

CHRISTOPHER VERLAGE

Responsibility
to Protect

Jus Internationale et Europaeum

29

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

29



Christopher Verlage

Responsibility to Protect

Ein neuer Ansatz im Völkerrecht
zur Verhinderung von Völkermord,
Kriegsverbrechen und Verbrechen
gegen die Menschlichkeit

Mohr Siebeck

Christopher Verlage, geboren 1981; Studium der Rechtswissenschaft in Münster; 2008 Promotion; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, einschließlich Völker- und Europarecht an der WWU Münster; derzeit Rechtsreferendar am OLG Hamm.

Gedruckt mit Unterstützung des Förderungs- und Beihilfefonds Wissenschaft der VG WORT.

e-ISBN PDF 978-3-16-151168-4

ISBN 978-3-16-149812-1

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D 6. Zugl.: Münster (Westf.), Univ., Diss. der Rechtswissenschaftlichen Fakultät, 2008.

© 2009 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Held in Rottenburg gebunden.

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2008 als Dissertation an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster angenommen.

Als ich mit den Vorarbeiten zur Dissertation begann, hatten die Vereinten Nationen auf dem Weltgipfel 2005 in New York gerade über die Reform ihrer Organisationsstruktur diskutiert. In den Medien blieb vor allem haften, dass eine Reform des Weltsicherheitsrates gescheitert sei. Gleichzeitig hatten sich aber sämtliche UN-Mitgliedstaaten dazu durchgerungen, eine „Responsibility to Protect“ zu akzeptieren. Sie versprachen sich gegenseitig, in zukünftigen Fällen eines Völkermordes und anderer gravierender innerstaatlicher Menschenrechtsverletzungen, rechtzeitig und entschieden einzugreifen, um kein neues Ruanda mehr zuzulassen. Seitdem haben sich vor allem im Internet zahlreiche private und staatlich geförderte Initiativen gegründet, um für die praktische Umsetzung dieses Versprechens einzutreten. Langsam gewinnt das Konzept einer Schutzverantwortung auch Aufmerksamkeit in den deutschen Medien. Als völkerrechtlich interessierter Jurist reizte es mich, zu klären, inwieweit diese Schutzverantwortung rechtlich greifbar ist und welche rechtlichen Konsequenzen diese Entwicklung für das Völkerrecht entfaltet. Da sich das Konzept stark an der Grenze zwischen Recht und Politik bewegt, kommt meine Untersuchung nicht umhin, immer wieder die juristischen Scheuklappen abzulegen und die politischen Motivationen und Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit der „Responsibility to Protect“ anzusprechen.

Ein Vorwort bietet seit jeher Gelegenheit zum Dank – auch ich will diese Gelegenheit nicht ungenutzt lassen. In erster Linie danke ich meinem Doktorvater *Prof. Dr. Christian Walter*, an dessen Lehrstuhl für Öffentliches Recht, einschließlich Völker- und Europarecht ich während meiner Promotionszeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter tätig war, für die überaus engagierte und fachlich hochwertige Betreuung. An seinem Lehrstuhl habe ich optimale Forschungsbedingungen vorgefunden. Nicht nur in meinem Spezialbereich, sondern im gesamten Bereich des Völker- und Europarechts konnte ich durch die Tätigkeit am Lehrstuhl meine Kenntnisse erweitern und immer wieder flossen Gedankengänge aus der Lehrstuhlarbeit in die Dissertation ein. Für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens bedanke ich mich bei *Prof. Dr. Dirk Ehlers*. Für die ehrenvolle Aufnahme

in diese Schriftenreihe habe ich überdies *Prof. Dr. Thilo Marauhn* zu danken.

Dank verdienen daneben meine Kolleginnen und Kollegen am Lehrstuhl, *Kira Heyden, Philipp Johst, Daniela Karrenstein und Dr. Antje von Ungern-Sternberg*, die für mich stets wertvolle Diskussionspartner waren. Ferner danke ich Frau stud. iur. *Noemi Geronne* und *Dipl.-Kfm. Matthias Wackerbeck* für ihre Unterstützung bei der Formatierung des Textes.

Die Graduiertenförderung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. hat mein Forschungsvorhaben mit einem Stipendium und einem hervorragenden Weiterbildungsangebot unterstützt. Hierfür gebührt der Stiftung mein herzlicher Dank. Ferner bedanke ich mich beim Förderungs- und Beihilfefonds Wissenschaft der VG Wort sowie beim Auswärtigen Amt für die finanzielle Unterstützung hinsichtlich der Druckkosten.

Schließlich gebührt mein besonderer Dank meinen Eltern, die mich während meiner gesamten schulischen und universitären Ausbildung in jeglicher Hinsicht liebevoll unterstützt haben. Sie sind beide keine Akademiker, haben es aber durch persönlichen Fleiß, Einsatz und Verzicht meiner Schwester und mir ermöglicht, dass wir als sog. „Arbeiterkinder“ eine Hochschulausbildung absolvieren konnten. Ihnen widme ich diese Arbeit.

Berlin, im Oktober 2008

Christopher Verlage

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XVII
-----------------------------	------

Einleitung	1
------------------	---

1. Teil

Die rtp als neues Konzept zur Verhinderung schwerster innerstaatlicher Menschenrechtsverletzungen

<i>Erstes Kapitel: Inhalt der rtp</i>	7
---	---

A. Responsibility to Prevent.....	11
I. Inhalte einer Verantwortung zur Prävention	11
II. Zwei Unter-Verantwortlichkeiten	12
B. Responsibility to React.....	13
I. Der gerechte Grund als wichtigstes Schwellenkriterium.....	15
1) Zwei Oberkategorien im ICISS-Bericht.....	15
2) Die zentralen Straftatbestände im Völkerstrafrecht	16
a) Völkermord	16
b) Kriegsverbrechen	17
c) Verbrechen gegen die Menschlichkeit.....	18
3) Instanz zur Beurteilung, ob ein gerechter Grund vorliegt.....	19
4) Zwischenergebnis zu I.....	22
II. Die humanitäre Motivation.....	22
III. Letztes Mittel.....	25
IV. Verhältnismäßigkeit	25
V. Vernünftige Zukunftsaussichten	26
VI. Die richtige Instanz zur Autorisierung.....	29
C. Responsibility to Rebuild	32
D. Verpflichtung zum Eingreifen für die Staatengemeinschaft?	33
E. Neue Legitimierungswirkung für humanitäre Interventionen	37
F. Die rtp als neue souveränitätskonditionierende Norm?	39
G. Ergebnis zum ersten Kapitel.....	41

