



Der Beirat der Bundesregierung
Zivile Krisenprävention und Friedensförderung

Schutzzonen: Möglichkeiten, Grenzen, Dilemmata

STUDIE 3 AUS DER STUDIENREIHE DES BEIRATS



Studie im Auftrag des Beirats der Bundesregierung für Zivile Krisenprävention und Friedensförderung

Autoren:

Andreas Heinemann-Grüder^{1,2}; Rainer L. Glatz¹; Philipp Rotmann³

¹Beirat der Bundesregierung Zivile Krisenprävention und Friedensförderung

²Bonn International Center of Conversion

³Global Public Policy Institute



Der Beirat der Bundesregierung
Zivile Krisenprävention und Friedensförderung

Schutzzonen: Möglichkeiten, Grenzen, Dilemmata

STUDIE 3 AUS DER STUDIENREIHE DES BEIRATS

Impressum

Beirat der Bundesregierung Zivile Krisenprävention und Friedensförderung
c/o Auswärtiges Amt
Werderscher Markt 1
10117 Berlin

Autoren:

Prof. Dr. Andreas Heinemann-Grüder, Generalleutnant a.D. Rainer Glatz, Philipp Rotmann

Redaktion:

Prof. Dr. Andreas Heinemann-Grüder

Zitierweise für diese Publikation:

Heinemann-Grüder, Andreas; Glatz, Rainer; Rotmann, Philipp (2021): Schutzzonen: Möglichkeiten, Grenzen, Dilemmata. Herausgegeben vom Beirat Zivile Krisenprävention und Friedensförderung. Studie 3. Berlin.

Diese Studie wurde von Mitgliedern des Beirats Zivile Krisenprävention und Friedensförderung und externen Expert*innen verfasst. Inhalte und Empfehlungen geben nicht notwendigerweise die Meinung des gesamten Beirats wieder, sondern liegen in der Verantwortung der Autoren.

Layout: Typework Layoutsatz & Grafik GmbH

Titelgrafik: depositphotos – Route55

Kontakt: Laura Berger, Koordinatorin des Beirats: l.berger@ifa.de

Kontakt der Autoren:

Prof. Dr. Andreas Heinemann-Grüder, Universität Bonn, Bonn International Center for Conversion (BICC) und Global Public Policy Institute (GPPi), heinemann-grueder@bicc.de
Generalleutnant a.D. Rainer L. Glatz, ehemaliger Senior Distinguished Fellow der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), rlglatz@t-online.de
Philipp Rotmann, Global Public Policy Institute (GPPi), protmann@gppi.net

Stand: Februar 2021

Vorwort

Vorwort

Die Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ sind der strategische Rahmen für das friedenspolitische Engagement der Bundesregierung. Handlungsleitend sind der Vorrang für zivile Handlungsoptionen und Prävention, die Einhaltung der Menschenrechte, die ressortübergreifende Kohärenz, kontextspezifische und inklusive Ansätze sowie ein transparenter Umgang mit Risiken. In zunehmend komplexen Konfliktkonstellationen kommt dem Schutz von Zivilist*innen eine besondere Bedeutung zu, für den auch die internationale Gemeinschaft Verantwortung trägt. Vor dem geschichtlichen Hintergrund des Holocausts steht Deutschland besonders in der Pflicht, einen Beitrag zur Verhinderung von Völkermord und Massenverbrechen zu leisten.

Somit sollten auch die Instrumente zum Schutz der Zivilbevölkerung in gewalttätigen Konflikten stärker ins Zentrum der friedens- und sicherheitspolitischen Debatte in Deutschland rücken. Eskaliert ein Konflikt, sind Handlungsoptionen für externe Akteur*innen zur Verhinderung von Massenverbrechen in der Regel begrenzt. Die Einrichtung international überwachter Schutzzonen ist eine Handlungsoption, um zivile Todesopfer zu reduzieren. Das Konzept der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect), das einem solchen Eingreifen in einen innerstaatlichen Konflikt zugrunde liegt, verlangt ein Souveränitätsverständnis, das sich über die Verantwortung des Staates gegenüber seinen Bürger*innen definiert. Dies ist ein Grund, weswegen der Einsatz von Schutzzonen auf internationaler Ebene umstritten ist.

Die notwendigen völkerrechtlichen und politischen Abwägungen sowie die Dilemmata bei der Einrichtung und Durchsetzung von Schutzzonen sind Gegenstand dieser Studie. Sie leistet einen Beitrag zur Strategiedebatte zum Schutz der Zivilbevölkerung und gibt deutschen Akteur*innen rechtliche, politische und operative Entscheidungskriterien an die Hand. Die Studie definiert dafür verschiedene Typen von Schutzzonen, analysiert die völkerrechtlichen Grundlagen und Legitimation, fasst bisherige Erfahrungen zusammen und definierte im Gespräch mit Fachexpert*innen operative Voraussetzungen. Die Handlungsempfehlungen der Studie richten sich an die Bundesregierung, den Bundestag und die Fachöffentlichkeit.

Wir danken den drei Autoren und freuen uns über einen breiten strategischen Dialog.



Dr. Kira Vinke
Co-Vorsitzende



Bodo von Borries
Co-Vorsitzender

Beirat Zivile Krisenprävention und Friedensförderung

Februar 2021

Danksagung:

Die Autoren bedanken sich bei den Professor*innen Helmut Aust (FU Berlin), Hans-Joachim Heintze (Univ. Bochum), Matthias Herdegen (Univ. Bonn), Georg Nolte (HU Berlin) Paulina Starski (Univ. Freiburg), Stefan Talmon (Univ. Bonn), den Generalen Erhard Bühler, Hans-Lothar Domröse und Hartmut Renk sowie Konteradmiral Jan Christian Kaack Dank für Gespräche, wie auch folgenden Vertreter*innen humanitärer Organisationen: Michael Kühn (Welthungerhilfe), Thomas Gebauer (Medico), Ralf Südhoff (Centre for Humanitarian Action), Robert Lindner (Oxfam), Walter A. Fuelleman (ICRC), Markus Geisser (ICRC), Dr. Katja Schöberl (DRK), Ekkehard Forberg (World Vision), Kayu Orellana (Help e.V.), Malthe Mulvad (Danish Refugee Council). Für ausführliche Kommentierungen danken wir Generalleutnant a.D. Erhard Bühler, Dr. Alexander Gaus (GPPI), Professor Dr. Hans-Joachim Giessmann, Dr. Wibke Hansen (ZIF) und Winfried Nachtwei (ehem. MdB). Die Autoren danken Laura Berger, Benedikt Brammer und Deborah Haffner für die Unterstützung.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Vorwort	6
Danksagung:	7
Inhaltsverzeichnis	8
Zusammenfassung	11
Summary	15
1. Einführung: Können Schutzzonen Leben retten und Massenvertreibung begrenzen?	19
Schutzzonen: notdürftige Antwort auf das Dilemma der Massengewalt.	20
Schutzzonen in der deutschen Außenpolitik	21
Worüber sprechen wir?	23
Überblick über die Studie	26
2. Entscheidungsgrundlagen: Zur Legitimation von Schutzzonen	27
Rechtfertigungsverhältnisse	30
Art und Umfang von Verantwortung	31
Völkerrecht: Gewaltverbot versus humanitärer Imperativ.	33
Die Schutzverantwortung	37
Schutzzonen	40
Der UN-Sicherheitsrat: Alleinige Legitimationsinstanz?	42
Erweiterung der Legitimationsgrundlagen	46
Schlussfolgerungen	51
3. Szenarien der Massengewalt	52
Völkermord (Ruanda-Szenario)	54
Massenvertreibung (Rohingya-Szenario)	55
Terrorkrieg (Syrien-Szenario)	56
Anarchie	57
4. Praktische Optionen für Schutzzonen	59
Beobachtung	61
Negative Schutzzonen: Pufferzonen, entmilitarisierte Zonen, Flugverbotszonen, Ausschlusszonen für schwere Waffen	65
Positive Schutzzonen	68
Intendierte und nicht-intendierte Effekte	69
5. Informations- und Analysebedarf	72
Phase 1: Früherkennung möglicher Massengewalt, Prävention und Kontingenzplanung	76
Phase 2: Beginn von Massengewalt, Eskalationsprävention und weitere Kontingenzplanung	82
Phase 3: Einrichtung & Durchsetzung einer Schutzzone	83
Schlussfolgerungen	85

6. Ressourcenbedarf	86
Ausgangspunkt: Vernetzt und multilateral.....	87
Ressourcenanforderungen in konkreten Fällen.....	90
Planungsparameter für die hier betrachteten Einsatzoptionen.....	94
7. Empfehlung und Umsetzungsvorschläge: Schutzzonen als strategische Option	99
Zentrale Empfehlung: Schutzzonen als politische Option rehabilitieren.....	100
Vorschläge zur Umsetzung.....	102

Zusammenfassung

Zielsetzung

„Die Vermeidung von Krieg und Gewalt in den internationalen Beziehungen, das Verhindern von Völkermord und schweren Menschenrechtsverletzungen und das Eintreten für bedrohte Minderheiten sowie für die Opfer von Unterdrückung und Verfolgung gehören zur deutschen Staatsraison.“
– Beschluss des Bundeskabinetts vom 14. Juni 2017

Diese Studie im Auftrag des Beirats der Bundesregierung für Zivile Krisenprävention und Friedensförderung untersucht die praktischen und politischen Möglichkeiten, Dilemmata und Grenzen der Einrichtung von Schutzzonen vor Massenverbrechen. Sie versteht Schutzzonen als geografisch, zeitlich und in ihrer Wirkung begrenztes Mittel zum Schutz bedrohter Zivilbevölkerungen.

Die Studie soll helfen, politische Handlungsoptionen für Situationen zu schaffen und abzuwägen, in denen Prävention gescheitert ist und Diplomatie oder Sanktionen kurz- oder mittelfristig nicht verhindern können, dass Menschen zu Tausenden getötet oder vertrieben werden. Die Studie basiert auf Gesprächen mit sechs führenden Völkerrechtler*innen, vier NATO-Generalen mit Führungserfahrung in der Einsatzplanung und -durchführung sowie Vertreter*innen von zehn international operierenden humanitären Organisationen.

Vorgehensweise

Nach einer Klärung der Begriffe (darunter Schutz-, Puffer- und Flugverbotszonen) analysiert die Studie die völkerrechtlichen und völkerrechtspolitischen Debatten zur Legitimation schützender Eingriffe in Staatensouveränität. In einem nächsten Schritt werden typische Szenarien von Massenverbrechen und Schutzzonen unterschiedlicher Ambition und Intensität skizziert. Die politischen, diplomatischen und militärischen Anforderungen für deren Planung und Durchsetzung werden anschließend dargestellt. Diesen Teilen liegen Expert*inneninterviews sowie die einschlägige politik- und militärwissenschaftliche Literatur zugrunde. In die Empfehlungen und Umsetzungsvorschläge sind zudem Hintergrundgespräche mit Vertreter*innen der Ressorts eingeflossen.¹

Ergebnisse

- **Möglichkeiten und Grenzen: Schutzzonen können eine Notlösung sein, die Leben rettet, Leid mindert, Menschen dichter an ihrer Heimat schützt und Zeit für Verhandlungen schafft und diese möglicherweise konstruktiv beeinflusst.**

Eine Schutzzone zu legitimieren, einzurichten und durchzusetzen ist ein politischer, ziviler und militärischer Kraftakt. Wer Schutz verspricht, muss ihn auch durchsetzen, andernfalls wiederholt sich das Debakel von Srebrenica (1995). Positive Beispiele wie die US-geführte Schutzzone im Nordirak 1991, der Schutz der Bevölkerung im Kosovo durch KFOR/UNMIK und die Erfahrungen der Schutzmandate für UN-Friedenseinsätze zeigen, dass multilaterale, zivil-militärisch umgesetzte Schutzzonen die humanitären und strategischen Auswirkungen von Massenverbrechen zumindest eindämmen und handfesten Einfluss auf die Konfliktdynamik nehmen können.

¹ Eine frühere Fassung der Studie wurde von vier an der Erstellung unbeteiligten Mitgliedern des Beirats und drei externen Expert*innen ausführlich begutachtet und von mehreren weiteren Kolleg*innen der Autoren hilfreich kommentiert.

- **Legitimation:** Schutzzonen können durch Zustimmung der betroffenen Regierung oder eine Entscheidung des UN-Sicherheitsrates legitimiert werden. Erstere fehlt regelmäßig, wenn die Regierung mitverantwortlich für Massenverbrechen ist. Letzterer ist oft blockiert, wenn die Eigeninteressen zumindest eines seiner ständigen Mitglieder einer Mandatierung im Wege stehen. Ist dies der Fall, dann stehen das Völkerrecht und seine Subjekte, die Staaten der internationalen Gemeinschaft, vor einem Dilemma: Der Staatensouveränität und der Entscheidungskompetenz des UN-Sicherheitsrates stehen massive direkte Rechtsverletzungen der Täter*innen(-regierung), Schutznormen und negative Folgen für höchste Rechtsgüter gegenüber, und zwar sowohl für die betroffenen Menschen als auch für die internationale Ordnung, Sicherheit und Frieden. In diesem Dilemma entscheidet die Politik, ob sie der Demontage des Völkerrechts durch einzelne Regierungen zusieht oder ob sie den Sicherheitsrat unter stärkeren Rechtfertigungsdruck setzt. Alternativ kann im Einzelfall eine Schutzzone über die UN-Generalversammlung oder Regionalorganisationen mandatiert werden, sofern hohen rechtlichen und politischen Maßstäben für die Angemessenheit und die verantwortliche Umsetzung einer Schutzzone Genüge getan wird.
- **Gewaltszenarien und Typen von Schutzzonen:** Auf der Basis dominanter Gewaltmuster identifiziert die Studie vier idealtypische Gewaltszenarien: Völkermord, Massenvertreibung, Terrorkrieg und Anarchie. Damit werden auf Grundlage unterschiedlicher Logiken der Gewalt und ihrer Eskalation mögliche Interventionspunkte und unterschiedliche Typen von Schutzzonen identifiziert.
- **Informations- und Analyse- sowie Ressourcenbedarf:** Der wirksame Schutz vor Massenverbrechen in einer Schutzzone stellt hohe Anforderungen an effektive Krisenfrüherkennung, Konfliktanalyse, Planung und zivile wie militärische Fähigkeiten. Erforderliche Fähigkeitsprofile wurden häufig als politische Prioritäten benannt – so im Weißbuch 2016, in den Leitlinien 2017 und der Konzeption der Bundeswehr 2018. Die praktischen Fortschritte sind bislang sehr begrenzt. Deutschland wird Beiträge zu multilateralen Schutzzonen nur leisten können, wenn die gesetzten Ziele mit großer Dringlichkeit umgesetzt bzw. ergänzt werden.

