

Christopher Verlage, Responsibility to Protect, Mohr Siebeck 2009

*Franz Christian Ebert**

Wann darf, wann muss die Staatengemeinschaft eingreifen, um Menschenrechtsverletzungen in anderen Ländern zu verhindern oder zu beenden? Diese Frage treibt im Zeitalter medialer Vernetzung immer mehr Menschen um. Sie beschäftigt Außenpolitiker, Menschenrechtsaktivisten sowie interessierte Bürger, die sich nach entsprechenden Bildern oder Nachrichten fragen, wie es sein kann, dass „ethnische Säuberungen“, Massenvergewaltigungen und ähnliche Verbrechen gegen die Menschlichkeit immer wieder vorkommen und die Staatengemeinschaft einfach zuschaut. Insbesondere nach dem keineswegs im Verborgenen durchgeführten Völkermord in Ruanda wurde zunehmend die Frage aufgeworfen, wie solche Szenarien in Zukunft verhindert werden können. Auf der anderen Seite steht die Wahrnehmung, dass unter dem Denkmantel menschenrechtlicher Ziele alle möglichen einzelstaatlichen Machtinteressen gerechtfertigt werden können. Auch dieses Problem hat in den letzten Jahren, insbesondere mit der Debatte um die Legitimität des Irakkrieges, eine neue Zuspitzung erfahren.

Dieses Spannungsfeld ist Gegenstand der Dissertation von Christopher Verlage, die 2009 unter dem Titel „Responsibility to Protect“ im Mohr Siebeck Verlag erschienen ist. Die Titelwahl dieser deutschen Dissertation geht darauf zurück, dass das untersuchte Konzept im englischsprachigen Raum entwickelt worden ist und sich bislang noch keine einheitliche deutsche Bezeichnung durchgesetzt hat. Anders als vorhergehende Dissertationen¹ beschränkt sich der Autor nicht auf das Thema der humanitären Interventionen, sondern wählt einen umfassenderen Ansatz.

Ausgangspunkt der Dissertation ist eine Debatte zum Verhältnis von einzelstaatlicher Souveränität und Menschenrechtsschutz, die Ende der neunziger Jahre von Kofi Annan angestoßen wurde. Der Grundsatz der Souveränität der Staaten, drückt sich vor allem in einem in Artikel 2 Nr. 7 UN-Charta enthaltenen Interventionsverbot aus. Die einzige im Wortlaut der UN-Charta selbst enthaltene Ausnahme zum Interventionsverbot ist Kapitel VII der UN-Charta, welches die Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen regelt. Angesichts der im ehemaligen Jugoslawien und in Ruanda verübten Gräueltaten schlug der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan jedoch ein neues Souveränitätsverständnis vor. Hiernach ist das Prinzip der Souveränität nicht nur als Abwehrrecht gegen Einmischungen von außen zu verstehen, sondern auch als Verantwortung des Staates für den menschenrechtlichen Schutz seiner Bürger. Nach Annans Ansicht sollten sich nur Staaten, die diese Verantwortung wahrnehmen, auf ihre Souveränität berufen können.² Als Reaktion hierauf setzte die kanadische Regierung eine wissenschaftliche Kommission ein, die International Commission on Intervention and State

* Franz Christian Ebert, LL.B. (Hanse Law School an den Universitäten Bremen und Oldenburg), LL.M.-Kandidat an der Universität Utrecht (Niederlande) ist Forschungsassistent an der Universität Amsterdam.

¹ Siehe etwa Lange-Bertalot, Nils, *Weltbürgerliches Völkerrecht: kantianische Brücke zwischen konstitutioneller Souveränität und humanitärer Intervention*, Duncker & Humblott, Berlin, 2007; Janzokovic, John, *The use of force in humanitarian intervention: morality and practicalities*, Aldershot (u.a.), Ashgate, 2006; Liebach, Ingo, *Die unilaterale humanitäre Intervention im "zerfallenen Staat" ("failed state")*, Köln (u.a.), Heymann, 2004.

² Verlage, Christopher, *Responsibility to Protect*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2009, S. 2.

Sovereignty (ICISS), die einen umfassenden Bericht unter dem Titel „Responsibility to Protect“ ausarbeitete. Inspiriert von den Thesen Annans formulierte dieser Bericht erstmals ein umfassendes Konzept zur Verantwortung der Staatengemeinschaft zum Schutz der Bürger sämtlicher Staaten. Ein von Kofi Annan eingesetztes *High Level Panel on Threats, Challenges and Change* baute auf dieser Konzeption auf und legte den Grundstein für eine Resolution der UN-Generalversammlung zur RTP.³ Diese wurde schließlich auf dem UN-Weltgipfel 2005 verabschiedet.⁴