2. Teil

Die rtp als Bestandteil des geltenden Völkerrechts

<i>Zweites Kapitel: Völkerrechtliche Verankerung der rtp</i>	43
A. Rechtsquellen für die Verankerung der rtp	44
I. Völkervertragsrecht.....	44
1) Bestehende Menschenrechtsverträge.....	44
a) Das Römische Statut von 2002 und die beiden Menschenrechtspakte.....	45
b) Die Völkermordkonvention von 1948	48
2) Freiwillige Souveränitätsbeschränkungen	51
3) Zwischenergebnis zu I.....	52
II. Gewohnheitsrecht.....	52
1) Bereits bekannte Souveränitätsdurchbrechungen	54
2) Die Staatenpraxis zur rtp.....	55
a) Kanada als wichtigster Geburtshelfer der rtp.....	56
b) Die afrikanischen Staaten als Geburtshelfer	58
aa) Inkorporation der responsibility to react	60
bb) Verwässerung der AU-Position?	63
cc) Zwischenergebnis zur Praxis in Afrika	66
c) Die Praxis europäischer Staaten.....	67
aa) Großbritannien	67
bb) Deutschland	69
cc) Zwischenergebnis zur Praxis europäischer Staaten.....	72
d) Die USA	73
aa) Der Gingrich/Mitchell-Bericht.....	73
bb) Die rtp im State Departement	75
cc) Die rtp im Weißen Haus	76
dd) Verminderte Glaubwürdigkeit der USA und Großbritanniens als norm carrier?	77
3) Staatenpraxis in Internationalen Organisationen	78
a) Großbritannien	79
b) Deutschland	80
c) Sonstige europäische Staaten	82
d) Kanada	85
e) Die USA	86
f) Befürworter der rtp aus Asien.....	89
g) Russland, China und die G77-Staaten als persistent objectors?	89
aa) Volksrepublik China.....	89
bb) Russland.....	93
cc) Die G77-Staaten.....	94

h) Militärmissionen unter Berufung auf die rtp.....	95
4) Der Heilige Stuhl.....	97
5) opinio iuris.....	99
6) Zwischenergebnis zu II.	101
III. Akte Internationaler Organisationen.....	101
1) Die Bedeutung von Akten der UN-Generalversammlung	103
a) Legislative Wirkung	103
b) Einstimmige Generalversammlungsresolutionen.....	106
c) Argumentationshilfe	110
d) Die Generalversammlungsresolution A/Res/60/1.....	111
e) Zwischenergebnis zu 1).....	114
2) Resolutionen des Sicherheitsrates	116
a) Der Sicherheitsrat als Normsetzer	119
b) Einzelne Akte des Sicherheitsrats zur rtp.....	121
c) Zwischenergebnis zu 2).....	124
3) Die Rolle des UN-Generalsekretärs	125
a) Erklärungen Kofi Annans zur rtp.....	126
b) Der Unter-Generalsekretär	130
c) Fazit zu 3).....	131
4) Die Rezeption der rtp im UN-Menschenrechtsrat	132
5) Die Praxis der EU als Regionalorganisation.....	133
a) Die EU in den Gremien der Vereinten Nationen	133
b) Die Resolutionen des Europäischen Parlaments	135
c) Die neue EU-Militärstruktur als bestätigendes Indiz	137
6) Die Praxis der NATO als Regionalorganisation.....	138
7) Zwischenergebnis zu III.	142
IV. Allgemeine Rechtsgrundsätze	143
V. Hilfsquellen: Der IGH und die Völkerrechtslehre	144
1) Die Rolle des IGH	144
2) Die Völkerrechtslehre als Hilfsquelle	147
a) Bericht der ICISS-Kommission als Expertengruppe	150
aa) Struktur der ICISS-Kommission.....	151
bb) Kulturelle Vielfalt der ICISS-Kommission	152
cc) ICISS-Kommission und Rechtsfortbildung	155
b) Der Bericht des High-level Panel als Expertengruppe	157
aa) Zusammensetzung des High-level Panel.....	158
bb) Die Arbeitsweise des High-level Panel.....	161
cc) Zwischenergebnis zu b).....	161
c) Die Lehre vom gerechten Krieg.....	162
3) Zwischenergebnis zu V.	165
VI. Die Reaktion der Nichtregierungsorganisationen	165
B. Ergebnis zum zweiten Kapitel	171

3. Teil

Der rechtliche Gehalt der rtp

<i>Drittes Kapitel: Rechtliche Auswirkungen der rtp auf das Interventionsverbot</i>	174
A. Interventionsverbot auch bei schwersten Menschenrechtsverletzungen?	175
B. Duldungspflicht des Heimatstaates	177
I. Die Staatengemeinschaft als völkerrechtlicher Begriff	178
II. Begründung einer Gemeinschaftsverantwortung	181
III. Begründung einer Duldungspflicht für den Heimatstaat	182
C. Ergebnis zum Dritten Kapitel	185
 <i>Viertes Kapitel: Eine Rechtspflicht der Staatengemeinschaft zur Intervention?</i>	185
A. Die bisherige Diskussion um eine Interventionspflicht	189
I. Strategisch-militärische und philosophische Überlegungen.....	190
1) Befürworter einer Interventionspflicht.....	191
2) Gegner einer Interventionspflicht.....	195
3) Zwischenergebnis zu I.....	197
II. Völkerrechtliche Standpunkte	198
1) Ansätze in der Völkerrechtsgeschichte	199
2) Aktuell diskutierte Modelle	201
III. Zwischenergebnis zu A.....	204
B. Begründung einer Interventionspflicht durch die rtp.....	205
I. Staatenerklärungen.....	207
II. Stimmen in der Völkerrechtslehre im Sinne einer Interventionspflicht	209
C. Keine Begründung einer Interventionspflicht durch die rtp.....	212
I. Der Weltgipfel 2005 und danach	214
II. Die Erklärungen der Staatenvertreter seit dem Jahr 2006	218
III. Erfüllbarkeit einer Interventionspflicht?	220
IV. Die jüngste Rechtsprechung des IGH	222
D. Ergebnis zum vierten Kapitel	223
 <i>Fünftes Kapitel: Die rtp und der UN-Sicherheitsrat</i>	224
A. Kompetenz für Zwangsmaßnahmen.....	226
I. Weiter Ansatz	226
II. Restriktiver Ansatz.....	228
III. Generalversammlungsresolution A/Res/60/1	230
IV. Zwischenergebnis zu A.....	232