Empfehlung an Bundesregierung und Bundestag

Die Studie leitet eine zentrale Empfehlung für den Ausbau der friedens- und sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit Deutschlands und der Europäischen Union ab: **Es ist Zeit, Schutzzonen als eine politische Option zur Eindämmung von Völkermord und anderen Massenverbrechen zu rehabilitieren und ihr Gestalt zu geben.** Eine politische Handlungsoption werden Schutzzonen dann, wenn sich die deutsche Politik in die Lage versetzt, bei Vorliegen überzeugender Gründe und im Ergebnis rechtlicher Abwägungen die Einrichtung und Umsetzung einer Schutzzone im multilateralen Verbund zu konzipieren, nötigenfalls zu führen und einen angemessenen Anteil der erforderlichen zivilen wie militärischen Ressourcen beizutragen.

Eine verantwortliche und erfolgversprechende Implementierung von Schutzzonen hängt – wie jedes intensive, risikobehaftete zivil-militärische Krisenengagement – von erheblichen Voraussetzungen ab. Diese Voraussetzungen sind weitgehend bereits in politischen Richtlinien und Planungsbeschlüssen niedergelegt, aber es besteht ein erhebliches Umsetzungsdefizit. Sie zu realisieren dient auch der Beteiligungsfähigkeit an einem breiteren Spektrum von Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen und des Krisenmanagements der Europäischen Union oder der NATO.

Umsetzungsvorschläge

Konkrete Schritte zum Ausbau schutzpolitischer Handlungsfähigkeit bestehen darin, die identifizierten Lücken bei den Ressourcen und Fähigkeiten, bei der Legitimierung und ressortübergreifenden Strategieentwicklung und Steuerung zu beheben. Soll eine substanzielle Verbesserung im Laufe der Legislatur 2021-2025 wirksam werden, dann müssen diese Schritte noch im Vorfeld der Bundestagswahl 2021 vorbereitet, im nächsten Koalitionsvertrag angekündigt und ihre Umsetzung zügig eingeleitet werden. Entscheidend für die Umsetzung in der nächsten Legislaturperiode ist politische Führung durch die Bundesregierung und die Koalitionsfraktionen. Der Anspruch sollte im Koalitionsvertrag niedergelegt, die Umsetzung sichtbar vom Kanzleramt sowie insbesondere von Außen- und Verteidigungsminister*innen priorisiert werden.

Zur Vorbereitung vor der Bundestagswahl 2021 und zur Ausgestaltung danach entwickelt die Studie drei spezifische Umsetzungsvorschläge:

1. Eine **Bestandsaufnahme und Defizitanalyse** der nötigen Kapazitäten und Fähigkeiten zur Frühwarnung vor Massenverbrechen sowie zur Konzeption, Planung, Führung und Bereitstellung deutscher Beiträge bei der Realisierung multilateraler Schutzzonen sollte zügig beauftragt werden, damit sie in Nähe zum Wahltag im September 2021 vorgelegt werden kann. Ihre Erkenntnisse müssen in den Koalitionsvertrag und in die Anpassung der mittelfristigen Finanzplanung durch die neue Bundesregierung einfließen und damit den nötigen **Fähigkeitsaufbau in den Bereichen Krisenfrüherkennung, Konfliktanalyse und zivilen wie militärischen Handlungsinstrumenten vorantreiben.**
2. Bundesregierung und Bundestag sollten im Interesse einer breiten völkerrechtlichen Beratung die formellen und informellen **Austauschmechanismen mit der Völkerrechtswissenschaft internationalisieren,** d. h. führende internationale Expert*innen in Beratungsgremien und zu Ad-hoc-Anhörungen einladen.
3. **Zeitiges Handeln ist entscheidend für die Einrichtung von Schutzzonen.** Die nötigen Fortschritte beim Durchdenken, Planen und Streiten über strategische Handlungsoptionen beim Krisenengagement insgesamt und bei der Einrichtung von Schutzzonen im Speziellen müssen deshalb vorbereitet und eingeübt werden. Auf Grundlage des nächsten Koalitionsvertrages gilt es, dieses Einüben für die unterschiedlichen politischen Arenen – Regierung und Parlament einerseits, Parteien und Öffentlichkeit andererseits – kontextangemessen zu organisieren. Diesem Ziel dient der gezielte **Ausbau zivil-militärischer Übungen und Planspiele** unter ziviler Führung und breiter Beteiligung relevanter Akteur*innen.

Summary

Objectives

“The avoidance of war and violence in international relations, the prevention of genocide and severe violations of human rights, and the defence of endangered minorities and the victims of oppression and persecution are integral to Germany’s reason of state.”
– Decision of the Federal Cabinet, 14 June 2017.

This study, commissioned by the Federal Government’s Advisory Board for Civilian Crisis Prevention and Peacebuilding, examines the practical and political opportunities, dilemmas and limitations of establishing protected zones against mass atrocities. It considers protected zones to be a means of protecting threatened civilian populations that is temporary and limited in geographical scope as well as in terms of its impact.

The study aims to help create and weigh options for taking political action in situations in which prevention has failed and diplomacy or sanctions cannot prevent people from being killed or displaced by the thousands in the short or medium term. It is based on interviews with six leading international law experts, four NATO generals with leadership experience in mission planning and execution, and representatives of ten humanitarian organisations operating internationally.

Approach

After clarifying key terms (including protection, buffer and no-fly zones), the study analyses the debates in international law and international legal policy on the conditions in which the violation of state sovereignty for the purpose of human protection can be legitimate. In a next step, typical scenarios of mass atrocities and protected zones of varying levels of ambition and intensity are outlined. The political, diplomatic and military requirements for planning and enforcing these zones are then presented. These sections are informed by expert interviews and political and military science literature pertaining to this topic. The recommendations and proposals for implementation also build on background discussions with representatives from the various ministries.²

Findings

- **Possibilities and limitations:** Protected zones can be an emergency solution that saves lives, reduces suffering and protects people closer to their homes, buying time for and possibly having a constructive impact on negotiations.

Legitimising, establishing and enforcing protected zones is a considerable political, civilian and military challenge. Those who promise to provide protection must enforce it, otherwise there is a risk of repeating the 1995 Srebrenica debacle. Positive examples such as the US-led protected zone in northern Iraq in 1991, the protection of the population in Kosovo by KFOR/UNMIK, and the experience with protection mandates for UN peace operations show that multilateral, civil-military protected zones can, at the very least, contain the humanitarian and strategic consequences of mass atrocities and have a tangible impact on conflict dynamics.

² An earlier version of the study was reviewed in detail by four members of the Advisory Board who were not involved in its preparation and three external experts, and several other colleagues of the authors contributed helpful comments.

- **Legitimation:** Protected zones can be legitimised by the consent of the government concerned or by a decision of the UN Security Council. The former is usually unavailable if the government shares responsibility for mass atrocities, while the latter is often blocked if the self-interests of at least one of the Security Council's permanent members stand in the way of a mandate. If this is the case, international law and its subjects, the states of the international community, face a dilemma. The principle of state sovereignty and the UN Security Council's decision-making authority are pitted against massive, direct violations of law by the perpetrators (or government), norms of protection and negative consequences for the most important legal interests, both for the people affected and for the international order, security and peace. In this dilemma, policy makers decide whether to stand by and watch individual governments dismantle international law, whether to put the Security Council under greater pressure to justify its actions or whether to mandate a protected zone via the General Assembly or regional organisations on a case-by-case basis that meets stringent legal and political standards in terms of its appropriateness and responsible implementation.
- **Scenarios of violence and types of protected zones:** Based on dominant patterns of violence, the study identifies four model scenarios of mass violence: genocide, mass displacement, wars of terror and anarchy. It thus identifies possible points of intervention and different types of protected zones based on various patterns of violence and its escalation.
- **Information, analysis and resource requirements:** Effective protection against mass atrocities in a protected zone places high demands on effective early warning, conflict analysis and planning, as well as both civilian and military capabilities. The capability profiles required for this have been frequently cited as political priorities – for example, in the 2016 White Paper, the 2017 Guidelines and the 2018 Bundeswehr Concept. Practical progress has been very limited to date. Germany will only be able to lend its support to multilateral protected zones if the targets set in those documents are implemented or supplemented, as required, with a high degree of urgency.

Recommendation to the Federal Government and the Bundestag

The study concludes with one key recommendation for the expansion of Germany's and the European Union's ability to act in peace and security policy, namely the fact that **it is time to rehabilitate protected zones as a political option for containing genocide and other mass atrocities, and to give them practical shape**. Protected zones will become a conceivable political alternative when the German parliament and government are able to assist the planning and implementation of a protected zone in a multilateral alliance, to take the lead if required, and to contribute an appropriate share of the necessary civilian and military resources, if there are convincing reasons – including as a result of due legal considerations – for doing so.

The responsible and effective implementation of protected zones – like any intensive, risky civil-military crisis engagement – depends on important preconditions. While these preconditions have, to a great extent, already been set out in political guidelines and planning decisions, there are considerable shortfalls in terms of implementation. Putting in place these preconditions also promotes Germany's capacity to support a broader range of United Nations peace operations as well as European Union and NATO crisis management missions.

Implementation proposals

Concrete steps for expanding protection policy capabilities include addressing gaps identified in resources and capabilities, legitimacy and cross-cutting strategy development and coordination. If a substantial improvement is to take effect in the course of the 2021-2025 legislative term, these steps must be prepared in the run-up to the Bundestag elections in 2021, announced in the next coalition agreement and their implementation initiated swiftly. Political leadership by the Federal Government and the coalition parliamentary groups is decisive with a view to implementation in the next legislative period. This ambition should be enshrined in the coalition agreement, and implementation should be considered to be a declared priority by the Federal Chancellery and, in particular, by the foreign and defence ministers.

The study spells out three specific proposals in preparation for the 2021 parliamentary elections and for further implementation thereafter:

1. A **stocktaking exercise and gap analysis** regarding the necessary capacities and capabilities for early warning of mass atrocities as well as for conceptualising, planning, spearheading and making available German contributions to the implementation of multilateral protected zones should be commissioned without delay so that it can be presented in the run-up to election day in September 2021. Its findings must be incorporated into the coalition agreement and into the new Federal Government's adjustment of medium-term financial planning, thereby advancing the necessary **capacity-building in early crisis detection, conflict analysis and civilian and military instruments**.
2. The Federal Government and the Bundestag should place formal and informal **exchange mechanisms with international law scholars on an international footing** in order to take advantage of advice from a broad range of international law experts, for instance by inviting leading international experts to attend advisory bodies and ad hoc hearings.
3. **Timely action is decisive when establishing protected zones**. The necessary progress in thinking through, planning and debating strategic courses of action in crisis management as a whole and in the establishment of protected zones in particular must therefore be prepared and trained. Based on the next coalition agreement, such exercises must be approached in a manner appropriate to the respective political arenas – with government and parliament on the one hand and parties and the public on the other. This goal is supported by the targeted **expansion of civil-military exercises and simulation games** under civilian leadership and with the broad-based involvement of relevant stakeholders.

**1. Einführung:
Können Schutzzone
Leben retten und
Massenvertreibung
begrenzen?**

„Die Vermeidung von Krieg und Gewalt in den internationalen Beziehungen, das Verhindern von Völkermord und schweren Menschenrechtsverletzungen und das Eintreten für bedrohte Minderheiten sowie für die Opfer von Unterdrückung und Verfolgung gehören zur deutschen Staatsraison.“ Dies bekräftigte die Bundesregierung mit Kabinettsbeschluss vom 14. Juni 2017, in dem sie sich für die folgenden acht Jahre Leitlinien für ihr Handeln in den Bereichen „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ gab. Für März 2021 hat sie einen Zwischenbericht zur Umsetzung dieser Leitlinien angekündigt.³

In der Praxis ist es Bundesregierung und Bundestag in den letzten Jahren nur unzureichend gelungen, diesem Aspekt der „deutschen Staatsraison“ gerecht zu werden. Die folgende Studie dient dem Bemühen, Handlungsoptionen darzulegen, um in Zukunft besser zum Schutz vor Massenverbrechen beitragen zu können.

Schutzzonen: notdürftige Antwort auf das Dilemma der Massengewalt

Schutzzonen sind geografisch, zeitlich und in ihrer Wirkung begrenzte Mittel zum Schutz der Zivilbevölkerung vor Massenverbrechen wie Genozid, Massenvertreibungen, massenhaften Kriegsverbrechen, insbesondere gegen Nicht-Kombattant*innen, und Verbrechen gegen die Menschlichkeit.⁴ Massen- und Kriegsverbrechen werden in der Nähe Europas regelmäßig begangen, es reicht der Blick nach Syrien, Libyen oder Jemen. Die Bindungskraft des humanitären Völkerrechts erodiert, während die Schutzverantwortung (Responsibility to Protect, R2P) – von der Prävention über Schutz bis zum Wiederaufbau – nach einem anfänglichen Konsens im letzten Jahrzehnt zunehmend torpediert wird. Flucht und Asyl sind in Deutschland und in den meisten anderen europäischen Ländern zentrale politische Streitthemen geworden, ohne dass die Aufnahmebereitschaft der EU-Staaten mit der Größenordnung der derzeitigen und der erwartbaren Flucht und Vertreibung im Nahen und Mittleren Osten sowie in Afrika mithalten könnte.