I. Was ist die Responsibility to Protect?

Im Zentrum des Konzeptes der „Responsibility to Protect“ (hier mit „RTP“ abgekürzt) steht die Verantwortung jedes Staates für das Wohl seiner Staatsangehörigen Sorge zu tragen. Kann oder will der betreffende Staat dies nicht gewährleisten, geht die Verantwortung für den Schutz der jeweiligen Personen von dem Staat auf die internationale Gemeinschaft über.⁵ Der genaue Inhalt der RTP, ihr Rechtscharakter und die sich aus ihr ergebenden Rechtsfolgen sind jedoch, trotz oder vielleicht gerade wegen der verschiedenen Dokumente und Erklärungen, die zur RTP ergangen sind, alles andere als einfach zu bestimmen. Hier setzt nun das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Dissertation an. Auf über 400 Seiten unterzieht der Autor die RTP einer eingehenden Analyse, die in fünf Teile mit insgesamt zwölf Kapiteln gegliedert ist.

Der erste Teil stellt die Idee der RTP sowie dessen Normkonzept vor und erläutert deren Inhalt sowie deren Voraussetzungen. Dabei bezieht sich der Autor maßgeblich auf den Bericht der ICISS. Der Autor analysiert zunächst die drei Bestandteile der RTP, namentlich die „Responsibility to Prevent“, die „Responsibility to React“ sowie die „Responsibility to Rebuild“. Die Responsibility to Prevent, d.h. die Verantwortung zur Vorbeugung schwerster Menschenrechtsverletzungen, betrifft hiernach vor allem die Vermeidung von Konfliktherden durch angemessene Verwaltungsstrukturen, Daseinsvorsorge etc. Ist der betreffende Staat nicht in der Lage dies eigenständig zu gewährleisten, ist die Staatengemeinschaft in der Verantwortung, die notwendige Präventionsarbeit durch Entwicklungsarbeit o.Ä. zu leisten. Sträubt sich der betreffende Staat gegen die Hilfe von außen, soll er zunächst durch politische Anreize und, falls nötig, durch weitergehende Maßnahmen hierzu angehalten werden.⁶

Dagegen bezieht sich die „Responsibility to React“ auf Situationen in denen schwerste Menschenverletzungen bereits vorliegen oder unmittelbar bevorstehen.⁷ Diese soll auch den Einsatz von Zwangsmaßnahmen umfassen können, wozu neben Embargos verschiedener Art und *smart sanctions* als letztes Mittel auch der Einsatz militärischer Gewalt gehören.⁸ Sodann nimmt sich der Autor der für Juristen besonders interessanten Frage an, unter welchen Bedingungen eine „Responsibility to React“ anzunehmen ist. Die erste Voraussetzung ist der „gerechte Grund“, d.h. das Vorliegen schwerster Menschenrechtsverletzungen. In diesem Zusammenhang analysiert der Autor die von der ICISS entworfenen Oberkategorien: erstens, die Bedrohung von Leib und Leben einer

³ Ebd., S. 3.

⁴ Generalversammlungsresolution A/Res/60/1 vom 25 Oktober 2005.

⁵ Verlage, op cit., S. 9.

⁶ Ebd., S. 12.

⁷ Ebd., S. 13.

⁸ Ebd., S. 13.

Vielzahl von Menschen durch staatlichen Vorsatz, Fahrlässigkeit oder Unfähigkeit sowie, zweitens, systematische ethnische Säuberungen, die umfassende Tötungen, Vertreibungen und ähnliche Menschenrechtsverletzungen mit sich bringen.⁹ Der Autor ordnet die beiden von der ICISS entwickelten Tatbestände zudem in das Schema der bekannten Tatbestände des Völkerstrafrechts ein. Hierbei legt er dar, dass Kriegsverbrechen sowie Verbrechen gegen die Menschlichkeit nur insoweit von der RTP umfasst sein können, als sie ein hohes Maß an Leiden verursachen.¹⁰

In diesem Zusammenhang wirft der Autor auch die Frage nach der Instanz auf, die das Vorliegen eines solchen Grundes feststellen soll. Zurecht kritisiert er an dieser Stelle den Bericht der ICISS, der kein hierzu schlüssiges Konzept vorzulegen vermag, sondern sich auf vage Hinweise, auf UN-Institutionen, sowie die Rolle von Nichtregierungsorganisationen beschränkt.¹¹ Der Autor schlägt diesbezüglich vor, ex-post die internationalen Gerichte und ex-ante die Sachkunde des Chef-Anklägers des IStGH bzw. des Sonderberaters des UN-Generalsekretärs zur Verhinderung von Genoziden heranzuziehen.¹² Um die RTP praktikabel zu machen, schlägt der Autor vor, sich des Konzeptes der Anscheinsgefahr zu bedienen, wie sie üblicherweise auch im nationalen Gefahrenabwehrrecht verwendet wird.¹³