B. Die rtp als neues Leitbild	233
I. Bisherige Ermessengrenzen des Sicherheitsrats.....	233
II. Akzeptiertes Leitbild für die Friedenssicherung?	235
1) Möglichkeit einer Selbstbindung.....	236
2) Untersuchung der relevanten UN-Resolutionen zur rtp.....	238
III. Zwischenergebnis zu B.	240
C. Weitere Anhaltspunkte für eine Akzeptanz.....	241
I. Die Stellungnahmen des UN-Generalsekretärs	241
II. Erklärungen der Staatenvertreter.....	243
1) Die Debatten zur Resolution S/Res/1674.....	243
2) Die Debatten zur Resolution S/Res/1706.....	245
III. Ergebnis zu C.	246
D. Konkrete Auswirkungen der rtp auf das Ermessen des Sicherheitsrats.....	246
I. Verengung des Beurteilungsspielraums.....	247
II. Verengung des Rechtsfolgeermessens	247
III. Umkehr des Rechtfertigungsdrucks im Sicherheitsrat.....	250
E. Ausübung der Sicherheitsratsbeschlüsse durch Regional- organisationen.....	253
I. Regionalorganisationen als Friedenssicherer	254
II. Regionalorganisationen und die UN	257
III. Das Innenrecht der Regionalorganisationen.....	260
IV. Zwischenergebnis zu E.	261
F. Ergebnis zum fünften Kapitel.....	261
 <i>Sechstes Kapitel: Andere Instrumente zur Ausübung der Schutzverantwortung</i>	
A. Ausübung der rtp ausschließlich durch den Sicherheitsrat?.....	265
B. Die Stufenmodelle Bannons und Bellamys	266
C. Wiederbelebung der Uniting-for-Peace-Resolutionen?	269
D. Ergebnis zum sechsten Kapitel	273
 <i>Siebtens Kapitel: Autonome Zwangsmaßnahmen von Regional- organisationen.....</i>	
A. Die rtp und Art. 53 I S. 2 UNC	277
I. Ausdrückliche nachträgliche Autorisierung.....	278
II. Konkludente nachträgliche Autorisierung	280
III. Generalemächtigung an die Regionalorganisationen?.....	282
IV. Die afrikanischen Organisationen	284
B. Der Ansatz der US-Völkerrechtler Wedgwood und Feinstein	285
C. Ausnahme von Art. 53 I S. 2 UNC?.....	286

D. Kriterien für eine Bereichsausnahme	290
E. Ergebnis zum siebten Kapitel	291
<i>Achtes Kapitel: Wahrnehmung der rtp durch einzelne Staaten</i>	<i>293</i>
A. Anerkennung des völkerrechtlichen Notstands	296
B. Notstandsfähiges wichtiges Interesse.....	297
I. Der Streit um die Definition eines wesentlichen Interesses	298
II. Definitionsänderung durch die rtp	298
III. Die rtp als Schutz quasi-eigener Staatsbürger.....	300
IV. Ergebnis zu B.	304
C. Vorliegen einer schwerwiegenden, unmittelbaren Gefahr	305
D. Gewalt als Ausschlussgrund gem. Art. 26 ILC-Entwurf?.....	308
I. Die Kommentare der ILC	308
II. Reaktionen auf die Kommentare der ILC.....	311
III. Verstärkende Legitimierungswirkung der rtp	312
1) Verstärktes Legitimierungsbedürfnis	313
2) Die Einsatzkriterien der responsibility to react	315
a) Testfall Irakkrieg 2003	317
b) Testfall Selbstverteidigung.....	318
c) Testfall Duty to Prevent	319
d) Testfall Umsturz und politische Unterdrückung.....	321
e) Zwischenergebnis zu 2).....	322
3) Ausreichende Verankerung der Einsatzkriterien.....	323
IV. Ergebnis zu D.	327
E. Notstand vom Interventionsstaat nicht selbst herbeigeführt	328
F. Wer trägt die Kosten einer Intervention zum Menschenrecht- schutz?	329
G. Ergebnis zum achten Kapitel	330

4. Teil

Entwicklungsperspektiven der rtp für die Zukunft

<i>Neuntes Kapitel: Responsibility to Prevent.....</i>	<i>333</i>
A. Präventive Friedenstruppen	335
B. Beispiele: Kongo und Concordia	338
C. Verpflichtung zu präventiver Diplomatie?.....	339
D. Neue Institutionen	340
E. Bewertung einer Verantwortung zur Prävention	341

<i>Zehntes Kapitel: Responsibility to Rebuild</i>	342
A. Die Verantwortung zur erfolgreichen Nachkonfliktphase	343
I. Peacebuilding – eine Begriffsbestimmung	343
II. Die responsibility to rebuild in den Dokumenten zur rtp	344
B. Konkrete völkerrechtliche Konsequenzen.....	345
I. Die responsibility to rebuild als ius ad praesentiam	345
1) Leitprinzip für den Sicherheitsrat zur Konfliktnachsorge	346
2) Die Generalversammlung als Substitut	348
II. Die responsibility to rebuild als ius in praesentia	349
III. Handlungsaufforderung an die UN-Mitgliedstaaten	352
IV. Bewertung der responsibility to rebuild in der Literatur	355
C. Die Rolle der Peacebuilding-Commission für die Nachkonflikt- phase.....	357
D. Ergebnis zum zehnten Kapitel	359

5. Teil

Bewertung der rtp

<i>Elfte Kapitel: Umsetzungsdefizite und konzeptionelle Mängel der rtp</i>	361
A. Umsetzung der rtp in der Darfur-Krise	361
I. Beurteilung der Darfur-Krise anhand der rtp	362
II. Staatenpraxis bzgl. Darfur vor 2005	363
III. Übernahme durch die AU	364
IV. Die Darfur-Resolution 1706 aus dem Jahre 2006	366
V. Die Darfur-Resolution 1769 aus dem Jahre 2007	367
VI. Zwischenergebnis zu A.....	369
B. Konzeptionelle Mängel der rtp	369
I. Argumentationsfalle?	369
II. Verwässerung der rtp?	370
1) Übersicht über Befürworter und Gegner	370
2) Weichspüler der rtp?	372
C. Ergebnis zum elften Kapitel	374
<i>Zwölftes Kapitel: Alter Wein in neuen Schläuchen?</i>	374
A. Hauptunterschiede zur bisher diskutierten humanitären Intervention.....	374
I. Umkehr des völkerrechtlichen Rechtfertigungsdrucks	375
1) Neue völkerrechtliche Handlungsaufforderungen.....	376
2) Die rtp im Vergleich zur Schlussakte von Helsinki	378

II. Ganzheitlicher Ansatz der rtp.....	381
III. Anerkennung einer Kompetenz des Sicherheitsrats.....	382
IV. Festlegung verbindlicher Einsatzkriterien.....	383
V. Die rtp als Antwort auf alte Forderungen.....	384
B. Auswirkungen auf das Grundprinzip der Souveränität.....	385
I. Die traditionelle Bedeutung der Souveränität.....	385
II. Prägung des Begriffs „Souveränität als Verantwortung“.....	388
III. Bedingte Souveränität durch die rtp?.....	392
1) Der Kosovo-Plan des UN-Vermittlers Ahtisaari.....	393
2) Die Modelle führender Wissenschaftler.....	394
3) Die Berücksichtigung der Befürchtungen von Entwicklungsländern.....	395
IV. Ergebnis zu B.	397
C. Ein internationales Gefahrenabwehrrecht?.....	398
I. Künftige Handlungsoptionen.....	398
II. Die rtp als präventive Ergänzung zum repressiven Völker- strafrecht.....	399
D. Umweltkatastrophen – die rtp und Burma.....	401
E. Fazit der Untersuchung.....	403
English Summary.....	407
Anhang.....	413
Literaturverzeichnis.....	417
Sachverzeichnis.....	431

