffentlichen Berichte über Gräueltaten vorliegen, die das Gewissen belasten.

Das Dilemma des Einsatzes von Gewalt

Wie sehr man sich auch bemüht, die Begriffe in der Debatte zur Schutzverantwortung umzudeuten: Ob, wie und wann militärische Gewalt angewandt wird, bleibt ein hoch sensibles Thema. Für die ICISS ist die militärische Intervention der letzte Ausweg, der nur dann »gerechtfertigt ist, wenn jede nichtmilitärische Prävention oder friedliche Lösung der Krise ausgeschöpft wurde und der Glaube, dass geringere Maßnahmen nicht erfolgreich gewesen wären, richtig erscheint.«[30] Auch Kofi Annan interpretierte das Ergebnisdokument in dieser Weise: der Einsatz von Gewalt sei der letzte Ausweg.[31] Wie bereits zu Beginn erwähnt, ist Absatz 139 hier nuancierter und die Verwendung der Worte ›letzter Ausweg‹ wird vermieden. Die Betonung liegt stattdessen auf Kapitel VII der Charta, das dem Sicherheitsrat großen Spielraum in solch bedeutenden Entscheidungen lässt. Es gibt gute Gründe, die flexiblere Haltung des Gipfeldokuments einzunehmen. Erstens: die Mitglieder des Sicherheitsrats, insbesondere die ständigen Mitglieder, akzeptierten weder in Dumbarton Oaks in San Francisco noch danach Vorgaben, Prinzipien oder Einschränkungen in ihrer Freiheit darin, politische Urteile in Einzelfallentscheidungen zu fällen, solange sie nach den Zielen und Grundsätzen der Charta handeln (Art. 24 Abs. 2).[32] Zweitens hat es politisch wenig Sinn, den Rat auf festgesetzte Abfolgen einzuschränken, wenn er jedes der ihm zur Verfügung stehenden politischen Mittel anwenden könnte. Präventive Einsätze oder ein frühzeitiger Einmarsch multilateraler Truppen könnten einen Staat von zerstörerischen Handlungen ab-

Ob, wie und wann militärische Gewalt angewandt wird, bleibt ein hoch sensibles Thema.

29 Vgl. Preventing Mass Atrocities: A Conversation with Louise Arbour, Council on Foreign Relations, Washington, DC, 8.6.2007.

30 Second Precautionary Principle, ICISS-Bericht, a.a.O. (Anm. 5), S. xii.

31 UN-Pressemitteilung SG/SM/10161, a.a.O. (Anm. 3).

32 Eine historische und politische Analyse dieses Phänomens bietet Edward C. Luck, A Council for All Seasons: The Creation of the Security Council and Its Relevance Today, in: Vaughan Lowe et al. (Eds.), The UN Security Council and War: Evolution of Thought and Practice Since 1945, Oxford 2008.

bringen. In manchen Fällen ist ein Einsatz bestehend aus Friedenstruppen und humanitären Einheiten – auch bei zögernder Einwilligung der Gastregierung – hilfreich, um die Ordnung in einer zunehmend unkontrollierbaren Situation wieder herzustellen oder um kleinere Konflikte nicht ausufern zu lassen.

Das Dilemma der Frühwarnung

Das Ergebnisdokument verweist auf den Bedarf sowohl eines effektiveren UN-Frühwarnsystems als auch engerer Partnerschaften der Weltorganisation mit regionalen Organisationen. In der Tat ist Kreativität in Bezug auf regionale Vereinbarungen gefragt, um lokale Entwicklungen – positive und negative – zu überwachen und zu beurteilen sowie bei auftretenden Problemen zu vermitteln. Transnationale Anstrengungen des Kapazitätsaufbaus und der Prävention könnten in manchen Fällen auch auf einer regionalen Ebene unternommen werden. Ob ein regelmäßiger und transparenter Austausch von Informationen und Evaluierungen zwischen globalen und regionalen Organisationen stattfinden kann, bleibt abzuwarten. Die Antwort würde zweifellos von Ort zu Ort und von Organisation zu Organisation unterschiedlich ausfallen, aber sowohl die unspezifischen als auch die spezifischen Fragen lohnen diskutiert zu werden. Den Vereinten Nationen selbst stehen eine Vielzahl an Informationsquellen zur Verfügung, insbesondere in den instabilen und konfliktreichen Regionen der Welt. Schon in der Vergangenheit war es jedoch schwierig, dem Generalsekretär, dem Sicherheitsrat oder anderen relevanten zwischenstaatlichen Institutionen diese Informationen rechtzeitig zukommen zu lassen. Ein chronisches Problem war und ist die Bewertung und Analyse dieser Informationen. In den letzten zwei Jahrzehnten scheiterte ein Vorschlag nach dem anderen an mangelnder Unterstützung durch die Mitgliedstaaten oder, wenn auch seltener, am Widerstand der Bürokratie. Das Ergebnisdokument bietet eine neue Grundlage, um erneut zu versuchen, dem Generalsekretär und dem Sicherheitsrat die erstklassige analytische Unterstützung zu geben, die sie benötigen und die das Thema erfordert.