Zusätzlich zum „gerechten Grund“ müssen nach dem ICISS-Bericht zur Anwendbarkeit der RTP eine Reihe weiterer Bedingungen erfüllt sein, die der Autor im Anschluss untersucht. So verlangt das Kriterium der „humanitären Motivation“, dass das Interesse der eingreifenden Staaten, schwerste Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, durch Eigeninteressen nicht völlig überlagert werden darf. In dem Zusammenhang verwendet der Autor das Beispiel der von den USA angeführten Intervention im Irak als Beispiel für ein Szenario, in dem eine solche humanitäre Motivation gerade nicht gegeben ist.¹⁴ Nicht ganz deutlich wird das Verhältnis des Tatbestandes der humanitären Motivation zum Vorliegen eines gerechten Grundes. Dies ist insofern interessant, als es im Fall des Irak- Beispiels, wie der Autor später ausführt,¹⁵ auch schon an einem gerechten Grund fehlte.

Die (militärische) Reaktion der Staatengemeinschaft muss zudem das letzte Mittel darstellen und verhältnismäßig zum Erreichen des Zieles sein. Hier betont der Autor, dass eine Intervention nicht insgeheim einem Sturz der Regierung des Landes dienen dürfe, um die Glaubwürdigkeit und Zustimmungsfähigkeit der RTP nicht zu unterminieren.¹⁶

Als letztes Kriterium muss die Intervention nach der ICISS „vernünftige Zukunftsaussichten“ haben. Das bedeutet, dass Interventionen nur durchgeführt werden dürfen, wenn der Schutz der Bürger des betroffenen Staates tatsächlich erreicht werden kann und wenn der durch die Intervention angerichtete Schaden nicht größer ist als der Nutzen. In einer ausführlichen Diskussion stellt der Autor die hoch problematische Konsequenz heraus, dass militärische Interventionen gegen Großmächte wie China und Russland, aber auch Pakistan und Indien damit von vornherein ausscheiden. Nach Ansicht des Autors ist ein solches Kriterium in einer Welt machtpolitischer Ungleichheit

⁹ Ebd., S. 15.

¹⁰ Siehe ebd., S. 18.

¹¹ Ebd., S. 20.

¹² Ebd., S. 20 f..

¹³ Ebd., S. 22.

¹⁴ Ebd., S. 23 f.

¹⁵ Ebd., S. 317 f.

¹⁶ Ebd., S. 25 f.

notwendig, wenn auch unbefriedigend.¹⁷ Hinsichtlich der Autorisierung der besagten Interventionen hält die ICISS am UN-Sicherheitsrat als zuständigem Organ fest. Sie schlägt jedoch vor, dass dessen ständige Mitglieder ihr Veto nicht ausüben sollen, solange nicht eigene vitale Interessen berührt sind, was der Autor mit Blick auf die Interessenlagen zu Recht für unrealistisch hält.¹⁸

Schließlich spricht der Autor den ICISS-Entwurf zur „Responsibility to Rebuild“ an, bei der es maßgeblich um eine effektive Konfliktnachsorge geht. Diese kann etwa darin bestehen, dass die intervenierenden Staaten im betreffenden Land nach der Intervention Truppen stationieren, um den Frieden aufrecht zu erhalten oder beim Aufbau funktionierender rechtsstaatlicher und Verwaltungsstrukturen helfen.¹⁹

II. Die Responsibility to Protect als Bestandteil des Völkerrechts

Der zweite Teil der Arbeit geht von der Situation *de lege ferenda* zur Situation *de lege lata* über und untersucht, ob die RTP wie sie die ICISS in ihrem Bericht entwirft, nicht bereits Bestandteil des geltenden Völkerrechts ist. Hierzu untersucht der Autor eine Reihe von potentiellen Rechtsquellen aus dem Völkervertragsrecht, dem Völkergewohnheitsrecht, den Akten internationaler Organisationen, den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, den Auffassungen des Internationalen Gerichtshofes (IGH) und der Rechtslehre sowie der Rezeption der RTP durch Nichtregierungsorganisationen.

Nachdem der Autor festgestellt hat, dass das Völkervertragsrecht keine ausreichende Grundlage für die Annahme einer RTP bietet,²⁰ unterzieht er das Völkergewohnheitsrecht einer näheren Betrachtung. In einer eingehenden Analyse der völkergewohnheitsrechtlichen Voraussetzungen sowie der Staatenpraxis weist der Autor unter anderem nach, dass sich in der Sicherheitsarchitektur der Afrikanischen Union bereits Elemente der RTP finden. Wie dargelegt wird, messen die afrikanischen Staaten, im Lichte ihrer Kolonialgeschichte nachvollziehbar, dem Nichteinmischungsgrundsatz hohe Bedeutung zu. Zugleich sind sie sich jedoch zunehmend der Gefahr eines Völkermordes in ihrer Region bewusst, was sich etwa in dem ausdrücklichen Interventionsrecht zur Verhinderung von Völkermorden in anderen Staaten niederschlägt, das in der Charter der Afrikanischen Union verankert ist.²¹ Diese Beobachtung ist gerade deshalb so bedeutsam, weil die afrikanischen Staaten von Interventionen in Zusammenhang mit der RTP potentiell besonders häufig betroffen sind. Die Akzeptanz eines solchen Konzeptes durch diese Staaten ist daher von besonderer Bedeutung für die Herausbildung eines entsprechenden völkergewohnheitsrechtlichen Grundsatzes, worauf auch der Autor hinweist.²²