Abkürzungsverzeichnis

Gängige Abkürzungen in der Arbeit richten nach *Kirchner, Hildebert / Butz, Cornelia*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 5. Aufl., Berlin, 2003.

a.F.	alte Fassung
A/Res	Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen
AMIS	African Union Mission in the Sudan
AU	Afrikanische Union
AWACS	Airborne Warning and Control System
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ECOMOG	Economic Community of West African States Monitoring Group
ECOWAS	Economic Community of West African States
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
G-77	Gruppe der 77 blockfreien Staaten
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union
GeschO-BReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GoA	Geschäftsführung ohne Auftrag
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HLKO	Ordnung der Gesetze und Gebräuche des Landkriegs („Haager Landkriegsordnung“)
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
ICSID	International Centre for Settlement of Investment Disputes
IDP	Internally Displaced Persons
IGH	Internationaler Gerichtshof
IGH-Statut	Statut des Internationalen Gerichtshofes
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILA	International Law Association
ILC	International Law Commission
ILO	International Labour Organization
IPBPR	Internationaler Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte
IPWKS	Internationaler Pakt über Wirtschaftliche, Kulturelle und Soziale Rechte
ISAF	International Security Assistance Force
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
KFOR	Kosovo Force
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Nichtregierungsorganisation
NRF	Nato Response Force

OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
OAU	Organization of African Unity
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
RS	Römisches Statut über des Internationalen Strafgerichtshofes
rtp	Responsibility to Protect
S/Res	Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen
SADC	Southern African Development Community
SG/SM	Pressemitteilung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen
StIGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof
UN / UNO	United Nations
UNC	Charta der Vereinten Nationen
UNAMID	United Nations – African Union Hybrid Operation in Darfur
UNEF	United Nations Emergency Force
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNMIS	United Nations Mission in Sudan
UNPREDEP	United Nations Preventive Development Force
UNPROFOR	United Nations Protection Force
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia
UNTEAT	United Nations Transitional Administration in East Timor
VStGB	Völkerstrafgesetzbuch
WEU	Westeuropäische Union
WFV	Westfälischer Friedensvertrag
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WTO	World Trade Organization
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
zit.	zitiert

Einleitung

Aus der abschließenden Pressekonferenz zum Ende der Amtszeit *Kofi Annans* als UN-Generalsekretär vom 19.12.2006:¹

Question: What do you think were the (...) top achievements in your time of office (...)?

The Secretary-General: I would say the work we did on human rights and the approval of the responsibility to protect, by the Member States. (...) Let me say that that new principle, which is an extremely important one, will make a difference, I believe, in our world. But, we should not expect it to be fulfilled or implemented immediately or in the first year. I think, over time, you will see what difference this is going to make to international law."

Die in den vergangenen Jahren geführte Diskussion um die völkerrechtliche Zulässigkeit militärischer Interventionen, um fremde Staatsbürger vor einem Völkermord oder anderen schweren Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu beschützen, hat ein immer noch ungelöstes Dilemma aufgezeigt: Dem Bedürfnis, gravierende innerstaatliche Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, stehen die völkerrechtlichen Grundprinzipien der souveränen Gleichheit der Staaten, das Gewaltverbot und Interventionsverbot gegenüber. Zahlreiche Abhandlungen zum Recht auf humanitäre Interventionen sind bereits in der völkerrechtlichen Literatur erschienen.² Offen blieb der Weg zu einer wirklichen normativen Absicherung solcher Interventionen in einem völkerrechtlichen Gesamtkonzept. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat bisher noch keine objektiven Kriterien entwickelt, sondern von Fall zu Fall entschieden. Überdies wird zunehmend eine kritische Haltung der Menschenrechtsorganisationen zum Begriff der „humanitären“ Intervention laut, da man durchaus die Frage stellen kann, wie human es ist, mit Luftangriffen (wie im Kosovo-Krieg des Jahres 1999) Individuen vor massiven Menschenrechtsverletzungen bewahren zu wol-

¹ SG/SM/10809 (2006).

² *Chesterman*, Just War or Just Peace?; *Henke*, Die humanitäre Intervention; *Holzgreffe/Keohane*, Humanitarian Intervention; *Liebach*, Die unilaterale humanitäre Intervention im „zerfallenden Staat“; *Lillich*, Humanitarian Intervention and the United Nations; *Malanczuk*, Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force; *Pauer*, Die humanitäre Intervention; *Wellhausen*, Humanitäre Intervention; *Welsh*, Humanitarian Intervention and International Relations; *Wheeler*, Saving Strangers; für einen Literaturüberblick siehe auch: *Randelzhofer* in *Simma*, The Charter of the United Nations, Art. 2(4), Rn 55; *Stein/von Buttlar*, Völkerrecht, vor Rn 812.

len. Bei der Frage, ob und wie die Staatengemeinschaft künftig einen Völkermord verhindert und kein zweites Ruanda zulässt, handelt es sich um grundlegende Fragen des Spannungsverhältnisses zwischen der Souveränität des Heimatstaates und des Bedarfs einer Intervention von außen,³ die bislang konzeptionell kaum aufgelöst werden konnten. UN-Generalsekretär *Kofi Annan* stieß deswegen, vor allem aufgrund seiner Erfahrungen mit den Gräueltaten in Ruanda und Srebrenica, die er noch als Untergeneralsekretär für Friedensoperationen machte, im Jahr 1999 eine Debatte zu einem Verständnis von staatlicher Souveränität als Verantwortung für den Menschenrechtsschutz und nicht nur als Abwehrrecht ggü. einer Intervention von außen an. Nach Auffassung *Annans*, die er 1999 und 2000 in der UN-Generalversammlung vortrug, soll der Grundsatz der souveränen Gleichheit keinen Schutz mehr für solche Staaten bilden, die nicht willens oder nicht in der Lage sind, ihre eigenen Staatsbürger vor einem Völkermord und anderen schweren Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu bewahren. Vielmehr beinhaltet Souveränität eine Verantwortung für den Staat zum Schutz seiner Staatsbürger und eben nicht mehr die absolute Macht nach innen autonom zu regeln und nach außen hin unabhängig zu sein.⁴

Zur Unterstützung dieses Ansatzes, wurde im Jahre 2001 von der kanadischen Regierung die *International Commission on Intervention and State Sovereignty* eingesetzt. Die *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (im Folgenden: ICISS-Kommission) arbeitete einen grundlegenden Bericht mit dem Titel „*The Responsibility to Protect*“ aus.⁵ Sie war eine von der UN unabhängige Kommission, die Lösungen über das Verhältnis von staatlicher Souveränität und Interventionen zum Schutz der Menschenrechte liefern sollte.⁶ Finanziert wurde die ICISS-Kommission unter anderem von der kanadischen Regierung. Den Vorsitz der ICISS-Kommission übernahmen zwei erfahrene Diplomaten: *Gareth Evans* – ehemals australischer Außenminister – und der ehemalige Sonderberater von *Kofi Annan*, der Algerier *Mohamed Sahnoun*.⁷ Unter dem Begriff „*Responsibility to Protect*“ wird nun seit Ende 2001, verstärkt aber erst seit den Vorbereitungen zum Reformgipfel der Vereinten Nationen im Jahr 2005, eine neue Herangehensweise an Interventionen zum Menschenrechtsschutz diskutiert. Auf dem Reformgipfel der Vereinten Nationen vom September 2005 wurde der Gedanke einer *Responsibility to Protect*

³ *Fröhlich*, VN 2007, 96, 100.