Was also tun beim nächsten Krieg der Größenordnung Syrien, Libyens oder Jemens, wenn der Kriegsausbruch nicht verhindert werden konnte, wenn die Diplomatie keine kurz- oder mittelfristigen Lösungen verspricht, wenn Menschen zu Tausenden zu sterben drohen oder vertrieben werden, wenn die Aufnahmebereitschaft der Nachbarländer überdehnt ist und Europa diese Menschen nicht aufnehmen will?

Elementare Formen des Schutzes auf Grundlage der Erfahrungen sowohl der Schutzzonen der 1990er Jahre als auch der Schutzmandate von UN-Friedenseinsätzen der letzten zwei Dekaden können in solch vertrackten Situationen Leben retten und bedrohte Menschen näher an der Heimat schützen, wenn ihnen zumindest kurz- und meist auch langfristig keine Fluchtoption oder Aufnahmechance geboten werden kann.

Schutzzonen können nur eine Übergangslösung sein auf dem Weg zu einer politischen Befriedung, d. h. nur Teil einer politischen Strategie, die auch die Beendigung der Schutzzone bzw. deren Überführung unter örtliche Verwaltung vorbereitet. Schutzzonen können helfen, Massenflucht zu vermeiden, indem sie Menschen dichter an ihrer Heimat schützen. Sie können Zeitfenster für Verhandlungen öffnen, ehe

3 Deutscher Bundestag (2017): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Leitlinien der Bundesregierung – Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Drucksache 18/12813, 19. Juni, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/128/1812813.pdf> sowie <https://www.diplo.de/leitlinien>.

4 Vgl. Phil Orchard (2014): Revisiting Humanitarian Safe Areas for Civilian Protection, in: *Global Governance* 20/1, S. 55-75 – „I use safe area as an encompassing term to refer to operations undertaken by international actors that have the primary purpose of providing direct protection of civilians and internally displaced persons (IDPs) within a state's borders in a temporary and designated geographic area“ (S. 55).

Vernichtung und Vertreibung abgeschlossen sind und damit der Druck zum Kompromiss schwindet. Sie können das Leiden mindern, das den Weg zum Frieden versperrt, denn es sind die grausamen Gewalterfahrungen, die gesellschaftliches Vertrauen als Grundlage für friedliches Zusammenleben, wirtschaftliche und politische Erholung untergraben. Der Schutz bedrohter Menschen kann politisch und militärisch eher neutralen Charakter annehmen, oder er bedeutet Parteinahme für eine bedrohte Gruppe und ist damit gegebenenfalls auch ein Druckmittel im Konflikt.

Schutzzonen sind kein Allheilmittel, sondern ein Notbehelf, der akute Not lindert: Sie sind mit hohen Kosten und Risiken für die Intervent*innen, aber auch mit Risiken für die Schutzbedürftigen verbunden. Wer Schutzversprechen abgibt, muss sie auch halten. Wer Schutzzonen errichtet, muss die Menschen darin gegen Angriffe von außerhalb und gegen Gewaltakte innerhalb der Zone schützen, humanitäre Hilfe und medizinische Versorgung gewährleisten, Notleidende aufnehmen und Rückkehr ermöglichen. Und wer all dies tut, trägt eine Mitverantwortung dafür, was unter dem eigenen Schutz geschieht. Aus dem Notbehelf könnte ein langwieriges Unterfangen werden – vor allem dann, wenn die Missionsziele nicht klar eingegrenzt, die Voraussetzungen ihrer Umsetzung nur halbherzig geschaffen und die eigentliche Konfliktbearbeitung nicht entschieden vorangetrieben werden.

Schutzzonen sind eine Option, wenn eine Beendigung der Gewalt auf dem gesamten Konfliktgebiet mittelfristig nicht realistisch ist – ein sicherer Hafen in einem Umfeld anhaltender Gewalt. Ihr Schutzeffekt ist räumlich und in Hinblick auf das Ausmaß der verhinderten Gewalt beschränkt. Infolge der bestehenden politischen, rechtlichen oder operativen Zwänge – ob zivil-logistischen oder militärischen – werden Demarkationslinien stets auch bedrohte Menschen ausschließen, und selbst innerhalb ihrer Grenzen wird eine Schutzzone die „menschliche Sicherheit“ nur begrenzt gewährleisten können. Wo mindestens eines der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates ein stärkeres Interesse am Schutz der Täter*innen als der Opfer hat, ist eine unumstrittene Legitimierung einer robusten Schutzzone unmöglich. Schließlich können Schutzzonen als Absage an das Recht auf Flucht interpretiert werden, wenn Menschen nah am Gewaltgeschehen geschützt werden. Jede Diskussion über das Für und Wider einer konkreten Schutzzone angesichts von Massenverbrechen muss sich diesen Dilemmata stellen. Diese Studie soll dabei Orientierung liefern.

Schutzzonen in der deutschen Außenpolitik

Die meisten Vorschläge für Schutzzonen bezogen sich in den letzten Jahren auf Syrien, wo Millionen von Binnenvertriebenen in den letzten verbliebenen Oppositionsgebieten entlang der Grenze zur Türkei in Angst vor den Regimetruppen und dem IS leben. Vorschläge von Verbündeten wie den USA oder der Türkei oder aus der Zivilgesellschaft zur Einrichtung von Schutz-, Sicherheits- oder Deeskalationszonen wurden in der deutschen Politik lange mit Schweigen bedacht, solange die Hoffnung auf eine politische Einigung samt Abgang des syrischen Präsidenten Bashar al-Assad den Diskurs bestimmte.

Nachdem Bashar al-Assad mit Hilfe Russlands und Irans mit immer neuen Großoffensiven gegen die letzten Oppositionsgebiete die humanitäre Katastrophe weiter verschlimmert hatte, wurde der Ruf nach Schutzzonen gelegentlich von Politiker*innen aufgegriffen. Im Oktober 2019 machte die deutsche Verteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer mit der Forderung einer „international kontrollierten Sicherheitszone“ in Nordsyrien Schlagzeilen,⁵ im März 2020 sprach Außenminister Heiko Maas von einem „Raum mit Sicherheitsgarantien“ (er meinte mit der Garantiemacht allerdings Russland, anders als

5 CDU (2019): Annegret Kramp-Karrenbauer fordert Sicherheitszone in Nordsyrien, 23.10.2019, <https://www.cdu.de/artikel/annegret-kramp-karrenbauer-fordert-sicherheitszone-nordsyrien>



Dezember 2017 – Blick über das Flüchtlingslager Al-Karama in Idlib, Syrien. © picture alliance / NurPhoto / Kazi Salahuddin Razu

Kramp-Karrenbauer). Gleichzeitig forderten Autoren der SWP von Russland und der Türkei, „eine Schutzzone für Binnenvertriebene zu schaffen und zu sichern“.⁶ Die Bundesregierung hat sich bislang nur widersprüchlich dazu geäußert, unter welchen Umständen die Einrichtung einer Schutzzone nötig und sinnvoll sein und welche Beiträge Deutschland dazu leisten könnte. Im Fall Syriens machte die Einigung zwischen dem russischen und dem türkischen Präsidenten Wladimir Putin und Recep Tayyip Erdoğan zwei Tage nach dem Vorstoß der Verteidigungsministerin Kramp-Karrenbauer der Idee den Garau. Doch unabhängig vom Schicksal einzelner Initiativen signalisiert die wiederholte Diskussion über Schutzzonen eine ebenso strategische wie ethische und friedenspolitische Herausforderung, die in den kommenden Jahren an Bedeutung gewinnen dürfte. Was tun, wenn es zu neuer Gewalt kommt wie in Syrien und Libyen 2011?

Am Beispiel Syriens lässt sich das Entscheidungsdilemma aufzeigen. Nichteinmischung ermöglicht Massentötung, bedroht die Stabilität von Anrainerstaaten und die internationale Friedensordnung und sie setzt den Zusammenhalt europäischer Gesellschaften unter Druck. Der Schutz von Zivilist*innen widerspricht dem Kalkül des Assad-Regimes, seiner Verbündeten und den Extremist*innengruppen in Syrien. Die Einrichtung eines vollwertigen Protektorats wäre ebenso von einem Mandat abhängig, würde die staatliche Souveränität viel radikaler begrenzen, schwer abschätzbare Risiken und teure Pflichten mit sich bringen. Die Politik steckt seit nun zehn Jahren in einem Dilemma, das auch jenseits von Syrien erneut eintreten wird.

6 Sinem Adar; Steffen Angenendt; Muriel Asseburg; Raphael Bossong; David Kipp (2020): Das Flüchtlingsdrama in Syrien, der Türkei und Griechenland: Warum ein umfassender Ansatz nötig ist. SWP Aktuell, März, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2020A22_Fluechtlingskrise.pdf.

Schutzzonen können ein Ausweg sein, doch unter welchen Bedingungen sind sie tatsächlich denkbar? „Die Idee ist es allemal wert, dass man versucht, sie umzusetzen“, so Bundeskanzlerin Angela Merkel zum Vorstoß von Verteidigungsministerin Kramp-Karrenbauer 2019.⁷ Der CDU-Außenpolitiker Roderich Kiesewetter hatte schon Monate vor Kramp-Karrenbauer einen entsprechenden Vorstoß lanciert. Die Fachleute im Verteidigungsministerium haben militärische Einsatzszenarien für eine Beteiligung der Bundeswehr an einer entsprechenden Schutzzone in Nordsyrien entwickelt, die nun in der Schublade liegen.⁸ Auch anderswo wurden in den letzten Jahren immer wieder Schutzzonen gefordert, zum Beispiel in Libyen von der Arabischen Liga 2011 und als „entmilitarisierte Zone“ durch den deutschen Außenminister 2020. Es wird Zeit, dass sich die deutsche Politik mit Schutzzonen beschäftigt.

Wir wollen eine fundierte Diskussion der Möglichkeiten, Grenzen und Dilemmata von Schutzzonen anstoßen. Unser Ausgangspunkt ist, dass Untätigkeit gegenüber Massenverbrechen weder dem moralischen Anspruch deutscher Außenpolitik noch den Interessen Deutschlands und Europas gerecht wird. Die scheinbar großzügige finanzielle Unterstützung von Aufnahmeländern wie der Türkei, des Libanons und Jordaniens im Fall Syriens kann Europa nicht vor dem Risiko zukünftiger unkontrollierter Massenflucht bewahren. Im Gegenteil: die Angst davor schafft politische Abhängigkeiten, beispielsweise gegenüber der Türkei. Auch für den Schutz angesichts eines drohenden Völkermordes in Subsahara-Afrika, vergleichbar Ruanda oder Ost-Kongo, fehlen legitimierbare, mehrheitsfähige und hinreichend operationalisierte Handlungsoptionen.

Diese Studie erscheint im Kontext der deutschen außenpolitischen Debatte um die Rolle Deutschlands und Europas als friedens- und sicherheitspolitische Akteur*innen. Insofern gehen alle hier diskutierten Konzepte zur praktischen Umsetzung von Schutzzonen davon aus, dass ein*e multilaterale*r Akteur*in, zu dessen politischer Konstitution und militärischer Durchsetzungsfähigkeit Deutschland wesentliche Beiträge leisten müsste, im Prinzip die politischen, zivilen und militärischen Fähigkeiten aufbaut, um bei entsprechendem politischen Willen die jeweiligen Täter*innengruppen und andere gegnerische Kräfte in Schranken zu weisen. Welche Anforderungen dies im Detail stellt, wird in den späteren Kapiteln untersucht.

Worüber sprechen wir?

Schutzzonen sind auch 25 Jahre nach dem Völkermord von Srebrenica und dem Scheitern der dortigen Schutzzone des UN-Sicherheitsrates keine allgemeinverständliche Kategorie. Der Begriff wird in unterschiedlichen Zusammenhängen genutzt – vom Lärmschutz in der Raumplanung bis zu einem Netz von rechtsradikalen „Bürger*innenwehren“ der NPD. Er schwimmt selbst in der hier betrachteten Bedeutung häufig mit verwandten Konzepten wie entmilitarisierten Zonen, Deeskalationszonen und humanitären Korridoren. Diese Studie untersucht die Machbarkeit und Folgen von Schutzzonen als geografisch definierte Räume in Konfliktgebieten, in deren Grenzen für begrenzte Zeiträume besondere Maßnahmen zum Schutz der bedrohten Zivilbevölkerung vor organisierter Massengewalt getroffen werden.

7 M. Backfisch, T. Braune, C. Kerl, M. Sanches (2019): Muss die Bundeswehr nach Syrien? AKK konkretisiert Pläne, in: Westfälische Rundschau, 23.10.2019, <https://www.wr.de/politik/nach-vorschlag-von-akk-muss-die-bundeswehr-nach-syrien-id227439987.html>.

8 Näheres dazu in Kapitel 6.

Erstrebenswert wäre eine belastbare Übereinkunft der Konfliktparteien zum Schutz der Zivilbevölkerung. Zu solchen Übereinkünften kommt es aber nur, wenn die Trennung von Schlachtfeld und Zivilbevölkerung im gemeinsamen Interesse der Parteien liegt und diese Parteien die Ausübung der Gewalt effektiv kontrollieren können (so z. B. die sogenannten „Open Relief Centers“ im sri-lankischen Bürger*innenkrieg ab 1990 sowie die Stadt Jalalabad in Afghanistan zwischen 1994 und 1996).⁹ Dann handelt es sich um Vereinbarungen zur Umsetzung der Verpflichtungen des humanitären Völkerrechts.