Auch das Staatenverhalten hinsichtlich der RTP in internationalen Organisationen arbeitet der Autor heraus. Neben der positiven Haltung westlicher Länder²³ wird deutlich, dass sich auch eine große Zahl der in den G-77 organisierten Entwicklungs- und Schwellenländern für die Verankerung der RTP auf UN-Ebene ausgesprochen hat.²⁴ Ferner wird deutlich,

¹⁷ Ebd., S. 28.

¹⁸ Ebd., S. 30 f.

¹⁹ Ebd., S. 32 f.

²⁰ Ebd., S. 52 ff.

²¹ Ebd., S. 60.

²² Ebd., S. 59.

²³ Ebd., S. 78 ff.

²⁴ Ebd., S. 94 ff.

dass auch Russland und China keinen kategorischen Widerstand mehr gegen die RTP leisten.²⁵ Der Autor schließt aus dem Befund, „dass die RTP die Schwelle zu einer echten Norm des Völkerrechts bereits überschritten hat.“²⁶ Diesen Befund verifiziert der Autor durch die Analyse der einschlägigen UN-Rechtsakte. Neben den von der Generalversammlung verabschiedeten Resolutionen kann sich der Autor bei seiner Analyse²⁷ insbesondere auf die Resolutionen des UN-Sicherheitsrates stützen, der sich nach 2005 vermehrt in einer Verweiskette auf die RTP bezogen hat.²⁸ Der Autor stellt hierbei die Rolle des UN-Sicherheitsrates bei der Entwicklung der in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Rechtsgebieten heraus. Auch in der Praxis im Rahmen der EU und NATO entdeckt der Autor Indizien für eine völkerrechtliche Verfestigung der RTP.²⁹ Zusätzliche Bestätigung hierfür macht der Autor in der IGH-Rechtsprechung sowie in der Völkerrechtslehre aus.³⁰ Die Schlussfolgerung des Autors „dass die RTP generell schon als existierende Norm des Völkerrechts angesehen werden kann,“³¹ erscheint daher nachvollziehbar. Nicht ganz klar ist indessen, ob die vom Autor ausgemachte RTP in jedem Aspekt deckungsgleich mit dem von der ICISS entworfenen Konzept ist, oder ob die völkerrechtlich anerkannte RTP möglicherweise andere Bestandteile aufweist.

III. Die rechtlichen Implikationen der Responsibility to Protect

Im dritten Teil widmet sich der Autor den rechtlichen Implikationen der RTP. Hierbei geht er zunächst auf die Konsequenzen der RTP für das Interventionsverbot ein. Der Autor erläutert, wie das Interventionsverbot gemäß Artikel 2 Nr. 7 der UN-Charta durch die RTP abgewandelt wird. Ein Staat, der schwerste Menschenrechtsverletzungen auf seinem Territorium zulässt, unterliegt nunmehr einer Duldungspflicht von Interventionen durch die Staatengemeinschaft in den Schranken, welche die RTP vorgibt.³² Zurückhaltender urteilt der Autor dagegen hinsichtlich des Vorliegens einer Rechtspflicht zur Intervention. Aus der Staatenpraxis lasse sich auch nach 2005 nicht ableiten, dass ein Staat bei einer Nicht-Intervention einen Völkerrechtsverstoß begehe. Der Autor belegt diese Position umfänglich mit Erklärungen der verschiedenen Staatenvertreter im Rahmen der UN.³³ Angesichts dieses Befundes deutet der Autor den Verantwortungscharakter der RTP eher in einem politischen Sinne. So sieht er in der RTP eine „gesteigerte Handlungsaufforderung“, effektiv gegen schwerste Menschenrechtsverletzungen vorzugehen, was umso mehr für Staaten mit einer besonderen Nähebeziehung zu dem betroffenen Staat gelte. Der Autor lässt offen, ob es sich hierbei um eine Aufforderung rein politischer Natur handelt oder ob die Handlungsaufforderung in den Bereich des *soft law* fällt. Seiner Ansicht nach schwächt der Verantwortungscharakter der RTP die Position der Gegner einer Intervention maßgeblich, da sie den Rechtfertigungszwang ein Stück weit umkehre und insoweit eine legitimierende Wirkung auf humanitäre Interventionen entfalte.³⁴

²⁵ Ebd., S. 89 ff.

²⁶ Ebd., S. 101.

²⁷ Ebd., S. 103 ff.