⁴ Rede *Kofi Annans* zum Millenium-Gipfel der UN vom 20.9.1999, Internationale Politik 1999, 89, 90; Bericht des UN-Generalsekretärs zur Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert vom 3.4.2000, Internationale Politik 2000, 74, 82.

⁵ <http://www.iciss.ca/menu-en.asp>.

⁶ *Drohla* in *Heintschel von Heinegg*, Casebook Völkerrecht, Rn 384.

⁷ ICISS-Bericht, S. 81 ff.

(im folgenden rtp) in der Abschlussresolution der Generalversammlung erstmals in einem offiziellen Dokument eines UN-Gremiums erwähnt.⁸ Inspiriert wurde die Generalversammlung von einem Bericht des Expertengremiums *High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, das Ende des Jahres 2003 von UN-Generalsekretär *Kofi Annan* eingesetzt wurde. Dieser Bericht machte umfassende Vorschläge, wie die internationale Sicherheit im 21. Jahrhundert verbessert werden könne. Im Bericht des *High-level Panel*, welcher der Generalversammlung am 02.12.2004 vorgelegt wurde, fand das völkerrechtliche Konzept der rtp Erwähnung.⁹ Das UN-Expertengremium *High-level Panel* bediente sich damit konzeptionell und terminologisch des Berichts der ICISS-Kommission, der schon 3 Jahre zuvor erschienen war.¹⁰ Interessant in diesem Zusammenhang ist, dass der ehemalige australische Außenminister *Gareth Evans*, zunächst der ICISS-Kommission vorsah und zwei Jahre später Mitglied im *High-level Panel on Threats Challenges and Change* wurde.¹¹ Daran wird deutlich, dass die Vorarbeiten der ICISS-Kommission in den Bericht des *High-level Panel* zur UN-Reform und folglich in die Diskussion des Reformgipfels 2005 eingegangen sind.

Kerngedanke der rtp ist, dass kein Staat mehr in der Lage sein soll, sich bei Menschenrechtsverletzungen auf seinem Staatsgebiet, auf seine einzelstaatliche Souveränität als Abwehrrecht ggü. Reaktionen der Staatengemeinschaft zu berufen. Es gibt extreme Fälle, die das Bewusstsein der gesamten Menschheit schockieren, und dann die Betrachtung von Souveränität als Schutzmantel der Einzelstaaten *ad absurdum* führen können.¹² Die beiden Expertenkommissionen ICISS und *High-level Panel* erarbeiteten vor dem Weltgipfel 2005 einen Kriterienkatalog, um zu klären, in welchen extremen Situationen der Heimatstaat sein Recht auf Nichteinmischung und ggf. den Schutz des Gewaltverbots verliert. Dies soll bei Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen der Fall sein, wenn offenkundig wird, dass der Heimatstaat den Schutz seiner Staatsbürger vor diesen (neuerdings auch im Art. 6-8 des Römischen Statuts kodifizierten) Verbrechen nicht gewährleisten kann oder will.¹³ Klare und verbindliche völkerrechtliche Kriterien für Interventionen zum Menschenrechtsschutz sind bisher nicht von den Staaten festgelegt worden.¹⁴ Sie wurden zwar von einem Teil der Völkerrechtslehre in Kriterienkatalogen niederge-

⁸ A/Res/60/1, Abschnitt 138 f.

⁹ Bericht des High-level Panel, Abschnitt 199 ff.

¹⁰ *Hilpold*, Max Planck Yearbook of United Nations Law 10 (2006), 35, 50 ff.

¹¹ Bericht des High-level Panel, S. 117.

¹² *Debiel*, IPG 2004, 61, 68; von *Schorlemer* in *Beestermöller/Haspel/Trittmann*, „What we’re fighting for...“, S. 89.

¹³ *Herdegen*, Völkerrecht, § 41, Rn 24.

¹⁴ *Herdegen*, Völkerrecht, § 34, Rn 28 f.

schrieben.¹⁵ Ein Konsens der UN-Mitgliedstaaten, in welchen Fällen und unter welchen Voraussetzungen die Staatengemeinschaft zur Abwendung humanitärer Notlagen eingreifen soll, existierte jedoch vor dem Weltgipfel 2005 nicht.

Der Gedanke der rtp geht aber deutlich über die Diskussion, ein Recht zur humanitären Intervention zu kodifizieren, hinaus. Wie *Gareth Evans*, es auf mehreren Tagungen zur rtp ausdrückte, wollte man die gesamte Debatte um humanitäre Interventionen mit dem Konzept der rtp vom Kopf auf die Füße stellen. Im völkerrechtlichen Fokus sollte nicht mehr allein das Recht stehen, in anderen Staaten militärisch zur Verhinderung gravierender Menschenrechtsverletzungen zu intervenieren, sondern der Fokus sollte sich mit der rtp in erster Linie auf die Verantwortlichkeit des Heimatstaates a) ggü. seiner eigenen Bevölkerung und b) ggü. der Staatengemeinschaft konzentrieren, einen Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit auf seinem Staatsgebiet nicht zuzulassen.¹⁶ Wenn der Heimatstaat diese Verantwortung zum Schutz seiner Staatsbürger nicht wahrnimmt, so soll nach dem Gedanken der rtp auf einer zweiten Stufe eine Verantwortung der Staatengemeinschaft zum Schutz der bedrohten Individuen ausgelöst werden, die sie mit geeigneten Zwangsmaßnahmen zu erfüllen hat. Der Gedanke der rtp könnte also nach den Entwürfen der ICISS-Kommission und des *High-level Panel* möglicherweise sogar zu einer Verpflichtung der Staatengemeinschaft führen, unter gewissen Umständen zu intervenieren, um einen Genozid zu unterbinden.¹⁷ Insofern besteht Anlass, die Frage nach einer völkerrechtlichen Verankerung einer Interventionspflicht zu diskutieren.