Konfliktparteien betrachten jedoch Zivilist*innen oftmals als Gegner*innen oder Ziele. In diesen Fällen erfordert eine Schutzzone die Durchsetzung mit militärischen Mitteln: Das humanitäre Völkerrecht verpflichtet alle Konfliktparteien, egal ob es sich im engeren Sinne um einen Krieg handelt, die Zivilbevölkerung sowie verwundete und kranke Kombattant*innen oder Gefangene zu schützen. Die Idee der Schutzzone reagiert also darauf, dass eine oder mehrere Konfliktparteien ihre völker- und menschenrechtlichen Pflichten systematisch und massenhaft verletzen¹⁰ und dass der üblicherweise schnellste Weg des Eigenschutzes – die Flucht – nicht möglich ist. In vielen Kriegssituationen, insbesondere wenn sich die Gewalt nicht gezielt gegen Zivilist*innen richtet, gelingt es einem Teil der Zivilbevölkerung, aus dem direkten Umfeld der Kampfhandlungen zu fliehen – und zwar meist schneller, als die internationale Politik reagieren kann. Humanitäre Akteur*innen können innerhalb desselben Staates oder in Nachbarländern helfen, mit dem Einverständnis der kriegführenden Parteien bzw. der jeweiligen Regierung des Nachbarstaates die Grundversorgung dieser Menschen sicherzustellen. Gelingt dies nicht, liegt das meist daran, dass mindestens eine der Kriegsparteien die Zivilbevölkerung direkt bedroht – sei es, um bestimmte Gruppen von Zivilist*innen zu vertreiben oder zu ermorden, um die Moral und den Zusammenhalt eines politischen Gemeinwesens zu schwächen, oder weil praktisch keine Fluchtrouten oder sichere Räume zur Errichtung von Flüchtlingslagern erreichbar sind.

Schutzzonen wurden insbesondere in den 1990er Jahren mehrfach, wenn auch mit mittelmäßigem Erfolg errichtet. Nachdem der irakische Diktator Saddam Hussein Aufstände kurdischer und schiitischer Gruppen im Norden des Landes 1991 brutal niedergeschlagen hatte, folgten die USA und Großbritannien einem türkischen Vorschlag und errichteten eine Schutzzone. Bis zu 17.000 alliierte Soldat*innen schufen innerhalb von zwei Monaten genügend Sicherheit, dass ein Großteil der ca. 2,5 Millionen vertriebenen Kurd*innen zurückkehrte. Eine dazugehörige Flugverbotszone wurde bis zur US-geführten Invasion 2003 aufrechterhalten. Im Jahr 1993 erklärte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mehrere bosnische Städte zu „sicheren Bereichen“ (safe areas), um die Vertreibung und Ermordung der Zivilbevölkerung insbesondere durch bosnisch-serbische Kämpfer*innen zu reduzieren. Die begriffliche Unklarheit, ob es sich bei den „safe areas“ um Schutzzonen handeln sollte, trug zur anschließenden Kompetenzverwirrung bei. In einer dieser Städte, Srebrenica, erwiesen sich 1995 die dort stationierten UN-Friedenstruppen und die einsetzbaren Reserven als militärisch unzureichend stark, somit nicht durchsetzungsfähig und ließen ein Massaker an über 8000 bosnisch-muslimischen Jungen und Männern zu, das später von internationalen Gerichten als Völkermord bewertet wurde.¹¹ Schutzzonen gab es in Somalia 1992, im Westen Ruandas und im Osten Kongos nach dem Völkermord von 1994. Auch die Übergangsverwaltung im Kosovo (KFOR/UNMIK) diente wesentlich dem Schutz der Zivilbevölkerung im Kosovo (Kosovo-Albaner*innen und Serb*innen gleichermaßen). Dies gilt in Abstufungen auch für eine Reihe von Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen und von Regionalorganisationen.

9 Orchard, a.a.O.

10 Zur rechtlichen Einordnung siehe u. a. Emanuela-Chiara Gillard (2019): „Safe Areas“, The International Legal Framework, in: International Review of the Red Cross, 99/3, S. 1101, hier S. 1077. Näheres zur Völkerrechtsdebatte siehe Kapitel 2.

11 International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (2004): The Prosecutor v. Radislav Krstić, Judgement in the Appeals Chamber, 19. April, <http://www.icty.org/x/cases/krstic/acjug/en/krs-aj040419e.pdf>.

Flugverbotszonen wie im Nordirak zwischen 1991 und 2003 sind ein Spezialfall einer begrenzten Schutzzone: hier verhindert die intervenierende Macht nur die militärische Luftfahrt bzw. die Nutzung des Luftraums zu Kriegszwecken. Dies neutralisiert im Erfolgsfall die Luftüberlegenheit einer Konfliktpartei und kann bestimmte Formen von Massengewalt wie Terrorbombardements verhindern. Im Einzelfall sind Flugverbotszonen mit Schutzzonen am Boden verknüpft.

Entmilitarisierte Zonen, Pufferzonen, Deeskalationszonen und humanitäre Korridore haben nicht direkt den Schutz der Zivilbevölkerung zum Ziel, können aber zur Reduzierung von Gewalt bzw. ihrer Intensität beitragen. Das heißt, das Leben von Zivilist*innen in solchen Räumen *kann* sicherer werden, *muss* es aber nicht. *Entmilitarisierte bzw. Pufferzonen* wie zwischen Syrien und Israel (Golanhöhen), auf Zypern und zwischen Nord- und Südkorea dienen der Aufrechterhaltung eines Waffenstillstands oder formalen Friedensschlusses trotz erheblichen Misstrauens zwischen den Parteien. Die physische Trennung der Kriegsparteien soll Missverständnissen vorbeugen. Entmilitarisierte Zonen sind dementsprechend von keiner der Kriegsparteien wirksam zu kontrollieren, neutrale Beobachter*innen dienen der Überwachung des Waffenstillstands und nicht zum Schutz etwaiger Zivilist*innen, die zwischen den Fronten leben.

Deeskalationszonen gibt es in Syrien seit 2017. Der Begriff wurde von der Assad-Regierung und ihren Verbündeten in Moskau und Teheran geprägt, die ankündigten, auf ihre jeweiligen „irregulären“ Kräfte im Sinne einer Waffenruhe Einfluss zu nehmen. Praktisch hatten diese Zonen keine wesentliche Wirkung auf den Schutz der Zivilbevölkerung, drei der ursprünglich vier Zonen hatten ohnehin nur kurz Bestand.¹²

Humanitäre Korridore sind ebenso wie der Schutz von Krankenhäusern und anderen medizinischen Einrichtungen und auch entmilitarisierte Zonen im humanitären Völkerrecht verankert, das ohnehin eine Pflicht der Kriegsparteien zum Schutz der Zivilbevölkerung und deren humanitären Versorgung normiert. Die konkreten Vorschriften der Genfer Konventionen zu medizinischen Einrichtungen ergänzen hier nur die Verfahren der Kennzeichnung und gegenseitigen Notifizierung der Standorte, um gewollte und ungewollte Missverständnisse bei der Identifikation solcher Einrichtungen möglichst zu vermeiden und rechtliche Grauzonen zu reduzieren. Humanitäre Korridore funktionieren analog: die Kriegsparteien einigen sich darauf, Verwundeten- oder Hilfstransporte entlang bestimmter Korridore durch anerkannte humanitäre Akteur*innen nicht zu behelligen. Weder gibt es eine unabhängige Instanz, die die Achtung dieser Vorschriften durchsetzen könnte, noch geht es dabei um den Schutz der Zivilbevölkerung auf dem Gebiet des Korridors vor Angriffen oder Kollateralbedrohungen.¹³

Der Begriff der **Schutztruppe** weckt Erinnerungen an die Euphemismen des deutschen Kolonialismus („Schutzgebiete“) und insbesondere an den Genozid der kaiserlichen „Schutztruppe“ an den Herero und Nama 1904. Nichtsdestotrotz ist die Bezeichnung seit mindestens einem Vierteljahrhundert im Wortsinn des Schutzes bedrohter Bevölkerungsgruppen gebräuchlich, unter anderem in den Medien als verbreitete Kurzbezeichnung der NATO-Truppen im Kosovo und in Afghanistan. Diesem Gebrauch folgt auch diese Studie.

12 Gregor Jaecke; David Labude (2020): De-escalation Zones in Syria. Background and Status quo of a Paradox. Konrad Adenauer Foundation Syria/ Iraq Office, Juni sowie Berichte von humanitären und Menschenrechtsorganisationen (z. B. Human Rights Watch, CARE) über die unveränderte Bedrohungslage für die Zivilbevölkerung.

13 Gillard, a.a.O.



Januar 2021 – Starke Regenfälle haben das Flüchtlingslager Kefer Lusin in Idlib, Syrien überflutet.

© picture alliance / AA / Muhammed Said

Überblick über die Studie

Das folgende Kapitel 2 („Entscheidungsgrundlagen“) diskutiert zunächst die Debatten der Völkerrechtswissenschaft, die weniger eindeutige Antworten bieten kann als dies üblicherweise angenommen wird. Auf dieser Grundlage werden darüber hinaus die wesentlichen ethischen und politischen Entscheidungsprobleme dargestellt. Kapitel 3 („Szenarien der Massengewalt“) und 4 („Schutzzonen und ähnliche Konzepte“) skizzieren die praktischen Umstände massenhafter Bedrohungen für Zivilbevölkerungen und möglicher Antworten darauf in Form unterschiedlicher Arten von Schutzzonen. Die folgenden Kapitel 5 („Lagebild“) und 6 („Ressourcen“) führen konkret aus, welche politischen, diplomatischen und militärischen Anforderungen der Früherkennung von Massenverbrechen, der Konzeption und Entscheidung über eine Schutzzone sowie ihrer Durchsetzung zugrunde liegen. Kapitel 7 formuliert auf dieser Grundlage eine zentrale Empfehlung für Bundesregierung, Bundestag und interessierte Zivilgesellschaft, samt Vorschlägen zu ihrer konkreten Umsetzung.

2. Entscheidungsgrundlagen: Zur Legitimation von Schutzzonen

Angesichts schwerster Menschenrechtsverletzungen und zahlreicher nicht-mandatiertes Militärinterventionen sowie der gängigen Praxis von Waffenlieferungen an nicht-staatliche Gewaltakteur*innen ist die Stabilität internationaler Friedenssicherung weitgehend eine Fiktion. Die Art der Kriegsführung ist anarchischer geworden, die Anzahl konkurrierender Gewaltakteur*innen in inneren bewaffneten Konflikten nimmt zu, die Trennung von Zivilist*innen und Kombattant*innen, zwischen regulären und irregulären Gewaltakteur*innen löst sich auf.¹⁴ Vertrieben oder ausgelöscht werden jene, die sich nicht freiwillig unterwerfen. Die gewaltsame Einmischung Dritter in innere bewaffnete Konflikte – ohne Mandat des UN-Sicherheitsrates – ist zur gängigen Staatenpraxis geworden. Die Kriegsführung im 21. Jahrhundert legt nahe, dass Massenverbrechen, Flucht und Vertreibung eher zu- als abnehmen.

Der „unipolare Moment“ (US-Hegemonie) in den internationalen Beziehungen begünstigte US-geführte Interventionen, die teilweise oder vorwiegend humanitär begründet wurden (darunter in Bosnien-Herzegowina, im Kosovo, im Irak, in Libyen). Doch mit dem sukzessiven Rückzug der USA aus dem internationalen Konfliktmanagement, dem Aufstieg konkurrierender Groß- und Regionalmächte mit expansiven Militäroperationen und der wachsenden Furcht vor fragiler Staatlichkeit bis hin zu Staatszerfall lässt sich eine Erosion des Völkerrechtes beobachten. Symptomatisch ist, dass die Afrikanische Union auf ihrem Gipfeltreffen am 31.1.2017 einen „geschlossenen Rückzug der afrikanischen Staaten vom Internationalen Strafgerichtshof“ beschloss und die USA Sanktionen gegen Mitarbeiter*innen des Internationalen Strafgerichtshofs genehmigte, die zu möglichen Kriegsverbrechen in Afghanistan ermitteln.¹⁵

Die Genozide der 1990er Jahre riefen weltweit das Gewissen wach. Der Schutz von Zivilist*innen in bewaffneten Konflikten gewann sowohl für Missionen der Vereinten Nationen als auch für die NATO an Bedeutung.¹⁶ Im zeitlichen Umfeld der Jahrtausendwende schien sich ein neues Paradigma durchzusetzen: die menschliche Sicherheit. Menschliche Sicherheit ist das am weitesten gefasste Konzept, weil es Menschen, nicht Staaten, zum Objekt von Sicherheit erklärt. Die Schutzverantwortung (R2P) konkretisiert die menschliche Sicherheit, indem sie diese normativ auffächert. Der humanitäre Interventionismus zielt hingegen auf das Überleben vor Gräueltaten. Vor dem Hintergrund der Militärinterventionen im Kosovo (1999), in Afghanistan (seit 2001), im Irak (2003), in Libyen (2011) und Syrien (ab 2011) mit Regimewechseln, langen Interventionszeiten, inneren Kriegen und fragiler bis kollabierter Staatlichkeit als Folge nimmt allerdings die Bereitschaft zur humanitären Intervention durch die internationale Gemeinschaft ab. Eine weit verbreitete Interventionsmüdigkeit, die Präferenz für die Stabilität öffentlicher Ordnung und die „Ertüchtigung“ von Partner*innen haben dazu geführt, dass die Schutzverantwortung (R2P) manchen

14 Zu theoretischen Erklärungen innerer Kriege vgl. David Armitage (2017): *Civil Wars. A History in Ideas*, New Haven; Kristin M. Bakke; Kathleen Gallagher Cunningham, Lee J. M. Seymour (2012): *A Plague of Initials: Fragmentation, Cohesion, and Infighting in Civil Wars*, in: *Perspectives on Politics*, Vol. 10/No. 2 (June), S. 265-283; Paul Staniland (2012): *States, Insurgents, and Wartime Political Orders*, in: *Perspectives on Politics*, Vol. 10/No. 2 (June), S. 243-264; Adrian Florea (2012): *Where Do We Go from Here? Conceptual, Theoretical, and Methodological Gaps in the Large-N Civil War Research Program*, in: *International Studies Review* 14, S. 78-98; Stathis N. Kalyvas; Matthew Adam Kocher (2007): *How "Free" Is Free Riding in Civil Wars?: Violence, Insurgency, and the Collective Action Problem*, in: *World Politics*, 59/2 (Jan.), S. 177-216; Stathis Kalyvas (2006): *The Logic of Violence in Civil Wars*, Cambridge; Claire M. Metelis (2009): *The Consequences of Rivalry. Explaining Insurgent Violence Using Fuzzy Sets*, in: *Political Research Quarterly*, 62/4, S. 673-84; Jeremy Weinstein (2007): *Inside Rebellion. The Politics of Insurgent Violence*, Cambridge; Karl R. Jr. DeRouen; Jacob Bercovitch (2008): *Enduring Internal Rivalries: A New Framework for the Study of Civil War*, in: *Journal of Peace Research*, 45/1 (Jan), S. 55-74; Mary Kaldor (2007): *New and Old Wars*, Stanford; Rupert Smith (2006): *The Utility of Force*, London; Herfried Münkler (2004): *The New Wars*, Cambridge; ISAF Commander's Guidance. Headquarters ISAF, Kabul 2009.