²⁸ Ebd., S. 116 ff.

²⁹ Ebd., S. 133 ff.

³⁰ Ebd., S. 144 ff.

³¹ Ebd., S. 171.

³² Ebd., S. 174 ff.

³³ Ebd., S. 218 f.

³⁴ Ebd., S. 223.

Sodann wendet sich der Autor dem Verhältnis zwischen der RTP und dem Sicherheitsrat zu. Wie der Autor deutlich macht, hat der UN-Sicherheitsrat (spätestens) nach dem Entstehen der RTP das Recht, nicht nur bei Menschenrechtsverletzungen mit grenzüberschreitenden Auswirkungen einzuschreiten, sondern auch bei komplett innerstaatlichen Szenarien.³⁵ Der Autor erkennt auch eine Verengung des Spielraums des UN-Sicherheitsrates wegen des „erhöhten Erwartungsdruck[s] an den Sicherheitsrat zur Verhinderung solcher Menschenrechtsverletzungen“.³⁶ Auch kehre sich der Rechtfertigungsdruck innerhalb des Sicherheitsrates um, denn das Veto-Recht sei nun im Sinne einer „erweiterten treuhänderischen Verantwortlichkeit gegenüber allen UN-Mitgliedstaaten“ zu verstehen, schlimmste Menschenrechtsverhinderungen zu vermeiden.³⁷ Nunmehr müssten sich nicht mehr die Mitglieder des Sicherheitsrates rechtfertigen, die eine Intervention zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen bestreben, sondern vielmehr diejenigen Staaten, die angesichts solcher Umstände untätig bleiben.³⁸

Die Arbeit bleibt jedoch nicht an dieser Stelle stehen. Vielmehr weist der Autor nach, dass die RTP im Rahmen der UN nicht allein durch den Sicherheitsrat ausgeübt werden kann, sondern auch durch die Generalversammlung. Dies kann im Falle der Untätigkeit des Sicherheitsrates insbesondere durch eine sog. *United-for-Peace-Resolution* geschehen, die gemäß Artikel 18 II UN-Charta mit 2/3-Mehrheit anzunehmen ist. Zwar habe eine Resolution der Generalversammlung nur Aufforderungscharakter, jedoch sei die Legitimationswirkung gerade durch die Annahme durch zwei Drittel der Mitgliedstaaten beachtlich.³⁹ Der Autor weist jedoch zu Recht darauf hin, dass die hohen mehrheitlichen Hürden die Annahme einer solchen Resolution in der Praxis unwahrscheinlich machen, wie etwa das Kosovo-Beispiel zeigt, in dem eine solche Resolution am Widerstand zahlreicher Entwicklungsländer scheiterte.⁴⁰ Ferner habe die Generalversammlung die Möglichkeit, den Sicherheitsrat zur Verabschiedung einer entsprechenden Resolution aufzufordern.⁴¹

Jedoch sind, selbst wenn sich auf UN-Ebene kein Konsens über ein gemeinsames Vorgehen erzielen lässt, nach Auffassung des Autors noch nicht alle Mittel zur Wahrnehmung der RTP ausgeschöpft. Nach Ansicht des Autors können regionale Organisationen in diesem Falle auch ohne eine solche Ermächtigung die notwendigen Maßnahmen zur Verhinderung schwerster Menschenrechtsverletzungen ergreifen. Diese Maßnahmen könnten dann nachträglich durch den Sicherheitsrat gerechtfertigt werden. Dies begründet der Autor unter anderem damit, dass Artikel 53 I 2 UN-Charta zwar vorschreibe, dass Interventionsmaßnahmen vom Sicherheitsrat autorisiert werden müssen, jedoch nicht ausdrücklich verlange, dass dies im Vorhinein geschehe.⁴² Allerdings sieht der Autor ein Interventionsrecht von Regionalorganisationen auch unabhängig von einer nachträglichen Genehmigung durch den Sicherheitsrates als gegeben an. Neben den sonstigen Voraussetzungen der RTP hält der Autor das Vorliegen eines einstimmigen Beschlusses der Regionalorganisation sowie die mehrheitliche Gutheißung der Operation durch die Nachbarstaaten des Ziellandes für erforderlich.⁴³

³⁵ Ebd., S. 232 f.

³⁶ Ebd., S. 247.

³⁷ Ebd., S. 251.

³⁸ Ebd., S. 252.

³⁹ Ebd., S. 269 f.

⁴⁰ Ebd., S. 273.

⁴¹ Ebd., S. 272 f.

⁴² Ebd., S. 280.

⁴³ Ebd., S. 290 f.