Gleichzeitig machte *Gareth Evans* auf der Konferenz in Berkeley deutlich, dass es bei dem Konzept der rtp um einen viel breiter angelegten Schutzgedanken geht, als die bisherigen Diskussionen um sog. humanitäre Interventionen gezeigt hätten. Die rtp beinhaltet nach dem Bericht der ICISS-Kommission neben der Verantwortung zur (notfalls militärischen) Reaktion auf massive innerstaatliche Menschenrechtsverletzungen sowohl eine Verantwortung zur Prävention (*responsibility to prevent*) und eine Verantwortung zur Konfliktnachsorge (*responsibility to rebuild*). Mit diesen drei Teilverantwortlichkeiten soll der Gedanke der rtp gewährleisten, dass be-

¹⁵ *Delbrück*, Die Friedens-Warte 74 (1999), 139 ff.; *Wellhausen*, Humanitäre Intervention, S. 247.

¹⁶ *Evans*, Rede vom 14.3.2007 vor der Universität Berkeley, Link: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4780&l=1>; dazu auch: *Wolter*, A United Nations for the 21st Century, S. 95.

¹⁷ *Hilpold*, Max Planck Yearbook of United Nations Law 10 (2006), 35, 46; *Stahn*, The American Journal of International Law 101 (2007), 99, 120.

reits im Vorfeld geeignete Maßnahmen seitens des Heimatstaates und der Staatengemeinschaft getroffen werden, damit es gar nicht erst zu einem Völkermord kommt. Zweitens soll mit der *responsibility to rebuild* gewährleistet werden, dass ein durch Reaktionsmaßnahmen der Staatengemeinschaft gerade beendeter Völkermord nicht wenige Monate später erneut aufflammt.¹⁸

Was bedeutet dieses Konzept nun für die Entwicklung des Völkerrechts? In einem ersten Schritt erfolgt in der vorliegenden Untersuchung ein Überblick über die Bestandteile, die das Konzept der rtp für die Einzelstaaten und die Staatengemeinschaft beinhaltet. In einem zweiten Schritt erfolgt eine Untersuchung, ob der Gedanke der rtp bereits 5 Jahre nach der Erarbeitung durch eine Expertenkommission ein Bestandteil des geltenden Völkerrechts geworden ist. Zwar wird immer wieder behauptet, die rtp sei eine aufkommende Norm des Völkerrechts.¹⁹ Doch ist dem wirklich so? In einem dritten Schritt werden die konkreten völkerrechtlichen Auswirkungen der rtp auf das Recht der Friedenssicherung analysiert. Insbesondere soll deutlich werden, ob mit der rtp tatsächlich eine Interventionspflicht der Staatengemeinschaft entstanden ist und inwieweit die rtp konkret von der Staatengemeinschaft ausgeübt werden kann. Am Ende der Untersuchung wird dazu Stellung genommen, ob die rtp wirklich der lang ersehnte „*profound shift in international law*“²⁰ sein kann oder nicht eher alter Wein in neuen Schläuchen ist.²¹

Der kanadische Völkerrechtler *Michael Ignatieff*, der auch Mitglied der ICISS-Kommission war, beklagte sich im Jahr 2002, dass niemand der ICISS-Kommission und der in ihrem Bericht entwickelten rtp Gehör schenke.²² Und noch im Juli 2007 kritisierte der ehemalige Leiter der politischen Abteilung der deutschen ständigen Vertretung bei den Vereinten Nationen in New York, *Rudolf Schmidt*, in einem Leserbrief an die Zeitschrift „*Internationale Politik*“, dass die rtp im Mai-Heft der Zeitschrift, das sich schwerpunktmäßig mit der Frage befasste, unter welchen Kriterien die Bundeswehr im Ausland eingesetzt werden soll, von keinem Autor ver-

¹⁸ *Evans*, Rede vom 14.3.2007 vor der Universität Berkeley, Link: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4780&l=1>.

¹⁹ So z.B. *Evans*, *Survival* 46 (2004), 59, 63; Friedrich Ebert Stiftung, International Workshop Report vom 17.10.2006, S. 5, Link: http://www.frient.de/downloads/R2P-Workshop%20Documentation_2006.pdf.; *Johnstone* in *Chesterman*, Secretary or General?, S. 134; *Zürrn*, *Internationale Politik*, 7/2007, 21, 31.

²⁰ So: *Turner*, *Financial Times* vom 16.9.2005.

²¹ Dazu: *Boisson de Chazournes/Condorelli*, *Revue Générale de droit International Public* 2006, 11.

²² *Ignatieff*, *Le Monde diplomatique* vom 12.07.2002, S. 13.

tieft behandelt worden sei.²³ Diese Arbeit soll einen Teil dazu beitragen, dass dem Gedanken der rtp mehr Aufmerksamkeit im politischen und völkerrechtlichen Diskurs geschenkt wird.

²³ *Rudolf Schmidt*, *Internationale Politik* 7/2007, 189, 190.

1. Teil

Die rtp als neues Konzept zur Verhinderung schwerster innerstaatlicher Menschenrechtsverletzungen

Erstes Kapitel: Inhalt der rtp

Die rtp wurde von der ICISS-Kommission als völkerrechtlich umfassendes Gesamtkonzept zur Regelung von Interventionen zum Menschenrechtsschutz erarbeitet, um eine Antwort auf die Forderungen *Kofi Annans* nach einem neuen Ansatz für die Verhinderung eines zweiten Ruandas zu geben.¹ In den letzten beiden Jahrzehnten sind weit mehr Zivilisten in Kriegen gestorben als reguläre Soldaten. Die meisten Menschen starben in den letzten beiden Jahrzehnten nicht in zwischenstaatlichen Kriegen, sondern in Bürgerkriegen. UN-Generalsekretär *Kofi Annan* hat bei den verschiedensten Gelegenheiten geäußert, dass Ruanda eine Sünde durch Unterlassen gewesen sei.² In seiner Rede anlässlich der Nobel-Preis-Verleihung im Jahre 2001 unterstrich er, dass die staatliche Souveränität nicht mehr länger als Schutzschild benutzt werden dürfe, unter dessen Deckung gravierende und groß angelegte Menschenrechtsverletzungen stattfinden.³ Während auf der einen Seite Menschenrechtsaktivisten und der UN-Generalsekretär selbst ein einheitliches Vorgehen der Staaten bei Interventionen zum Menschenrechtsschutz einforderten, wurde auf der anderen Seite von Staaten wie Russland und China ein Recht anderer Staaten zum militärischen Schutz fremder Staatsbürger stets heftig bestritten. Nachdem *Kofi Annan* in den Jahren 1999 und 2000 vor der UN-Generalversammlung die Staaten aufforderte, Konzepte für die Lösung des Dilemmas Souveränität vs. Menschenrechte zu erarbeiten, um Interventionen zum Schutz von Zivilisten vor Massakern völkerrechtlich abzusichern,⁴ formte die kanadische Regierung im Jahr 2000 als Antwort darauf die ICISS-Kommission besetzt

¹ *Hilpold*, Max Planck Yearbook of United Nations Law 10 (2006), 35, 48 f.