15 Bettina Rühl (2017): *Internationaler Strafgerichtshof – Afrikanische Union kündigt Rückzug an*, Deutschlandfunk, 4. Februar, <http://j.tinyurl.com/lkmjvv> und ZEIT ONLINE (2020) *USA genehmigen Sanktionen gegen Mitarbeiter von Weltstrafgericht*, 11. Juni, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-06/internationaler-straferichtshof-donald-trump-usa-sanktionen>.

16 Alexander William Beadle (2010): *Protection of Civilians in Theory. A Comparison of UN and Nato Approaches*, Norwegian Defence Research Establishment, 15.12.; der Warschau-Gipfel der Nato (8.-9.7.2016) verurteilte insbesondere die unterschiedslose Gewalt gegen Zivilist*innen in Syrien und gegen zivile Infrastruktur und bekräftigte die NATO Policy on the Protection of Civilians, um die negativen Effekte von Nato-Operationen zu minimieren und „when applicable, to protect civilians from conflict-related violence or threats of physical violence by other actors“, NATO Warsaw Summit Communiqué, 9. Juli 2016, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm.

Völkerrechtlern nur noch als temporäre Abweichung von dominanten Paradigmen des Völkerrechtes gilt.¹⁷ Die Kluft zwischen der normativen Schutzverantwortung (R2P) und den politischen, völkerrechtlichen und militärischen Möglichkeiten ihrer Umsetzung, aber auch der tatsächlichen Staatenpraxis, hält an.

Die Konstruktion des UN-Sicherheitsrates als Legislative, Judikative und Exekutive in einem, hat ein „Konzert der Großmächte“ auf Dauer gestellt. Das „Wie“ des UN-Sicherheitsrates basiert so maßgeblich auf der Zweiteilung der Welt in sich wechselseitig legitimierende Besitzer*innen von Massenvernichtungswaffen, nämlich den ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrates, die kraft ihrer wechselseitigen Anerkennung eine Pentarchie zementiert haben, und dem Rest der Welt, der die Pentarchie anerkennen soll. Die Pentarchie wird zwar schon durch die UN-Charta „naturalisiert“, von einer Vielzahl von Akteur*innen de facto aber nicht anerkannt. Daher muss jeder Umgang mit Massenverbrechen die doppelte Grenze des Völkerrechts in Rechnung stellen, nämlich dessen strukturell begrenzte Gültigkeit für Großmächte und die Politisierung der Rechtssetzung und Rechtsanwendung infolge mangelnder Gewaltenteilung.

Die gegenwärtige Konfrontation der ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates ist nicht dazu angetan, Grundprinzipien des Völkerrechts neu zu verhandeln. Völkerrechtliche Weiterentwicklungen fallen deshalb heute bescheidener aus als vor 15 oder 20 Jahren. Nach den hohen Erwartungen der 1990er Jahre an die Durchsetzung eines allgemeinen Gewaltverbots, an die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechtes bis hin zur Deklaration der Schutzverantwortung zeigt sich, dass das Völkerrecht nur über begrenzte Resilienz verfügt. Der UN-Sicherheitsrat ist in Gewaltkonflikten, in denen sich Interessen der fünf ständigen Mitglieder gegenüberstehen, seit der Libyen-Resolution (VN SR Res 1973) vom 17. März 2011 weitgehend blockiert. Die machtpolitischen Konstellationen in den internationalen Beziehungen erschweren den Schutz vor Massenverbrechen. Die Konsequenz daraus sollte mitnichten in einer Rückkehr zum „gerechten Krieg“ oder der gänzlichen Entfesselung vom Völkerrecht bestehen, sondern in seiner Stärkung durch Konventionen und Verhaltensregeln, denen sich immer mehr Staaten anschließen – vergleichbar dem Rom-Statut, dem Atomwaffensperrvertrag (NPT), der Europäischen Konvention für Menschenrechte – selbst wenn sich nicht alle ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates daran gebunden fühlen. Der partiellen Selbst-Demontage des normativen Gehalts des Völkerrechtes infolge der anachronistischen Struktur des UN-Sicherheitsrates und infolge einer überalterten UN-Charta kann nur durch Reformen „von unten“ begegnet werden. Reformen „von oben“ sind auf absehbare Zeit zum Scheitern verurteilt, da sie an der rechtlichen Zementierung von Machtverhältnissen rütteln würden und zugleich einen „acquis communautaire¹⁸“ voraussetzen, der angesichts des Systemwettbewerbs in den internationalen Beziehungen nicht gegeben ist.

17 Thilo Marauhn; Judith Thorn (2017): Friedenssicherungsrecht und humanitäres Völkerrecht unter Druck, in: Friedensgutachten 2017, Münster, S. 56–68.

18 Französisch für „gemeinschaftlicher Besitzstand“; hier: verbindliche gemeinsame Rechte und Pflichten der Mitglieder des UN-Sicherheitsrates.

Rechtfertigungsverhältnisse

Wie können Schutzzonen legitimiert werden und welche normativen und völkerrechtlichen Argumente sollten Berücksichtigung finden? Debatten um die Legitimität von Schutzzonen kreisen zentral um folgende Fragen: Was ist der Kern der Norm- bzw. Rechtsverletzung? Welche Tatbestände rechtfertigen Interventionen? Was sind Staatenpflichten? Wie kontingent ist Souveränität? Welche Funktionen muss ein Staat erfüllen, um Achtung seines Status, d. h. Nichteinmischung, zu reklamieren?¹⁹ Und wer autorisiert Interventionen, d. h. was ist die legitimierende Instanz? Schließlich, welchen Bindungen und Pflichten unterliegen Intervent*innen?

Jede Debatte über den Schutz von Menschen vor extremer Gewalt hat Argumente in Rechnung zu stellen, die für oder gegen humanitäre Interventionen im Allgemeinen und Schutzzonen im Besonderen vorgebracht werden. Wer über den Schutz von Menschen vor extremer Gewalt in inner- oder zwischenstaatlichen Kriegen nachdenkt und das Repertoire der Schutzmöglichkeiten erweitern möchte, ist mit völkerrechtlichen Argumenten, mit gewohnheitsrechtlichen Praktiken, mit historischen Analogien oder Vorhaltungen von einseitiger oder exzessiver Auslegung von Rechtsfiguren konfrontiert. Der Schutz vor Massenverbrechen muss sich mit einer Fülle von „systemischen“, auf den Selbsterhalt institutioneller Akteur*innen bedachten, Argumenten auseinandersetzen. Stets geht es um Güterabwägungen – wodurch kann das Gewaltverbot gestärkt werden, wie kann das Leid von Opfern gemindert werden, wenn dies nicht gelingt, und was sind die Folgen von Handeln und Nicht-Handeln für die internationale Ordnung?

Auf die Legitimation und Legitimität von humanitären Interventionen wirken unterschiedliche epistemische Gemeinschaften ein. Ein Teil der völkerrechtlichen Positionen in Deutschland steht in der Tradition kantscher Gesinnungsethik, während im angelsächsischen Raum der Einfluss des Utilitarismus – was sind die Handlungsfolgen? – ausgeprägter ist. Eine „*opinio iuris*“ gibt es nur in distinkten Diskursgemeinschaften. Dem Gebot der Kohärenz, der Redundanz und der Verbindlichkeit sind alle Argumentationen gleichermaßen unterworfen, und doch wird jede Entscheidung zu Schutzzonen eine Einzelentscheidung unter Abwägung von Normen, Rechten, Ressourceneinsatz, Risiken und Wirkungen sein. Da jegliche Willensbildung und Entscheidung zu humanitären Interventionen durch deutsche Politik stets in einen multilateralen Kontext eingebunden sind, gilt es, die gesamte Bandbreite legitimatorischer Argumente in internationalen Debatten zu berücksichtigen. In die politische Willens- und Koalitionsbildung zugunsten von Schutzzonen muss mithin erhebliches politisches Kapital investiert werden.

Die grundsätzliche Bewertung von Völkermord ist in Deutschland unstrittig: Zur Umsetzung der Kriminialisierungs- und Strafverfolgungspflichten hat Deutschland den Völkermord im Völkerstrafgesetzbuch als Straftatbestand (§6 VStGB) eingeführt. Schon die Aufstachelung zum Völkermord ist nach §130 des Strafgesetzbuches als Volksverhetzung strafbar. Doch Strafverfolgung reagiert auf begangene Straftaten *ex post factum* und kann so bestenfalls eine abschreckende Wirkung für die Zukunft entfalten. Die Aussicht auf Strafverfolgung schreckt jedoch offensichtlich nur Gewaltakteur*innen ab, die über zentrale Kommandostrukturen verfügen und von einem liberal gesinnten Umfeld abhängig sind.²⁰

19 Francis M. Deng, Sadikiel Kimaro, Terrence Lyons, Donald Rothchild, I. William Zartman (1996): *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Washington, D.C.; Paulina Starski (2020): *The 'Unwilling or Unable' State as a Challenge to International Law*. Postdoctoral Thesis, unveröffentlichte Habilitationsschrift, Hamburg, Bucerius Law School.

20 Jacqueline R. McAllister (2020): *Deterring Wartime Atrocities. Hard Lessons from the Yugoslav Tribunal*, in: *International Security* vol. 44, no. 3 (Winter 2019/2020), S. 84–128.

Ethisch und moralisch scheint es zwar eine Pflicht zu geben, Menschen zu schützen, deren elementares Recht auf Leben systematisch und massenhaft verletzt wird. Nötige und mögliche Hilfe zu unterlassen, ist innerstaatlich sogar ein Straftatbestand.²¹ Das Völkerrecht kennt jedoch keine unterlassene Hilfeleistung.

Ungeachtet der vergangenheitspolitischen „Nie wieder“-Rhetorik und der Beschwörung universeller Menschenrechte steht der Schutz vor Massenverbrechen unter dem Vorbehalt vermeintlich übergeordneter strategischer Interessen und Prioritäten. Interessen und Eigennutz werden stets im Lichte von gesellschaftlich und politisch ausgehandelten Werten definiert. Das eigene Rollenbild, z. B. als Zivilmacht, als westliche oder multilaterale Macht, bestimmt danach, wie Interessen formuliert werden. Nach der Logik der Konsequenz wägen internationale Akteur*innen selbstinteressiert die Kosten und den Nutzen von Handeln und Nicht-Handeln, von Kooperation oder Konfrontation ab. Das Verhalten von internationalen Akteur*innen (vor allem Staaten) wird von Erwägungen darüber bestimmt, was in einer gegebenen Situation im Verhältnis zu ihren Bündnispartner*innen und ihrem Selbstbild angemessen und richtig ist. Das Verhalten wird demnach von den angestrebten Wirkungen und angenommenen Rückwirkungen bestimmt. Jegliches Handeln ist eingebettet in einen ideellen, normativen und institutionellen Kontext.²²

Die öffentliche Wahrnehmung und Bewertung von Massengewalt findet vor allem in nationalen Kommunikationsräumen statt: Kulturelle Nähe zu den Opfern, Beziehungen zu den Täter*innen, die Art der Evidenz und Auswirkungen auf die eigene Gemeinschaft, z. B. durch Flüchtlingsströme, beeinflussen das Maß der Empörung, der Empathie und Solidarität. In den internationalen Beziehungen ist die Bewertung von Massengewalt politisch hart umkämpft, abhängig von Diskursmacht und der Verortung der „Ankläger*innen“ und der „Angeklagten“. Die „internationale Gemeinschaft“ ist mitnichten vorab gegeben, sie erwächst aus geteilten Bedrohungswahrnehmungen, aus Krisenerfahrungen und Wertegemeinschaften. Ob und wie die „internationale Gemeinschaft“ auf Massengewalt reagiert, wird beeinflusst von der Macht der Täter*innen, den Interessen potenzieller Intervent*innen im Konflikt, der Macht der Großmächte und internationaler Organisationen, dem Staatenrecht und humanitären Völkerrecht sowie humanitären Wertvorstellungen.