Ähnliches soll für die Möglichkeit von Staaten gelten, aus humanitären Gründen im Zielstaat zu intervenieren. Als argumentative Hauptgrundlage hierfür zieht der Autor abermals die Resolution der Generalversammlung zum UN-Weltgipfel von 2005 heran, deren Kernanliegen es sei, ein zweites Ruanda zu vermeiden. Entscheidend sei das „Versprechen aller Staaten, man sei bereit, Zwangsmaßnahmen zur Verhinderung eines Völkermordes rechtzeitig und entschieden zu unternehmen“.⁴⁴ Zudem spricht die Resolution von einer Verantwortung, die „jedem individuellen Staat“ zukommt.⁴⁵ Als juristische Konstruktion schlägt der Autor vor, Artikel 25 der Draft Articles der International Law Commission zur Staatenverantwortlichkeit zum dogmatischen Ausgangspunkt zu nehmen und diesen im Sinne der RTP auszulegen.⁴⁶

Obgleich eine Intervention im Rahmen einer Regionalorganisation vorzuziehen sei, können somit nach Ansicht des Autors bei Vorliegen der Voraussetzungen der RTP auch Einzelstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen. Während das Kriterium des einstimmigen Beschlusses innerhalb der Regionalorganisation wegfalle, sei dem Kriterium der Gutheißung durch die Nachbarstaaten des Ziellandes verstärkte Bedeutung zuzumessen.⁴⁷ Die Gefahr des Missbrauchs einer solchen Konstruktion hält der Autor durch die klaren Kriterien der RTP für handhabbar.⁴⁸ Dies weist er anhand einer Reihe von Testfällen nach. So könne etwa der Irakkrieg oder auch Interventionen, die, wie der Einmarsch äthiopischer Truppen in Somalia 2006, in Wahrheit einen Selbstverteidigungskrieg darstellen, nicht durch die RTP legitimiert werden.⁴⁹ Interessant sind auch die Überlegungen des Autors zu der Frage, wer die Kosten einer solchen Intervention zu tragen hat, wobei sich der Autor insbesondere auf die Rechtsfigur der Geschäftsführung ohne Auftrag bezieht. Da jedem Land die originäre Verantwortung für seine Staatsbürger zukomme, nehme der intervenierende Staat die Schutzpflicht nur stellvertretend wahr und habe daher ein Recht auf Ausgleich seiner Kosten im Nachhinein.⁵⁰ Im Ergebnis sieht der Autor seit dem Weltgipfel 2005 eine breitere Legitimationsgrundlage für humanitäre Interventionen ohne Autorisierung durch UN-Gremien.

IV. Perspektiven und Bewertung der Responsibility to Protect

Im vierten Teil der Arbeit geht der Autor auf die Entwicklungsperspektiven der RTP ein. Er konzentriert sich hierbei auf die Responsibility to Prevent und die Responsibility to Rebuild, da diese seiner Ansicht nach noch nicht im gleichen Maße wie die Responsibility to React im Völkerrecht verankert sind. Hinsichtlich der Responsibility to Prevent stellt der Autor vor allem die Möglichkeit der Stationierung von Friedenstruppen heraus.⁵¹ Auch thematisiert er in diesem Zusammenhang die Möglichkeit ein Frühwarnsystem zur Erkennung von Menschenrechtskrisen zu etablieren. Hierbei erkennt er insbesondere Potential für den Sonderberater des Generalsekretärs zur Verhinderung von Völkermord

⁴⁴ Ebd., S. 293.

⁴⁵ A/Res/60/1, Rn. 138. Im Originalwortlaut „each individual state“.

⁴⁶ Verlage, S. 298.

⁴⁷ Ebd., S. 293 f.

⁴⁸ Ebd., S. 295.

⁴⁹ Ebd., S. 316 ff.

⁵⁰ Ebd., S. 329.

⁵¹ Ebd., S. 335 ff.

und massenhaften Menschenrechtsverletzungen, dessen Entwicklung man jedoch noch abwarten müsse. In der Zwischenzeit ruhe die Hauptverantwortung im Bereich der Prävention auf dem Sicherheitsrat.⁵² Das maßgebliche Potential der Responsibility to Rebuild sieht der Autor in einer verstärkten Handlungsaufforderung für die UN-Mitgliedstaaten, sich innerhalb des Sicherheitsrates auf ein verantwortliches Vorgehen bei der Konfliktnachsorge zu einigen.⁵³ Darüber hinaus sieht der Autor Legitimationspotential der Responsibility to Rebuild für die Einsetzung von UN-*Peacebuilding*-Missionen durch die Generalversammlung, wenn kein Einvernehmen im Sicherheitsrat zu erzielen ist.⁵⁴ Bei der abschließenden Bewertung der RTP im fünften Teil der Arbeit analysiert der Autor vor allem die Umsetzungsdefizite der RTP sowie mögliche konzeptionelle Mängel. Was die Umsetzungsproblematik anbelangt, konzentriert sich der Autor auf die internationalen Bemühungen zum Sudan. Während er die Reaktion der Staatengemeinschaft an sich als unbefriedigend einstuft, sieht er in den hierzu vom Sicherheitsrat nach 2005 verabschiedeten Resolutionen immerhin Anzeichen, dass dessen Mitglieder sich auf die RTP beziehen und ihre Verantwortung zur Verhinderung von massiven Menschenrechtsverletzungen akzeptieren.⁵⁵