² Rede *Kofi Annans* zum Millenium-Gipfel der UN vom 20.9.1999, Internationale Politik 1999, 89, 90; Bericht des UN-Generalsekretärs zur Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert vom 3.4.2000, Internationale Politik 2000, 74, 82.

³ Rede in Oslo am 10.12.2001, http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2001/annan-lecture.html.

⁴ Jahresbericht des Generalsekretärs vor der Generalversammlung vom 20.9.1999, SG/SM7136; „We the peoples“ – Millenium Bericht des Generalsekretärs, S. 48.

mit hochkarätigen Wissenschaftlern, Politikern und Militärexperten.⁵ Die Beratungen in der ICISS-Kommission wurden mit dem ICISS-Bericht abgeschlossen, in dem die einzelnen Teile des Konzepts der rtp erläutert werden. Der ICISS-Bericht versucht, als Antwort auf die Forderungen *Kofi Annans*, mit dem Konzept der rtp das völkerrechtliche Problem der humanitären Intervention konzeptionell neu zu erfassen.

Das Konzept der Souveränität eines jeden Staates wird grundsätzlich auch in der heutigen Zeit noch als stark im Völkerrecht verankertes Prinzip verstanden, das stabilisierend auf die internationalen Beziehungen zwischen den Staaten wirkt und gerade kleinere, schwächere Staaten vor Einmischungen der Großmächte schützen soll.⁶ Wie groß die Bedeutung der souveränen Gleichheit der Staaten für die internationalen Beziehungen ist, hat *Steinberger* sehr instruktiv hervorgehoben. Souveränität als Abwehrrecht ggü. Einmischungen von außen sei für die Beziehungen unabhängiger Staaten ein essentielles Prinzip. Ja sogar die gesamte Völkerrechtsordnung stehe auf dem Fundament der einzelstaatlichen Souveränität, nach der jeder Staat selbst über seine inneren Angelegenheiten entscheiden könne und deswegen etwa in Internationalen Organisationen als Partner auf gleicher Augenhöhe agieren könne.⁷ Die ICISS-Kommission nimmt als Arbeitsgrundlage eine weit reichende Neudefinition der einzelstaatlichen Souveränität vor. Sie nimmt Abstand von dem Verständnis der Souveränität als Abwehrrecht gegen Einmischungen eines fremden Staates in innerstaatliche Konflikte. Aus der Souveränität eines Staates folgt nach der ICISS-Kommission nicht mehr in allen Fällen das Recht eines jeden Staates auf Nichteinmischung. Vielmehr versteht die ICISS-Kommission die einzelstaatliche Souveränität als Verantwortung für das Wohlergehen der eigenen Staatsbürger.⁸ Diese Souveränität als Verantwortung bedeutet für jeden Einzelstaat nach der ICISS-Kommission eine Schutzpflicht für die eigenen Staatsbürger vor gravierenden innerstaatlichen Menschenrechtsverletzungen, ähnlich wie dies zuvor bereits hinsichtlich der Verwirkung des Rechts auf Nichteinmischung im Fall von Verletzungen seitens des Heimatstaates, die *erga omnes*⁹ die gesamte Staatengemeinschaft etwas angehen sollen, diskutiert wurde (dazu näher unten Seite 175).¹⁰ Zunächst bein-

⁵ von *Schorlemer* in *Beestermöller/Haspel/Trittmann*, „What we’re fighting for...“, S. 84 f.; *Welsh/Thielking/MacFarlane*, *International Journal* 57 (2002), 489, 490.

⁶ *Weiss*, *Humanitarian Intervention*, S. 12 f.; *Steinberger* in *Encyclopedia of Public International Law IV*, S. 515; *Verdross/Simma*, *Universelles Völkerrecht*, § 33 ff.

⁷ *Steinberger* in *Encyclopedia of Public International Law IV*, S. 513.

⁸ ICISS-Bericht, Abschnitt 2.29 ff.; *Lu* in *Nardin/Williams*, *Humanitarian Intervention*, S. 197 f.

⁹ Zum Begriff siehe: *Kadelbach* in *Tomuschat/Thouvenin*, *The Fundamental Rules of the International Legal Order*, S. 30 f.

¹⁰ ICISS-Bericht, Abschnitt 2.29.

haltet die rtp eine Pflicht für jeden Einzelstaat, es durch präventive Maßnahmen erst gar nicht zu gravierenden innerstaatlichen Menschenrechtsverletzungen auf seinem eigenen Territorium kommen zu lassen. Finden schon ein Völkermord oder ethnische Säuberungen auf dem Staatsgebiet statt, so muss die Regierung geeignete und effektive Reaktionsmaßnahmen ergreifen, um diese Taten zu unterbinden. Diese Pflicht zur Prävention und Reaktion schuldet der Einzelstaat in erster Linie seiner Bevölkerung. Gleichzeitig schuldet er diese Pflicht zum Schutz auch der Staatengemeinschaft als Ganzes.¹¹ Das zur Vorbereitung einer UN-Reform im Jahre 2004 eingesetzte Expertengremium *High-level Panel* bestätigte diese von der ICISS-Kommission erarbeitete Neuinterpretation der einzelstaatlichen Souveränität.¹²

Das Prinzip Souveränität soll also in zweierlei Hinsicht nach den beiden Expertenberichten wesentlichen Neuerungen unterliegen: Erstens wird die Verantwortung der staatlichen Autoritäten ggü. ihren eigenen Staatsbürgern zum Schutz von deren Leib und Leben herausgestellt. Zweitens ist die staatliche Führung durch Beitritt zur UN-Charta (im Folgenden UNC) mit ihren Art. 1, 2 und 55 der Staatengemeinschaft (dazu näher unten Seite 181) dafür verantwortlich, schwerste innerstaatliche Menschenrechtsverletzungen¹³ zu verhindern.¹⁴ Ist der Einzelstaat nicht gewillt oder nicht fähig, die ihm kraft Personal- und Gebietshoheit unterstellten Individuen vor einem Genozid oder vor ethnischen Säuberungen zu schützen, geht der ICISS-Kommission zufolge die Verantwortung zur Verhinderung schwerster Menschenrechtsverletzungen von diesem Einzelstaat auf die Staatengemeinschaft über.

Ab diesem Zeitpunkt, der sich durch das Überschreiten einer bestimmten Intensitätsschwelle der Verbrechen und durch die wiederholte Weigerung oder erwiesene Unfähigkeit des Heimatstaates zur Unterbindung der Verbrechen näher bestimmen lässt, entsteht also für die Staatengemeinschaft eine zweite, internationale und diesmal kollektive Verantwortung zur Verhinderung schwerster Menschenrechtsverstöße auf dem Gebiet des in Rede stehenden Einzelstaates.¹⁵ Die Staatengemeinschaft muss nach dem ICISS-Bericht dazu drei Teilverantwortlichkeiten wahrnehmen.¹⁶ Ers-

¹¹ ICISS-Bericht, Abschnitt 2.30.

