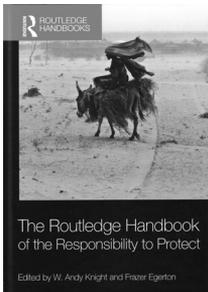


# Theorie und Empirie der Schutzverantwortung

Manuel Fröhlich



W. Andy Knight/  
Frazer Egerton (Eds.)

**The Routledge  
Handbook of the  
Responsibility to  
Protect**

London/New York:  
Routledge 2012,  
293 S., 225,00  
US-Dollar

Wenn ein Thema zum Gegenstand eines wissenschaftlichen Handbuchs wird, kommt dies einem akademischen Ritterschlag gleich: Offensichtlich generierte das entsprechende Thema besonders viel Aufmerksamkeit und Forschungsbeiträge, die nun nicht nur konsolidiert und überblicksartig bilanziert werden können, sondern zugleich der (erwarteten) weiteren Forschung als Bezugspunkt und Orientierung dienen können. Eher ungewöhnlich dürfte sein, dass dieses Kriterium auf ein Konzept zutrifft, das erst vor gut zehn Jahren begrifflich ausbuchstabiert wurde. Lässt man die verlegerische Kalkulation, dass sich Handbuchliteratur zumindest bei den Universitätsbibliotheken gut verkaufen lässt, beiseite, ist es dennoch erklärungsbedürftig, wieso ein so junges Konzept wie die Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P) schon zum Gegenstand eines eigenen Handbuchs wird. Dazu müssen wohl mindestens zwei Dynamiken zusammenkommen: zum einen das gestiegene Forschungsinteresse und zum anderen die praktische Anwendbarkeit des Konzepts.

Das gestiegene Forschungsinteresse ist vorhanden: Kaum ein Thema hat sich in kurzer Zeit so schnell etablieren können wie die R2P. Sie stellt das Kernstück des Berichts der ›International Commission on Intervention and State Sovereignty‹ (ICISS) aus dem Jahr 2001 dar, der eine neue Balance zwischen Souveränität und Intervention in der internationalen Politik finden wollte. Nachdem das Thema unmittelbar nach Veröffentlichung des Berichts im Schatten der Debatten um den Krieg gegen den Terror zu Beginn nur vereinzelt rezipiert wurde, ist es mittlerweile im Mainstream der Forschung angekommen. Dabei kann es unter anderem davon profitieren, dass es mit solch maßgeblichen Forschungsperspektiven wie dem Normenwandel in der internationalen Politik, der Zivilisierung von Außenpolitik oder der Rolle nichtstaatlicher Akteure verbunden werden kann. Gelegentlich wird das Konzept dabei allzu selektiv und auch verkürzt dargestellt. Dies ist erstaunlich, da der gut 400 Seiten starke Ergänzungsband zum eigentlichen Bericht gerade jenen, die das Thema für ihre Forschung neu entdecken, eine gute Orientierung gibt.

Parallel zum gestiegenen Forschungsinteresse ist es aber auch der Umstand, dass die Frage der tatsächlichen Anwendbarkeit der Schutzverantwortung seit dem Jahr 2001 in einer Fülle von Szenarien diskutiert wurde und auf diesem Wege immer wieder neue

Untersuchungsgegenstände für die ›Empirie‹ des Konzepts geliefert wurden. Die Begründung für ein Handbuch über die Schutzverantwortung speist sich also aus der konzeptionellen und empirischen Relevanz ebenso wie aus dem Ineinandergreifen oder auch der Simultaneität von wissenschaftlicher Forschung und praktischer Politik. ›Eine‹ Theorie der R2P ist dabei nicht ersichtlich (und wohl auch nicht angemessen); sich auf einzelne Aspekte zu konzentrieren, kann theoriebildende und praxisleitende Ergebnisse liefern.