Mit Blick auf etwaige konzeptionelle Mängel tritt der Autor jenen Kritikern entgegen, die in der von der Generalversammlung angenommenen Resolution eine Verwässerung der RTP sehen. Auch wenn die Kriterien der RTP hier nicht so klar aufgeführt seien, wie in den vorangegangenen Berichten der Expertenkommissionen, seien sie doch in der Resolution enthalten und könnten jedenfalls mit Kenntnis jener Berichte ermittelt werden.⁵⁶ Jedoch sei bedauerlich, dass die Resolution die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates nicht anhalte, ihr Veto-Recht bei Fragen zur RTP, bei denen sie kein vitales Interesse haben, nicht auszuüben. Eine Gefahr sieht der Autor zudem darin, dass Gegner der RTP davon profitieren könnten, dass die RTP die primäre Verantwortung für den Schutz der jeweiligen Bürger bei den jeweiligen Staaten selbst sieht. Die Gegner der RTP könnten dann argumentieren, dass der betreffenden Staat zunächst Zeit brauche, um seine Verantwortung wahrzunehmen. Das könne dazu führen, dass ein Eingreifen der internationalen Gemeinschaft zu spät komme.⁵⁷ Alles in allem kommt der Autor jedoch zu dem Ergebnis, dass sich die konzeptionellen Mängel der RTP „in engen Grenzen“ halten.⁵⁸

Ein konzeptioneller Mangel, der vom Autor hier nicht genannt wird, bezieht sich auf die Frage, welche Instanz das Vorliegen der Voraussetzungen der RTP prüfen soll. Ein Konzept für ein Bewertungsmonopol scheint sich weder in den Berichten der Expertenkommissionen noch in der Resolution A/Res/60/1 zu finden. Eines solchen hätte es jedoch bedurft, um einseitige und interessengeleitete Bewertungen auszuschließen und die Missbrauchsgefahr zu minimieren. Die vom Autor gewürdigte Klarheit der Kriterien allein scheint hierfür nicht ausreichend, da sich in der Praxis auch bei Fragen wie dem Vorliegen eines Genozids im Detail juristisch schwierige Fragen auftun. Dies macht insbesondere der Bericht der UN-Untersuchungskommission zur Lage im Sudan deutlich, der *in casu* das Vorliegen eines Völkermordes verneint. Der Autor merkt hierzu an, „dass

⁵² Ebd., S. 340 f.

⁵³ Ebd., S. 352 ff.

⁵⁴ Ebd., S. 348 ff.

⁵⁵ Ebd., S. 366 ff.

⁵⁶ Ebd., S. 372 f.

⁵⁷ Ebd., S. 369 ff.

⁵⁸ Ebd., S. 374.

man dies genauso gut anders sehen kann“.⁵⁹ Hierin kann man folglich durchaus noch konzeptionellen Nachbesserungsbedarf erblicken.

Zum Schluss kommt der Autor auf den Mehrwert der RTP im Vergleich zur bisherigen völkerrechtlichen Situation zu sprechen. Der Autor setzt die RTP insbesondere von der Rechtsfigur der humanitären Intervention ab, welche die völkerrechtliche Debatte bislang prägte. So verlagere sich der Rechtfertigungsdruck vom intervenierenden Staat auf den Staat der schwerste Menschenrechtsverletzungen auf seinem Territorium zulässt bzw. auf die Staaten, die dem tatenlos zusehen.⁶⁰ Damit werde es leichter, eine humanitäre Intervention zu begründen, als dies bisher der Fall war.⁶¹ Für besonders bedeutsam hält er in diesem Zusammenhang zudem, dass mit der RTP erstmals ein ganzheitlicher Ansatz geschaffen wurde, der mehr umfasst als ein Konzept eines Rechts zur Intervention aus humanitären Gründen. Auch lege die RTP erstmals präzise Einsatzkriterien fest.⁶² Jedoch räumt der Autor ein, dass gerade der juristische Inhalt der Responsibility to Prevent noch unklar sei.⁶³ Der Autor schließt mit der Bemerkung, dass die RTP in den nächsten Jahren eine erhebliche Rolle für die Entwicklung des Völkerrechts spielen könne, dass es hierfür jedoch entscheidend auf die künftige Praxis des UN-Sicherheitsrats und der Regionalorganisationen ankommen werde.⁶⁴

V. Gesamteindruck

Mit „Responsibility to Protect“ legt der Autor die erste umfassende Aufarbeitung dieses komplexen und nicht leicht zu fassenden Themas in deutscher Sprache vor. Es handelt sich um eine innovative, sehr gut lesbare Arbeit, die in vielen Bereichen unerschlossenes Terrain betritt und an einigen Stellen durchaus über den juristischen Tellerrand blickt. Rechtliche Betrachtungen werden in dieser Arbeit immer wieder von realpolitischen Erwägungen flankiert, was den Praxisbezug der Arbeit an vielen Stellen erhöht. Durch die äußerst umfassende Recherche der Autors in drei Sprachen (Englisch, Deutsch, Französisch) kommen verschiedenste Stimmen und Ansichten zu Wort, was der Arbeit einen runden Schliff verleiht.