Art und Umfang von Verantwortung

Gibt es eine Schutzverantwortung gegenüber Menschen in anderen Staaten, die unter extremer Gewalt leiden, und welche Gestalt kann sie gegebenenfalls annehmen? Wer ist Objekt oder Adressat*in von Verantwortung und wer das Subjekt? Und wie weit reicht „Verantwortung“? Kann es eine globale Verantwortung geben, und wenn ja, wie ließe sie sich begründen? Oder sind utilitaristische Begründungen, die auf den Eigennutz abheben – Verantwortung als Selbstschutz – realitätstüchtiger? Schließlich das Kriterium der Zumutbarkeit, das für unterlassene Hilfeleistung gilt: Was kann einer/m Helfer*in zugemutet werden? Vor dem Hintergrund der Begründungen für und der Kritik an der Schutzverantwortung (R2P) bedarf es expliziter Kriterien für den Schutz vor extremer Gewalt. Jede Legitimation ergibt sich aus legitimen Verfahren und normativen Rechtfertigungen, denen sich Entscheidungsträger*innen stellen müssen.

21 Strafgesetzbuch, § 323c. Unterlassene Hilfeleistung; Behinderung von hilfeleistenden Personen: (1) Wer bei Unglücksfällen oder gemeiner Gefahr oder Not nicht Hilfe leistet, obwohl dies erforderlich und ihm den Umständen nach zuzumuten, insbesondere ohne erhebliche eigene Gefahr und ohne Verletzung anderer wichtiger Pflichten möglich ist, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft. (2) Ebenso wird bestraft, wer in diesen Situationen eine Person behindert, die einem Dritten Hilfe leistet oder leisten will.

22 Dies war der Grundgedanke des Neo-Institutionalismus, vgl. James G. March, Johan P. Olsen (1984): The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, in: American Political Science Review 78, S. 734–749.

Bei Debatten um Interventionen aus humanitären Beweggründen – und dazu gehören Schutzzonen – treffen aus normativer Perspektive gesinnungsethische und verantwortungsethische Argumente aufeinander. Verantwortungsethik fragt nach der Verantwortbarkeit von Ergebnissen, d. h. den antizipierten Folgen von Handeln und Nicht-Handeln, während Gesinnungsethik primär von den wohlgemeinten Absichten angeleitet ist.²³ Die Gegenüberstellung von „Output“-Legitimation und „Input-Legitimation“ entspricht jedoch kaum der Wirklichkeit. Die Legitimation von humanitären Einsätzen wird stets sowohl im Lichte der Absichten und der Wirkungen zu beurteilen sein: Wie stehen Intention und Wirklichkeit zueinander? Welche Absichten lassen sich womit begründen und wie realistisch sind sie einlösbar?

Wer Menschen besser vor extremer Gewalt schützen möchte, muss die Dimensionen der intendierten Verantwortung klären:²⁴

1. den Schutz wovor (welche Art und Dimension von Gewalt?),
2. den Schutz von wem (wer ist der/die Adressat*in: Zivilist*innen, Wehrlose, Nicht-Kombattant*innen, Kombattant*innen, Menschen schlechthin?),
3. die normativen Standards (das humanitäre Völkerrecht, das Selbstbild, die Zurechenbarkeit von Handlungen?),
4. die Rechtfertigungsinstanz (der UN-Sicherheitsrat, die UN-Generalversammlung, eine Regionalorganisation, das Parlament, die eigene Bevölkerung, religiöse Instanzen oder die öffentliche Meinung?),
5. die Zeitdimension (wann und wie lange wird interveniert?),
6. den Gegenstand des Schutzes (was soll Schutz umfassen?),
7. die Ausrichtung bzw. finale Intention des Schutzes (präventiv, präemptiv, reaktiv, kurativ?),
8. den politischen, sozialen und internationalen Kontext, in dem eine Schutzverantwortung reklamiert wird (in welche Handlungskontexte und Maßnahmenbündel ist Schutz eingebunden?) und
9. die Verantwortung für die kurz- und langfristigen Konsequenzen eigenen Handelns.

Diese neun Dimensionen von Verantwortung können einer „Logik der Angemessenheit“ (normativen Argumenten) und der „Logik der Konsequenz“ (Nutzen, Handlungsfolgen) zugeordnet werden. Jede Entscheidung über den Schutz von Menschen vor extremer Gewalt, sollte versuchen, die neun Dimensionen zu berücksichtigen, selbst wenn die Informationen begrenzt und Unwägbarkeiten unvermeidbar sind. Jede Deliberation über die Dimensionen hilft jedoch zu strukturieren, auf welcher Ebene Pro- und Kontra-Argumente vorgetragen werden. Beide Stränge – Argumente der Angemessenheit und der Konsequenz – sollten stets berücksichtigt werden.

23 Zu dieser Unterscheidung vgl. Max Weber (1919): „Gesinnungsethik“ versus „Verantwortungsethik“. Politik als Beruf, unter: <https://www.textlog.de/2296.html>.

24 Die Auflistung von Dimensionen der Verantwortung orientiert sich an Valentin Beck (2016): Eine Theorie der globalen Verantwortung. Was wir Menschen in extremer Armut schulden, Berlin, insbes. S. 40ff.

Völkerrecht: Gewaltverbot versus humanitärer Imperativ

Als Völkerrechtsverbrechen gelten Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und das Verbrechen der Aggression. Völkerrechtsverbrechen stehen grundsätzlich unter Strafe, allerdings unterliegen die Bewertung dieser Verbrechen und die Strafverfolgung den Entscheidungsvollmachten des UN-Sicherheitsrates, der in sich legislative, judikative und exekutive Funktionen vereint. Nur der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen kann den Internationalen Strafgerichtshof beauftragen, Ermittlungen und Verfahren wegen Verstößen gegen die Genozid-Konvention aufzunehmen. Bis zur Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (1993) sowie des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda (1995) fand die Völkermordkonvention keine Anwendung. Mit dem Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag – eingerichtet durch das Römische Statut vom 17.7.1998, von 139 Staaten unterzeichnet und von 123 Staaten ratifiziert – existiert erstmals ein ständiges internationales Gericht, das schwerste Menschenrechtsverletzungen strafrechtlich verfolgen kann. Freilich ist seit 2005 nur ein einziges Verfahren wegen Verstoßes gegen die Völkermordkonvention anhängig (Verfahren wegen Völkermord im Darfur Konflikt).

Im Unterschied zum innerstaatlichen Recht ist das Völkerrecht in seiner universellen Gültigkeit eingeschränkt und fragmentiert. Das Völkerrecht ist nur insoweit gültig, wie Staaten entsprechende Konventionen unterzeichnet haben. Dem Recht folgt auch nicht zwingend ein Anspruch auf Rechtsprechung. Es ist folglich in seiner Gültigkeit und Anwendung weitaus stärker als innerstaatliches Recht von der Machtverteilung, den Interessen und Ressourcen der Akteur*innen in den internationalen Beziehungen abhängig. Man mag sogar bestreiten, ob Recht, welches sich nicht zur Geltung bringen kann, d. h. durch unabhängige Gerichtsbarkeit durchsetzbar ist, als Recht bezeichnet werden kann.²⁵ Gerade weil der Legalität des Völkerrechtes häufig die Fähigkeit oder der Wille zur Durchsetzung fehlt, verschwimmen die Grenzen zwischen rechtlichen und normativen Argumenten, zwischen Legalität und Legitimität.

Herkömmlich privilegiert das Völkerrecht die Besitzstandswahrung, die Akzeptanz der existierenden Staatensouveränität. Die innere und äußere Souveränität steht in Spannung zum Schutz von Menschenrechten und der Schutzverantwortung als sich entwickelnder Norm. Völkerrechtliche Argumente sind Teil einer normativen und politischen Bewertung von extremer Gewalt und der Abwägung von Entscheidungen. An den politischen Deliberationen zum Schutz von Zivilist*innen vor extremer Gewalt nehmen Völkerrechtler*innen, humanitäre Organisationen, UN-Repräsentant*innen, Opfervertreter*innen, Militärs, Politiker*innen, Vertreter*innen von Think Tanks und die interessierte Öffentlichkeit teil. Die Legitimation von Schutzzonen lässt sich folglich nicht exklusiv an das Völkerrecht delegieren; es handelt sich stets um politische Abwägungen, normative Gründe und auf Handlungsfolgen bedachte Entscheidungen.

Die Aufgabe des Rechts ist die Begrenzung von Gewalt. Ohne Gewalt anzudrohen und sie im Bedarfsfall auch anzuwenden, kann das Recht seine Aufgabe, Gewalt zu begrenzen, nicht durchsetzen.²⁶ Dabei gelten allgemeine Rechtsprinzipien wie das der Verhältnismäßigkeit. Alle Ausnahmen vom Gewaltverbot nach der UN-Charta sind zudem zeitlich beschränkt, bis zu dem Zeitpunkt, zu dem der Sicherheitsrat die Angelegenheiten an sich zieht. Wo das Recht dieser Aufgabe jedoch nicht einklagbar nachkommt, handelt es sich um Absichtserklärungen oder Willensbekundungen, vergleichbar der Allgemeinen Erklärung der

25 Die systemtheoretische Behauptung Niklas Luhmanns, wonach „nur das Recht selbst sagen kann, was Recht ist“ (ders., 2018: Das Recht der Gesellschaft, Frankfurt/Main, S. 50), negiert externe Strukturdeterminanten. Legt man Luhmanns Dreiklang aus „operativer Geschlossenheit“, „autopoietischer Selbstreproduktion“ und „Autonomie des Rechtssystems“ zugrunde (d. h. nicht nur die Selbstbeschreibungen von Völkerrechtlern), dann würde das Völkerrecht gar nicht als Recht – als Subsystem, das seine eigenen Grenzen reproduzieren kann – firmieren können. Völkerrecht gehörte dann zu den Normen, d. h. der Kommunikation von Verhaltenserwartungen.

26 Christoph Menke (2018): Kritik der Rechte, Berlin, S. 403.

Menschenrechte.²⁷ Wo das Recht versagt, bleibt die Aufgabe, Gewalt zu begrenzen, gleichwohl bestehen. Das Völkerrecht ist in einigen Bereichen „hard law“, also durchsetzbar, in anderen „soft law“. Es ist eine Norm, aber kein einklagbares Recht – das gilt weitgehend für das humanitäre Völkerrecht, insbesondere aber für die Resolution der UN-Generalversammlung zur Schutzverantwortung von 2005.²⁸

Wo das Recht versagt oder von den Völkerrechtssubjekten aufgegeben wird, verliert es freilich seine Legitimation. Dies gilt sowohl im Allgemeinen für das Friedenssicherungsrecht, das dem UN-Sicherheitsrat zugeschrieben wird, als auch für konkrete Schutzmandate. Recht konstituiert und strukturiert Gesellschaften und – wesentlicher eingeschränkter – internationale Beziehungen, es ist ein Subsystem, eine Legitimationsform, die über die eigenen Rechtfertigungsverhältnisse und ihre Begrenzung durch Macht stets neu Rechenschaft ablegen muss. Wenn die Grenzen oder die Ohnmacht des Rechts überhandnehmen, droht Anarchie. Diese Vorbemerkungen sind nötig, um den Status rechtlicher Argumente einzuordnen.

Das humanitäre Völkerrecht zählt Fälle illegitimer Gewalt auf, ohne den Bereich legitimer Gewalt – außer zur Selbstverteidigung und kollektiven Abwehr von Gefahren für den Frieden und die internationale Sicherheit – näher zu definieren. Zumindest gegen den Einsatz von Atom- und Chemiewaffen existieren normative und rechtliche Barrieren. Mit dem Atomwaffensperrvertrag (Nonproliferation Treaty) von 1968 verzichteten die Unterzeichnerstaaten, die nicht im Besitz von Kernwaffen sind (bis 2015: 191 Staaten), auf den Erwerb von Atomwaffen. Jene fünf Atommächte, die ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrates sind und vor dem 1. Januar 1967 eine Kernwaffe gezündet hatten, verpflichten sich ihrerseits, Verhandlungen über einen Vertrag zur allgemeinen und vollständigen Abrüstung unter internationaler Kontrolle zu führen – eine Selbstverpflichtung, der die „offiziellen“ Atommächte nie nachkamen. Am 27. März 2017 begannen zwar auf Beschluss der UN-Generalversammlung Verhandlungen über einen Vertrag zum Verbot von Atomwaffen (123 Staaten stimmten dafür, 38 dagegen, 16 enthielten sich). An den Verhandlungen selbst nahmen aber weder die Atommächte noch die meisten NATO-Staaten, einschließlich Deutschlands, teil. Die Atommächte wollen verhindern, dass andere ihrem Beispiel folgen, aber mitnichten auf ihr eigenes Atomwaffenarsenal verzichten. Die Chemiewaffenkonvention (CWK) verbietet wiederum den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, chemische Waffen zu entwickeln, herzustellen, zu besitzen, weiterzugeben und einzusetzen. Chemiewaffen gelten somit als illegitim, auch wenn Unterzeichnerstaaten, z. B. Russland, gegen das Chemiewaffenverbot wiederholt verstoßen. Bei der Ächtung von Massenvernichtungswaffen als Mittel von Massengewalt sind die Verhaltensstandards nach wie vor strittig.

Das Völkerrecht gründet auf der Annahme, dass Staaten die einzig legitimen Gewaltakteur*innen sind, es anerkannte Konventionen über legitime und illegitime Gewalt im Krieg gibt, Kombattant*innen sich von Zivilist*innen unterscheiden lassen und einige Waffen, z. B. biologische und chemische, als verwerflich gelten, während andere, obschon ihr Einsatz ebenfalls hohe Opferzahlen verursacht, für legitim erachtet werden bzw. die Androhung ihres Einsatzes oder ihr tatsächlicher Einsatz einigen Staaten vorbehalten wird – etwa die Unterscheidung zwischen „legitimen“ und „illegitimen“ Atommächten. Die Anwendung des humanitären Völkerrechtes auf innerstaatliche Konflikte und nicht-staatliche Gewaltakteure weist immer noch erhebliche Lücken auf.