Das Handbuch von **W. Andy Knight** (University of Alberta) und **Frazer Egerton** (University of Wales, Aberystwyth) bildet diese Punkte in mehrfacher Hinsicht ab. Zum einen weist es eine Dreiteilung auf, die in Teil 1 das Konzept der Schutzverantwortung diskutiert, während Teil 3, der mit ›Außenansichten‹ überschrieben ist, vornehmlich die ›Praxis‹ in verschiedenen Regionen behandelt – von Südostasien über den Nahen Osten bis hin zu Westafrika. Teil 2 erfüllt dagegen mit dem Blick auf Entwicklungsperspektiven sowie Möglichkeiten und Grenzen der Operationalisierung der R2P eine Scharnierfunktion für den Band.

Zum anderen, und dieser Aspekt scheint konstitutiv für dieses Handbuch, repräsentiert die Autorenschaft der einzelnen Beiträge nicht nur akademische Kommentatoren der R2P, sondern gleich mehrere Persönlichkeiten, die an der Schnittstelle von Wissenschaft und Praxis an der Herausarbeitung des Konzepts gearbeitet haben: Dies beginnt mit Roberta Cohen, die in ihrer Arbeit für Binnenflüchtlinge zusammen mit Francis Deng in den neunziger Jahren wesentlich das Konzept der Souveränität als Verantwortlichkeit geprägt hat. In ihrem Beitrag geht sie genau diesen Vorerfahrungen der R2P nach und liefert damit einen besonders authentischen Einblick in die Geschichte der Schutzverantwortung. Eine weitere Vorerfahrung ist mit der Person von Roméo Dallaire präsent, der sich vor dem Hintergrund seiner persönlichen, tragischen Erfahrung als UN-Kommandeur in Ruanda 1994 mit den Optionen militärischen Handelns in R2P-Situationen auseinandersetzt (zusammen mit den beiden Kollegen Frank Chalk und Kyle Matthews vom Montrealer ›Will to Intervene‹-Projekt). Die Autoren sprechen dabei von der Reue der Staaten, die sich zunächst deklaratorisch auf die R2P verpflichteten, dann jedoch zweifelnd und unsicher bei der weiteren Anwendung wurden. Dies ist eine pointierte und

zutreffende Beschreibung der Ambivalenz, die das Thema in den letzten zehn Jahren begleitet hat. Ein eigener Beitrag von Frazer Egerton widmet sich vor dem Hintergrund mannigfaltiger Kritik auch explizit der Frage, was denn an der R2P eigentlich richtig sei – und findet die Antwort in der Widerlegung der Thesen, die Schutzverantwortung sei eine unzulässige Einschränkung der staatlichen Souveränität und zugleich ein genuin ›westliches‹ Konzept besonders mächtiger Staaten.

Auch im zweiten Teil des Handbuchs lassen sich eine Reihe von Repräsentanten dessen finden, was neben den Mitgliedstaaten und Bediensteten der Vereinten Nationen gelegentlich als die ›dritte UN‹ bezeichnet wird: Persönlichkeiten im Umfeld der Vereinten Nationen aus Universitäten, Think Tanks oder nichtstaatlichen Organisationen, die auch zwischen den Ebenen der UN-Politik hin- und herwechseln. In diesem Sinne findet sich mit Lloyd Axworthy der ehemalige kanadische Außenminister, der für die Arbeit der ICISS wichtig war. Er schreibt zusammen mit Alan Rock, der als kanadischer UN-Botschafter unter anderem an der Aushandlung des Ergebnisdokuments des Weltgipfels 2005 beteiligt war, in dem die Schutzverantwortung prominent Aufnahme fand.

Die beiden Autoren legen unter dem Titel ›R2P funktionstüchtig machen‹ eine Liste von ›unerledigten Aufgaben‹ der bisherigen Entwicklung vor. Diese Liste ist umfassend, zeigt aber zugleich, welche wichtige Stellung die R2P für eine Vielzahl miteinander verbundener Problembereiche der internationalen Politik innehat. Um die Schutzverantwortung Wirklichkeit werden zu lassen, fordern sie etwa die Verbesserung eines Frühwarnsystems, die Aufstellung einer schnellen UN-Eingreiftruppe, die stärkere Nutzung der Mediation, effektiver Sanktionsmechanismen oder von Regionalorganisationen. Schließlich plädieren sie auch für eine Reform der Arbeitsweise und Zusammensetzung des Sicherheitsrats sowie eine formale Annahme der Entscheidungskriterien zum Einsatz von Gewalt durch die Mitgliedstaaten wie sie die ICISS (aber nicht mehr das Ergebnisdokument 2005) postuliert hatte.