Es gelingt dem Autor, überzeugend darzulegen, dass mit der RTP der Grundstein für ein umfassendes völkerrechtliches Konzept zum Umgang mit schwersten Menschenrechtsverletzungen gelegt ist. Der Autor zeigt zudem, dass die Konsequenzen der RTP dort, wo sie juristisch nicht klar oder (noch) nicht greifbar sind, wohl politische Auswirkungen auf das Verhalten der internationalen Akteure innerhalb und außerhalb der UN haben können. Mancher Leser wird sich jedoch zuweilen wünschen, die Grenze zwischen völkerrechtlichen Anforderungen und politischen Handlungsaufforderungen wäre etwas eindeutiger gezogen. So ist nicht klar, ob die Schutzverantwortung, die vom Autor nicht als „echte Rechtspflicht“ zur Intervention qualifiziert wird,⁶⁵ eine politische oder moralische Anforderung, eine Norm des *soft law* oder etwas anderes darstellt. Auch ist teilweise nicht ersichtlich, inwieweit sich eine „völkerrechtliche Handlungsaufforderung“

⁵⁹ Ebd., S. 20.

⁶⁰ Ebd., S. 375 ff.

⁶¹ Ebd., S. 376.

⁶² Ebd., S. 383 f.

⁶³ Ebd., S. 381 f.

⁶⁴ Ebd., S. 406.

⁶⁵ Ebd., S. 223.

zu Interventionen bei schwersten Menschenrechtsverletzungen, auf die der Autor verschiedentlich Bezug nimmt,⁶⁶ von politischen Handlungsaufforderungen unterscheidet, wenn keine Rechtspflicht vorliegt.

Hervorzuheben ist insbesondere der zweite Teil der Arbeit, in dem der Autor überzeugend nachweist, dass es sich bei der RTP nicht mehr nur um ein interessantes Normkonzept von Akademikern und Politikstrategen handelt, sondern dass sie in weiten Teilen bereits Bestandteil des geltenden Völkerrechts geworden ist. Dagegen werden einige Völkerrechtler die Position des Autors, dass nunmehr weder Regionalorganisationen noch Einzelstaaten der Zustimmung des UN-Sicherheitsrates für Interventionen bedürfen, soweit diese von der RTP umfasst sind, als gewagt empfinden. Der Autor leitet seine Auffassung elegant aus den Beschlüssen der Generalversammlung und des Sicherheitsrates sowie aus Konzeptionen aus der Lehre her, jedoch wird man diese Frage auch nach der Lektüre dieser Arbeit ebenso gut anders sehen können. Dies gilt umso mehr, als, wie oben ausgeführt, nicht abschließend geklärt ist, wer eigentlich das Vorliegen der Voraussetzungen der RTP prüfen soll. Dass die Klarheit der Kriterien, die vom Autor verschiedentlich angeführt wird,⁶⁷ für sich genommen, nicht ausreichend ist, scheint auch der Wahrnehmung verschiedener südlicher NGOs zu entsprechen. So vertritt etwa die Geschäftsführerin des West Africa Civil Society Institute in Ghana, Thelma Ekiyor, nachdrücklich die Ansicht, dass mehr als neue internationale Normen eine internationale Aufsicht benötigt würde.⁶⁸

Trotz dieser Punkte ist „Responsibility to Protect“ eine beeindruckende Arbeit, die der Debatte um die RTP bedeutende Impulse geben kann. Ihrer Lektüre ist jedem anzuraten, der sich ein umfassendes Bild vom Stand und den Entwicklungsperspektiven der RTP machen möchte.

Responsibility to protect: ein neuer Ansatz im Völkerrecht zur Verhinderung von Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit
Christopher Verlage. - Tübingen: Mohr Siebeck, 2009
433 S. EUR 70.00

⁶⁶ Siehe etwa ebd., S. 376 ff.

⁶⁷ Siehe etwa ebd., S. 383 f.

⁶⁸ Äusserung von Thelma Ekiyor auf dem SEF-Symposium 2007 Die „Schutzverantwortung“ (R2P) Fortschritt, leeres Versprechen oder Freibrief für „humanitäre“ Intervention? 29./30. November 2007, Dokumentation des Symposiums, S. 21, verfügbar unter <http://www.konfliktbearbeitung.net/downloads/file1017.pdf>.