¹² Bericht des High-level Panel, Abschnitt 201.

¹³ Diesen Begriff als Oberkategorie für Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit verwendet u.a auch von *Schorlemer* in *Beestermöller/Haspel/Trittmann*, „What we’re fighting for...“, S. 83.

¹⁴ *Weiss*, Humanitarian Intervention, S. 16 f.

¹⁵ Bericht des High-level Panel, Abschnitt 201 und 203; ICISS-Bericht, Abschnitt 2.30; *Ekiyor*, FES Briefing Paper 01, Januar 2007, S. 2, Link: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/50404.pdf>.

¹⁶ ICISS-Bericht, Abschnitt 2.30 und 2.32.

tens trifft die Staatengemeinschaft bereits vor dem Zeitpunkt des Übergangs einer Schutzverantwortung auf sie eine Verantwortung zur Prävention, damit Situationen in einem Einzelstaat, die einen Genozid möglich werden lassen, erst gar nicht entstehen. Zentral ist zweitens die Verantwortung zur kollektiven Reaktion auf solche Menschenrechtsverletzungen durch die Staatengemeinschaft. Sie hat zunächst durch friedliche, notfalls aber auch durch militärische Zwangsmaßnahmen für eine schnelle und effektive Beendigung der humanitären Krise im Einzelstaat zu sorgen. Danach wird die Staatengemeinschaft aber noch nicht aus ihrer Verantwortung entlassen. Vielmehr trifft sie eine dritte Verantwortung zur Nachsorge. In der Postkonfliktphase muss die Staatengemeinschaft dafür sorgen, dass der gerade durch die kollektiven Reaktionsmaßnahmen gewonnene Friede im Einzelstaat nicht wenige Monate später wieder zerrinnt und die humanitäre Krise erneut aufflammt.¹⁷

In den bisherigen völkerrechtlichen Untersuchungen zur humanitären Intervention, insbesondere zum Kosovo-Konflikt, wurde als Ergebnis oft festgestellt, dass es *de lege lata* kein Recht zur humanitären Intervention ohne Autorisierung durch den Sicherheitsrat gebe. So wurden lediglich *de lege ferenda* Kriterien eines zukünftigen Eingriffsrechts zur Diskussion gestellt, die überwiegend auf dem Konzept des gerechten Krieges von *Hugo Grotius* basierten.¹⁸ Mit der rtp soll nach dem Bericht der ICISS-Kommission erstmals eine Völkerrechtsnorm entstehen, die klare Kriterien für eine Intervention zum Menschenrechtsschutz rechtlich verbindlich kodifiziert. Doch sie geht über die Kodifikation eines reinen Rechts zur Intervention hinaus. Die ICISS-Kommission grenzte in ihrem Bericht die rtp ganz klar von dem bisher diskutierten Recht zur humanitären Intervention ab. Die Kommissionsmitglieder hielten den Begriff des Rechts zur humanitären Intervention für veraltet und nicht hilfreich für eine effektive Verhinderung von Völkermord und anderen schwersten Menschenrechtsverletzungen.¹⁹ Mit der rtp soll gerade nicht der Staat, der ggf. ein Recht zu intervenieren hat, in den Vordergrund gestellt werden, sondern die Bedürfnisse der bedrohten Menschen und die Verantwortung der Staaten zum Schutz dieser Menschen sollen im Fokus der völkerrechtlichen Betrachtung stehen.

¹⁷ ICISS-Bericht, Abschnitt 3.1, 4.1 und 5.1; *Evans*, Rede vor den Vereinten Nationen vom 13.4.2007, Link: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4773>.

¹⁸ *Stromseth* in *Holzgreffe/Keohane*, Humanitarian Intervention, S. 248 ff.; *Wellhausen*, Humanitäre Intervention, S. 247.

¹⁹ ICISS-Bericht, Abschnitt 2.4.

A. *Responsibility to Prevent*

Präventionsmaßnahmen durch die Staatengemeinschaft zur Verhinderung von Situationen, in denen typischerweise gravierende innerstaatliche Menschenrechtsverletzungen geschehen, werden von der ICISS-Kommission als wichtigste Teilverantwortlichkeit unter dem Schirm der rtp bezeichnet und damit erstaunlicherweise nicht die Reaktionsmaßnahmen, um die sich ganz überwiegend die bisherige Diskussion um eine humanitäre Intervention drehte.²⁰ Die Wiederbelebung einer Verantwortung zur Konfliktprevention im Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen wird von Stimmen aus der Literatur sehr begrüßt.²¹

I. *Inhalte einer Verantwortung zur Prävention*

Die Verantwortung zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen liegt nach der ICISS-Kommission zunächst bei den souveränen Einzelstaaten. Sie zielt darauf ab, Gründe und Ursachen von bewaffneten innerstaatlichen Konflikten, in deren Rahmen oft gravierende Menschenrechtsverletzungen verübt werden, zu bekämpfen. Dazu zählen vor allem innerstaatliche Gleichbehandlung und innerstaatliche Chancengleichheit.²² Als besonderes Problem wird dabei im ICISS-Bericht die Verschuldung vieler Staaten genannt. Diese führe zu gravierenden sozialen Unterschieden innerhalb des Staatsvolkes und zu der Unfähigkeit von Staaten, die Daseinsvorsorge zu garantieren.²³ Trifft der Einzelstaat jedoch keine ausreichenden Präventionsmaßnahmen so geht die Verantwortung zur Prävention auf die Staatengemeinschaft über. Dies bedeutet nach dem Konzept der rtp, dass die außen stehenden Staaten durch die Bereitstellung von Entwicklungshilfe und durch den Aufbau einer guten Verwaltung (*good governance*) dafür zu sorgen haben, dass ein bewaffneter innerstaatlicher Konflikt verhindert wird.²⁴ Ist der Staat nicht willens, die Hilfe von außen zuzulassen, so können die Staaten nach der *responsibility to prevent*, den Zielstaat zunächst mit Anreizen, und – sollte dies nichts helfen – auch mit Zwangsmaßnahmen dazu anhalten, dass ihre Präventionsmaßnahmen im Zielstaat tatsächlich auch zugunsten der Bevölkerung wirken können.²⁵ Mit der *responsibility to prevent* wird allerdings keine Rechtspflicht zur Gewährung eines be-

²⁰ ICISS-Bericht, S. XI.

²¹ Ramcharan, *Journal of International Law and International Relations* 2 (2005), 141, 143.

²² ICISS-Bericht, Abschnitt 3.2.

²³ ICISS-Bericht, Abschnitt 3.8.

²⁴ Zum Konzept der *good governance* siehe: Dolzer/Herdegen/Vogel, *Good Governance*; Schnarr, *Good Governance in Afghanistan?*

²⁵ ICISS-Bericht, Abschnitt 3.3.