Das humanitäre Völkerrecht sucht die Auswirkungen des Krieges zu verringern, d. h. den Krieg zu „zivilisieren“, indem es zwischen Kombattant*innen und Nicht-Kombattant*innen unterscheidet: Die Schädigung durch Gewalt gilt demnach nur gegenüber aktiven Kombattant*innen als legitim. Das humanitäre Völker-

27 John R. Searle (2010): Making the Social World. The Structure of Human Civilization, Oxford, S. 174ff.

28 UN-Generalversammlung (2005): Ergebnis des Weltgipfels 2005, Dok. A/RES/60/1, auf deutsch unter <https://www.un.org/Depts/german/gv-60/band1/ar60001.pdf>.

recht soll jene Personen schützen, die nicht oder nicht mehr an Kampfhandlungen teilnehmen, und es verbietet bestimmte Mittel der Kriegsführung, nämlich solche Mittel und Methoden, die nicht zwischen Kombattant*innen und Zivilpersonen unterscheiden, „überflüssiges“ Leid verursachen und der Umwelt schwere oder Langzeitschäden zufügen.

Das humanitäre Völkerrecht ist ein Derivat des Kriegsvölkerrechtes. Wenn ein Krieg ausgebrochen ist, soll wenigstens „die Humanität“ gewahrt werden, Kommandeur*innen sollen die „militärische Notwendigkeit“ gegen die „Humanität“ abwägen. Die Genfer Konventionen (1864, 1949 und 1977) regeln den Schutz von Personen, die nicht oder nicht mehr an den Kampfhandlungen im Fall eines Krieges oder eines internationalen bzw. nicht internationalen bewaffneten Konfliktes beteiligt sind (Schutz von Verwundeten und Kranken der bewaffneten Kräfte im Felde und von Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der bewaffneten Kräfte zur See) sowie von Kriegsgefangenen und von Zivilpersonen in Kriegszeiten.

Dem humanitären Völkerrecht zufolge gelten als Kriegsverbrechen u. a.

*„die vorsätzliche Tötung, Folter oder unmenschliche Behandlung ...; die Zerstörung und Aneignung von Gut in großem Ausmaß, die durch militärische Erfordernisse nicht gerechtfertigt sind ...; ... die rechtswidrige Vertreibung oder Überführung oder rechtswidrige Gefangenhaltung; ... vorsätzliche Angriffe auf die Zivilbevölkerung als solche; vorsätzliche Angriffe auf zivile Objekte; ... der Angriff auf unverteidigte Städte, Dörfer, Wohnstätten oder Gebäude, die nichtmilitärische Ziele sind; die Tötung oder Verwundung einer/s die Waffen streckenden oder wehrlosen Kombattant*innen; die Plünderung einer Stadt oder Ansiedlung; die Verwendung von Gift oder vergifteten Waffen; ...Vergewaltigung, sexuelle Sklaverei, Nötigung zur Prostitution; die Benutzung der Anwesenheit einer Zivilperson oder einer anderen geschützten Person, um Kampfhandlungen von gewissen Punkten, Gebieten oder Streitkräften fernzuhalten; das vorsätzliche Aushungern von Zivilpersonen.“²⁹*

Einige Massenverbrechen fallen unter das hier zitierte Kriegsvölkerrecht, andere können dem humanitären Völkerrecht zugerechnet werden. Massenverbrechen stellen keine eigene juristische Kategorie dar, von daher sind die Szenarien, die im späteren Verlauf dieser Studie vorgestellt werden, keine spezifischen juristischen Fälle, sondern generische Fälle bestimmter Ausprägungen intensiver kollektiv organisierter Gewalt.

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen bekräftigte mit der Resolution 2444 (XXIII) vom 19.12.1968 die Gültigkeit der Prinzipien des humanitären Völkerrechtes: (1) Beschränkungen bei der Wahl der Mittel zur Kriegsführung; (2) das Verbot von Angriffen gegen die Zivilbevölkerung; und (3) die Verpflichtung zur Unterscheidung zwischen Kombattant*innen und der Zivilbevölkerung sowie zur weitest möglichen Verschonung der Zivilbevölkerung. Das Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen von 1977 übernahm die sogenannte Martens'sche Klausel: „In Fällen, die von den geschriebenen Regeln des internationalen Rechts nicht erfasst sind, verbleiben Zivilpersonen und Kombattant[*innen] unter Schutz und der Herrschaft der Grundsätze des Völkerrechtes, wie sie sich aus den feststehenden Gebräuchen, aus den Grundsätzen der Menschlichkeit und aus den Forderungen des öffentlichen Gewissens ergeben.“³⁰ Kriegsverbrechen können demnach im Prinzip abgestraft werden.

29 UN (1998): Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, Dok. A/CONF.183/9, amtliche Übersetzung, <https://www.un.org/depts/german/internatrecht/roemstat1.html#T28> (Art. 8, Kriegsverbrechen).

30 Von Friedrich Fromhold Martens im Rahmen der Haager Friedenskonferenz von 1899 formuliert, Eintrag Martens'sche Klausel, in: Karl Strupp; Hans-Jürgen Schlochauer (Hrsg.) (19612): Wörterbuch des Völkerrechtes, Bd. 2, Berlin, S. 484f.

Um die Einhaltung des humanitären Völkerrechts bemühen sich verschiedene Institutionen, darunter die Internationale humanitäre Ermittlungskommission (International Humanitarian Fact-Finding Commission, IHFFC). Die seit 1991 bestehende IHFFC untersucht auf Anfrage eines an einem bewaffneten Konflikt beteiligten Vertragsstaates mögliche Kriegsverbrechen oder andere Verletzungen des humanitären Völkerrechts auf Grundlage des Artikel 90 des Zusatzprotokolls vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte. Neben nationalen Gerichten ist der Internationale Strafgerichtshof – basierend auf dem Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17. Juli 1998 – für die Ahndung von Kernverbrechen des Völkerstrafrechts, nämlich Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen und das Verbrechen der Aggression zuständig. Zudem sind von der UN-Kriegsverbrechertribunale für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) und dem Internationalen Strafgericht für Ruanda (ICTR) eingerichtet worden.

Das deutsche Strafrecht wurde an die Regelungen des Völkerstrafrechts angepasst, insbesondere an das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs. Das deutsche Völkerstrafgesetzbuch von 2002 definiert Straftaten unter den Rubriken „Völkermord“, „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“, „Kriegsverbrechen“ und „Kriegsverbrechen gegen humanitäre Operationen und Embleme“ sowie Kriegsverbrechen des Einsatzes verbotener Methoden und Mittel der Kriegsführung“, schließlich Verbrechen der Aggression.³¹ Das Völkerstrafgesetzbuch macht klar, dass Legalität nicht an den Staatsgrenzen Halt macht, es Verbrechen gibt, die in Deutschland verfolgt werden können, selbst wenn sie nicht innerhalb der deutschen Jurisdiktion verübt wurden.

Die Definition der Straftatbestände des Völkerstrafgesetzbuches geht zum Teil über die Völkermordkonvention hinaus, indem auch „seelische Schäden“ und die intendierte Zerstörung von Lebensbedingungen einer Gruppe angeführt werden. In Deutschland ist der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof zuständig für die Strafverfolgung von Taten nach dem deutschen Völkerstrafgesetzbuch. Verfolgungs-, Anklage- und Bestrafungspflichten der deutschen Polizei- und Justizbehörden bestehen grundsätzlich auch dann, wenn ein Völkerrechtsverbrechen im Ausland begangen worden ist (Weltrechtsprinzip). Doch erst wenn die Strafverfolgung durch vorrangig zuständige Staaten oder einen internationalen Gerichtshof nicht gewährleistet wird oder nicht gewährleistet werden kann, greift die Zuständigkeit deutscher Strafverfolgungsbehörden. Grundsätzlich lässt sich aus dem Weltrechtsprinzip ableiten, dass die Bewertung von Straftatbeständen nach dem Völkerstrafgesetzbuch durch nationale Gerichte vorgenommen werden kann und damit grundsätzlich eine Basis für die Beurteilung von Massenverbrechen jenseits des UN-Sicherheitsrates und des Willens zur Strafverfolgung durch den betroffenen Staat besteht.

Verbrechen nach dem Rom-Statut und Strafverfahren vor dem Internationalen Strafgerichtshof helfen für eine direkte Begründung von Schutzzonen nicht, da nur Verantwortliche verfolgt und bestraft werden, d. h. es werden Täter*innen bestraft, aber nicht Opfer geschützt. Der Internationale Strafgerichtshof kann einen Haftbefehl erlassen, die Vermeidung von Straflosigkeit ist somit das Ziel, aber kein Schutzrecht. Allerdings kann das Vorliegen von Verbrechen nach dem Rom-Statut dazu beitragen, den Druck auf Befassung durch den UN-Sicherheitsrat zu erhöhen und den verantwortlichen Staat und seine Unterstützer*innen unter Rechtfertigungsdruck setzen. Im Falle des Nicht-Handelns des UN-Sicherheitsrates können Regionalorganisationen zur Befassung angeregt werden. Regionalorganisationen sind dabei selbst an die UN-Charta gebunden (Art. 8 UN-Charta), eine Mandatierung von humanitären Interventionen durch Regionalorganisationen müsste also konform mit der UN-Charta erfolgen. Regionalorganisationen dürfen mit Berufung auf Eingriffsbefugnisse nach Kap. VII der UN-Charta nur tätig werden, wenn sie durch den UN-Sicherheitsrat autorisiert wurden.

31 VStGB, <https://www.gesetze-im-internet.de/vstgb/BJNR225410002.html>.



Juli 1995 – Flüchtlinge aus der UN-Schutzzone in Srebrenica laufen an Zelten vorbei. © picture alliance / dpa / epa

In seinem Urteil vom 12.7.1994 erklärte das Bundesverfassungsgericht: „Die Ermächtigung des Art. 24 Abs. 2 GG berechtigt den Bund nicht nur zum Eintritt in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit und zur Einwilligung in damit verbundene Beschränkungen seiner Hoheitsrechte. Sie bietet vielmehr auch die verfassungsrechtliche Grundlage für die Übernahme der mit der Zugehörigkeit zu einem solchen System typischerweise verbundenen Aufgaben und damit auch für eine Verwendung der Bundeswehr zu Einsätzen, die im Rahmen und nach den Regeln dieses Systems stattfinden.“³² Für die deutsche Beteiligung an humanitären Interventionen bietet das Urteil eine mögliche Legitimation. Das Urteil verweist auf den Parlamentsvorbehalt und die strikte Pflicht zur Friedenswahrung. Einen begrenzenden Pflichtenkatalog für ein System kollektiver Sicherheit, wie es die NATO darstellt, enthält das Urteil jedoch nicht.

Die Schutzverantwortung

Nach dem Ost-West-Konflikt, insbesondere vor dem Hintergrund des Genozids in Ruanda (1994), des Massenmordes in Srebrenica (1995) und der Gewalt im Sudan (Darfur) avancierte die „menschliche Sicherheit“ zu einer zeitweilig weithin akzeptierten Norm. Im Jahr 2001 argumentierte eine unabhängige Kommission zugunsten der inhärenten Pflicht von souveränen Staaten, das Leben und die Lebensgrundlagen von Zivilist*innen zu schützen.³³ Das vom UN-Generalsekretär Kofi Annan eingesetzte „High-level Panel on Threats, Challenges and Change“ konstatierte im Jahr 2004: „die sich herausbildende Norm, der zufolge eine kollektive internationale Schutzverantwortung besteht, ... falls es zu Völkermord und anderen Massentötungen, ethnischer Säuberung oder schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht kommt und souveräne Regierungen sich als machtlos oder nicht willens erwiesen haben, diese zu verhindern.“³⁴

32 BVerfGE 90, 286 („Out-of-area-Einsätze“), <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv090286.html>.

33 International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001): *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa: International Development Research Centre.

34 UN (2004): *Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung*. Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel. Dok. A/59/565, 4. Dezember, amtliche Übersetzung, https://www.un.org/Depts/german/gs_sonst/a-59-565.pdf.

Die Idee einer solchen kollektiven internationalen Schutzverantwortung umfasst drei Komponenten: die Verantwortung zur Verhütung, die Verantwortung zur Reaktion und die Verantwortung für Wiederaufbau. Die Bedingung für die internationalisierte Verantwortung lautete: Ein Staat ist unfähig (z. B. aufgrund von fragiler oder kollabierter Staatlichkeit) oder unwillig, Massenverbrechen gegen Menschen auf dem eigenen Territorium oder von seinem eigenen Staatsgebiet aus zu verhindern. Wenn ein Staat direkt oder indirekt Komplize von Massenverbrechen ist, verwirkt er gleichsam die Achtung seiner inneren Souveränität. Im September 2005 nahm die UN-Generalversammlung die Resolution 59/314 an, in der das Konzept der Schutzverantwortung gegenüber Zivilist*innen, einschließlich der Nutzung militärischer Gewalt, als ultima ratio in den Status einer gültigen Norm erhoben wurde.³⁵ Freilich bleibt dabei ungeklärt, welche Prozeduren greifen, wenn ein Staat unfähig oder unwillig ist, seinen Pflichten nachzukommen.