Als neue Ergänzung des ICISS-Berichts fordern Axworthy und Rock zugleich die Sensibilisierung für Genderfragen und die stärkere Hervorhebung der Betroffenheit und des Potenzials von Frauen in R2P-Situationen. Dies ist zugleich der Schwerpunkt des Beitrags von Jennifer Bond und Laurel Sherret, die aufzeigen, dass ein solches Unterfangen (etwa im Sinne der thematisch einschlägigen Sicherheitsratsresolutionen 1325 und 1889) weit mehr beinhaltet als die bloße Fokussierung auf sexuelle Gewalt. In ähnlicher Weise widmet sich Shelly Whitman dem Zusammenhang zwischen der R2P und dem Phänomen von Kindersoldaten. Damit sind eine Reihe übergreifender Elemente einer Weiterführungs-

oder Umsetzungsstrategie der R2P benannt, die den Band in der Tat nicht nur als Bilanz, sondern auch als Ausblick lesen lassen.

Im zweiten Teil zu den Umsetzungsfragen finden sich neben Axworthy und Rock aber noch zwei weitere Autoren, die auf unterschiedliche Weise nicht nur reflektierend, sondern auch handelnd bei der Ausarbeitung der R2P dabei waren und sind. Abiodun Williams war in der strategischen Planungsabteilung von Kofi Annan und Ban Ki-moon unter anderem mit der Schutzverantwortung beschäftigt. Zusammen mit Jonas Claes vom ›US Institute of Peace‹ setzt er sich analytisch mit der Frage auseinander, welche Herausforderungen die R2P an individuelles, institutionelles und konzeptionelles Führungsverhalten unterschiedlicher Akteure stellt (ähnlich auch ein weiterer Beitrag Tom Keatings zur Frage der Mobilisierung von Truppen in R2P-Situationen). Besonderes Augenmerk legen die beiden auf die Arbeit der Sonderberater des Generalsekretärs für die Schutzverantwortung (Francis Deng und Edward Luck). Zum Zeitpunkt der Drucklegung war noch nicht klar, dass – in einem durchaus symptomatischen Sinne für diesen Sammelband – eine weitere Autorin durch Wechsel von der akademischen in die politische Welt diese Aufgabe fortführen würde: Die gegenwärtige Sonderberaterin Jennifer Welsh ist mit einem Beitrag zur Frage vertreten, wer denn tatsächlich Träger der Schutzverantwortung auf internationaler Ebene sein kann (ähnlich auch ein weiterer Beitrag von Nicholas J. Wheeler und Tim Dunne zu alternativen Autorisierungen von Gewaltmaßnahmen). Welsh zeigt die Differenzen zwischen der scheinbaren moralischen Eindeutigkeit des R2P-Konzepts und den Doppeldeutigkeiten institutioneller Verantwortlichkeit in der politisierten Entscheidungsfindung des Sicherheitsrats auf.

Das Handbuch weist trotz des Bemühens um eine internationale Autorenschaft und Perspektive (so ja auch die Kapitel, die sich mit der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS) und dem Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN) beschäftigen) eindeutig ein kanadisch dominiertes Autorentableau auf. Wichtige Erfahrungen, wie die des lateinamerikanischen Kontinents, finden sich darin nicht. Die Stärke der Einbeziehung von Praktikern und Akteuren des R2P-Prozesses geht mit der potenziellen Schwäche einher, dass die R2P eher punktuell verbessert als grundlegend hinterfragt wird. Dies soll jedoch nicht Bedeutung und Ertrag des Handbuchs schmälern: Er gibt einen guten Überblick zum aktuellen (2012) Stand der Forschung, zeigt eine Vielzahl von Problembereichen auf, die der theoretischen und politischen Bearbeitung bedürfen, benennt Kritik und versammelt zugleich autoritative Stimmen von einigen, die am Prozess der Herausbildung und Umsetzung der R2P unmittelbar beteiligt waren.