Ein chronisches Problem war und ist die Bewertung und Analyse dieser Informationen.

Es besteht Grund zur Annahme, dass die Schutzverantwortung auf der richtigen Seite der Geschichte steht.

Fazit und Ausblick

Ob die Schutzverantwortung sich durchsetzt oder nicht, wird letztlich hauptsächlich von den Mitgliedstaaten abhängen und weniger von einer Strategie oder den institutionellen Anpassungsmaßnahmen des Generalsekretärs. Daher sollte daran erinnert werden, dass die Beschlüsse der Generalversammlung – auch die ihres Weltgipfels – für die Mitgliedstaaten nicht bindend sind. Das Ergebnisdokument hat nicht den Rechtsstatus eines ausgehandelten Paktes oder eines Vertrags. Es könnte jedoch politischen Einfluss auf die Haltung der Mitgliedstaaten nehmen. Die politischen Kosten des Nichthandelns bei Völkermord oder Massengräueltaten werden vermutlich steigen, auch wenn der Prozess wahrscheinlich langsam und ungewiss sein wird. Anders als 1994 in Ruanda sah der Rat im Falle Darfur nicht weg. Dennoch konnten seine Mitglieder sich nicht auf eine effektive und schnelle Vorgehensweise einigen. Die ICISS drängte die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, »sich darauf zu verständigen, ihr Veto nicht in Fällen anzuwenden, die die vitalen Interessen ihres Staates nicht betreffen, um somit die Verabschiedung von Resolutionen zur militärischen Intervention zum Schutz von Menschen zu blockieren, für die es ansonsten mehrheitliche Unterstützung gibt.«[33] Louise Arbour ging kürzlich noch viel weiter, indem sie rechtliche Konsequenzen in Aussicht stellte, »für den Fall, dass die Anwendung oder Androhung eines Vetos Maßnahmen verhindere, die von anderen Mitgliedern als notwendig angesehen werden, um Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu vermeiden.«[34] Mag die Vorstellung, Mitgliedstaaten für ihr Abstimmungsverhalten in zwischenstaatlichen Organisationen rechtlich zur Verantwortung zu ziehen, momentan auch etwas weit hergeholt erscheinen, könnten öffentlicher Druck und die Befürwortung der Schutzverantwortung im Ergebnisdokument die politischen Kosten einer Anwendung des Vetos in solchen Situationen erhöhen.

Nach UN-Standards steckt die Schutzverantwortung noch in den konzeptionellen und programmatischen Kinderschuhen. Ob und wie schnell sie ihnen entwachsen wird, ist ungewiss. Dies lässt sich auch daran sehen, dass ihre jüngste Erwähnung durch den Weltgipfel in einigen Lagern zu Wachsamkeit und Zurückhaltung führte, während es in anderen Lagern grenzenlosen Enthusiasmus auslöste. Ihre Befürworter werden Disziplin und Geduld brauchen, ihre Gegner den Willen, sich auf die tatsächlichen Vereinbarungen und nicht auf die möglichen Auswirkungen zu konzentrieren, die sie fürchten. Glücklicherweise ist der zähste und pragmatischste Unterstützer der Schutzverantwortung auch zugleich der in der günstigsten Position: UN-Generalsekretär Ban Ki-moon. Er scheint zu verstehen, dass es angesichts der hier angesprochenen politischen Dilemmata keinen einfachen und schnellen Weg zur Operationalisierung der Schutzverantwortung gibt. Wie bei so vielen Themen der Vereinten Nationen ist der langsame, stete Weg auch der vielversprechendste. Es besteht Grund zur Annahme, dass die Schutzverantwortung auf der richtigen Seite der Geschichte steht. Das Kunststück besteht nun darin, sich politische Initiativen einfallen zu lassen, die das Rad der Geschichte ein bisschen schneller vorantreiben.

33 Vgl. ICISS-Bericht, a.a.O. (Anm. 5), S. xiii.

34 Rede von Louise Arbour, The Responsibility to Protect as a Duty of Care in International Law and Practice, Trinity College, Dublin, 23.11.2007.