Die Schutzverantwortung (R2P) liefert immerhin eine normative Grundlage, um den Schutz des Menschen vor Massenverbrechen umzusetzen.³⁶ Der Annahme von Souveränität als Verantwortung (*sovereignty as responsibility*) folgend, muss ein Staat Verantwortung für den Schutz seiner Bevölkerung übernehmen, um als souverän anerkannt zu werden. Die Schutzverantwortung liegt primär beim betroffenen Einzelstaat und umfasst die Pflicht, das Wohlergehen seiner Bürger*innen zu gewährleisten. Ist jedoch ein Staat nicht fähig oder willens, seine Bürger*innen vor schweren Menschenrechtsverletzungen zu schützen, darf die internationale Staatengemeinschaft zum Schutz der bedrohten Bevölkerung eingreifen. Dazu stehen ihr laut Charta der Vereinten Nationen zivile und militärische Mittel zur Verfügung, über deren Einsatz grundsätzlich der Sicherheitsrat entscheidet. Die Schutzverantwortung greift breiter als humanitärer Interventionismus, sie umfasst die Prävention, die Reaktion und den Wiederaufbau.

Die Abschlusserklärung der UN-Generalversammlung von 2005 (A/RES/60/1 vom 24. Oktober 2005) erklärte insbesondere:

„Die internationale Gemeinschaft hat durch die Vereinten Nationen auch die Pflicht, geeignete diplomatische, humanitäre und andere friedliche Mittel nach den Kapiteln VI und VIII der Charta einzusetzen, um beim Schutz der Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit behilflich zu sein. In diesem Zusammenhang sind wir bereit, im Einzelfall und in Zusammenarbeit mit den zuständigen Regionalorganisationen rechtzeitig und entschieden kollektive Maßnahmen über den Sicherheitsrat im Einklang mit der Charta, namentlich Kapitel VII, zu ergreifen, falls friedliche Mittel sich als unzureichend erweisen und die nationalen Behörden offenkundig dabei versagen, ihre Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. Wir betonen die Notwendigkeit, dass die Generalversammlung die Verantwortung für den Schutz von Bevölkerungsgruppen vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit und die sich daraus ergebenden Auswirkungen eingedenk der Grundsätze der Charta und des Völkerrechts weiter prüft. Wir beabsichtigen außerdem, uns erforderlichenfalls und soweit angezeigt dazu zu verpflichten, den Staaten beim Aufbau von Kapazitäten zum Schutz ihrer Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit behilflich zu sein und besonders belasteten Staaten beizustehen, bevor Krisen und Konflikte ausbrechen.“

Auf dem Weltgipfel 2005 der Vereinten Nationen wurde die Schutzverantwortung beschränkt auf den Schutz vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

35 UN-Generalversammlung (2005) Entwurf des Ergebnisdokuments der Plenartagung der Generalversammlung auf hoher Ebene im September 2005, Dok. A/RES/59/314, amtliche Übersetzung <https://www.un.org/depts/german/gv-59/band3/59bd3-reswr.pdf>.

36 Einführend z. B. Heike Krieger (2015): Das Konzept der internationalen Schutzverantwortung, Bundeszentrale für Politische Bildung, <https://www.bpb.de/izpb/209704/das-konzept-der-internationalen-schutzverantwortung>

Fast alle Staaten haben die Schutzverantwortung anerkannt, sie wurde in der Resolution 1674 des UN-Sicherheitsrates erstmals in einem völkerrechtlich verbindlichen Dokument erwähnt. Folgende Bedingungen sollen gegeben sein:

1. Es bedarf einer legitimen Autorität, die die humanitäre Intervention erlaubt (zumeist der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen als „legitimate authority“);
2. die Intervent*innen müssen vorrangig das Motiv haben, Menschenrechtsverletzungen zu verhindern und zu stoppen (right intention);
3. eine militärische humanitäre Intervention muss den letzten Ausweg darstellen (last resort);
4. die Mittel müssen verhältnismäßig sein (proportional means);
5. und es muss eine realistische Aussicht auf Erfolg bestehen (reasonable prospects).³⁷

Während humanitäre Interventionen aufgrund des Gewaltverbotes vom UN-Sicherheitsrat und der Staatengemeinschaft schlechthin nur zurückhaltend befürwortet werden, verlagert die Schutzverantwortung den völkerrechtlichen Rechtfertigungsdruck auf die Staaten bei Menschenrechtsverletzungen, indem sie entsprechende Pflichten formuliert. Als Folge eines Verstoßes gegen seine Schutzverantwortung kann ein Einzelstaat sein Recht auf Nichteinmischung in seine internen Angelegenheiten verirken. Ein Staat kann sich gegenüber der internationalen Gemeinschaft nicht auf das völkerrechtliche Gebot der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten berufen, wenn er Massenverbrechen an der eigenen Bevölkerung begeht oder sich als unwillig oder unfähig erweist, Massenverbrechen zu verhindern.

Die Abschlusserklärung A/RES/60/1 der UN-Generalversammlung hat freilich keine völkerrechtliche Bindungswirkung. Die Resolution der Generalversammlung öffnete immerhin mehrere Argumentationslinien: Der Sicherheitsrat ist treuhänderisch gebunden, steht also selbst unter dem Völkerrecht; es gilt, im Einzelfall zu entscheiden, d. h. es gibt keinen Interventionsautomatismus; Zwangsmaßnahmen sind möglich, wenn Staaten in manifester Weise versagen; der Generalversammlung wird eine, wenn auch nicht näher spezifizierte, Mit-Verantwortung zugeschrieben; schließlich wird der Schutzgedanke auf die Prävention ausgeweitet („assisting those which are under stress before crises and conflicts break out“).

Manche am Status quo orientierte Völkerrechtler*innen reduzieren das Konzept der Schutzverantwortung gegenüber dieser Argumentationslinie zu einer politisch wohlfeilen Behauptung, wenn nicht gar zu einer rechtlich irrelevanten Abweichung. Das Völkerrecht kehre zur „Normalität“ zurück, wonach schwersten Menschenrechtsverletzungen militärisch nur infolge einer Autorisierung durch den UN-Sicherheitsrat Einhalt geboten werden dürfe, weil andernfalls die „Stabilität des Friedenssicherungssystems“ bedroht sei, so eine Deutung.³⁸ Insbesondere die Selbstmandatierung der NATO für den Kosovo-Einsatz (1999) gilt in dieser Sicht als unverzeihliche Normabweichung.

Der Militäreinsatz in Libyen 2011 gilt als Präzedenzfall der Anwendung der R2P. Nach der Resolution 1973 bezog sich der Sicherheitsrat in mehreren Resolutionen ausdrücklich auf A/RES/60/1 oder die Resolution 1674. Die Anwendung von R2P in Libyen ebenso wie ihre Nichtanwendung in anderen Situationen, insbe-

37 UN-Sicherheitsrat (2006) Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten, Dok. S/RES/1674 (2006), amtliche Übersetzung, https://www.un.org/Depts/german/sr/sr_05-06/sr1674.pdf.

38 Marauhn; Thorn (2017).



April 1993 – Flüchtlinge aus Srebrenica fahren auf LKW des UNHCR. © picture alliance / dpa / Str

sondere im Bürger*innenkrieg in Syrien, zog Kritik auf sich: der Nato wurde ein Missbrauch der Schutzverantwortung und dem UN-Sicherheitsrat mangelnde Kontrolle, fehlende Neutralität und Universalität vorgeworfen. Die Friedenssicherung vom Menschenrechtsschutz zu entkoppeln, wäre jedoch eine ungerechtfertigte Schlussfolgerung aus den Interventionen im Kosovo und in Libyen: Systematische, massenhafte Menschenrechtsverletzungen bedrohen unweigerlich früher oder später den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit.

Schutzzonen

Das Konzept der „Schutzzonen“ (Englisch: safe areas, safe zones, protection zones) leitet sich historisch aus dem Kriegsrecht ab, d. h. aus der Idee, dass sich Kriegsparteien über den Schutz von Zivilist*innen bzw. Nicht-Kombattant*innen einigen. Einen eigenständigen völkerrechtlichen Status genießen Schutzzonen nicht.³⁹ Als Schutzzonen sollen hier solche von der internationalen Gemeinschaft im Konfliktgebiet mit Zustimmung aller oder auch gegen den Willen einer oder mehrerer Konfliktparteien errichtete und geschützte Gebiete angesehen werden. Manche Schutzzonen, z. B. im Nordirak 1991 oder für Srebrenica (Bosnien-Herzegowina 1995), wurden ohne Zustimmung einer entscheidenden Kriegspartei beschlossen bzw. eingerichtet. Schutzzonen stehen, so Annette Simon, „im Spannungsfeld zwischen umfassendem Menschenrechtsschutz als Form der Friedenssicherung und der Souveränität des Gaststaates, das wegen des Interventionsverbots in Art. 2 (7) UNC grundsätzlich nur mit der Zustimmung des Gaststaates oder durch die Feststellung einer Friedensbedrohung und einer Zwangsmaßnahme nach Kapitel VII UNC durch den UN-Sicherheitsrat aufgelöst werden kann“.⁴⁰

39 Vgl. Matthias Herdegen (2019): Völkerrecht, München.

40 Annette Simon (2005): UN-Schutzzonen. Ein Schutzinstrument für verfolgte Personen? Eine Analyse anhand der internationalen Schutzzonen im Irak, in Ruanda und Bosnien-Herzegowina mit besonderem Blick auf die schweren Menschenrechtsverletzungen in der safe area Srebrenica, Berlin, S. 12.

Als „safe areas“ wurden 1993 erstmals humanitäre Korridore in Bosnien-Herzegowina bezeichnet (Srebrenica, Sarajevo, Žepa, Goražde, Tuzla und Bihać), die mit den Resolutionen 824 und 819 des UN-Sicherheitsrates unter den Schutz der UN-Schutztruppe UNPROFOR gestellt wurden.⁴¹ Die Resolutionen wurden im Nachhinein scharf kritisiert, da ihr Mandat und ihre Durchsetzung unklar waren und die UNPROFOR-Schutztruppe das Massaker von Srebrenica infolgedessen nicht verhinderte. Ab 1998 empfahl der UN-Generalsekretär Kofi Annan den Einsatz von „safety zones“ in Situationen, in denen die Zivilbevölkerung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen bedroht ist. Als Voraussetzung der „safety zones“ nannte er, aufgrund der negativen Srebrenica-Erfahrung, ein bereits vor ihrer Errichtung vorhandenes ausreichendes Gewaltpotential, um die Sicherheit der Zivilbevölkerung zu gewährleisten, sowie die Sicherstellung der Entmilitarisierung der Gebiete und eine Evakuierungsoption für die Bevölkerung. Schutzzonen sollten über ein robustes Durchsetzungspotential verfügen.⁴² Dieses von Kofi Annan empfohlene Schutzzonenkonzept wurde 2000 vom UN-Sicherheitsrat als Mittel der Friedenssicherung grundsätzlich akzeptiert. Im April 2000 erklärte der UN Sicherheitsrat „its willingness to consider the appropriateness and feasibility of temporary security and safe corridors for the protection of civilians“.⁴³ Der UN-Sicherheitsrat sprach sich für bestimmte Situationen und unter Einhaltung besonderer Bedingungen für die Errichtung vorübergehender „safe corridors“ und „security zones“ zum Schutz von Zivilpersonen und zur Auslieferung von Hilfsgütern in bewaffneten Konflikten aus.

Für die bisherigen Schutzzonen gab es nur grobe Vorgaben. Die Umsetzung des Schutzes bleibt somit jenen Staaten oder Peacekeeping-Truppen überlassen, die den Auftrag militärisch wahrnehmen. Die Aufgaben bzw. Prioritäten von Schutzzonen ändern sich von Fall zu Fall – sie können zeitweilig mehr dem Schutz und der Wiedereingliederung der Bevölkerung dienen oder die Verteilung humanitärer Güter sicherstellen oder Waffenstillstände beobachten. Durch Veränderungen im Gewaltgeschehen oder Mandatserweiterungen wandelt sich das Aufgabenspektrum von Schutzzonen ebenfalls.

Aus den bisherigen Erfahrungen mit Schutzzonen lassen sich, ohne hier eine Detailanalyse vorzulegen, basale Anforderungen ableiten:

1. die Zivilbevölkerung, die von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen bedroht ist, wird vor Verbrechen innerhalb der protektorierten Gebiete geschützt;
2. die humanitäre und medizinische Hilfe ist sichergestellt;
3. die Schutzzone dient dem Schutz von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen, kann der Rückführung von Flüchtlingen dienen und beugt neuer Zwangsmigration vor;
4. die innere Souveränität des Gaststaates wird in einem sachlich und zeitlich definierten Umfang eingeschränkt;

41 Amtliche Übersetzungen: UN (1995) Resolutionen und Beschlüsse des Sicherheitsrats 1993, Offizielles Protokoll, https://www.un.org/Depts/german/sr/sr_93/s-inf-49.pdf; vgl. auch Nicholas J. Wheeler (2000): *Saving strangers: humanitarian intervention in international society*. Oxford.

42 Simon (2005), S. 6.

43 UN-Sicherheitsrat (2000) Security Council moves to enhance protection of civilians in conflict, Presseerklärung SC/6847, 19. April, <https://www.un.org/press/en/2000/20000419.sc6847.doc.html>.

5. die Schutzzonentruppen stellen die Entmilitarisierung oder zumindest die Kontrolle über den Einsatz von Waffen her;
6. die Schutzzonentruppen verfügen über ausreichende Zwangsmittel zur Durchsetzung ihres Mandats;
7. die Schutztruppen können im Fall von Ineffektivität sich selbst und die zu schützende Bevölkerung evakuieren.

Annette Simon ergänzt diesen Katalog: „Grundsätzlich hat die Schutzzonemacht einen Mindeststandard an physischem Schutz, humanitärer Versorgung, Bewegungsfreiheit und flüchtlingsspezifischer Versorgung zu gewähren. Soweit entsprechende Pflichten der Schutzzonemacht gegenüber der Bevölkerung im Mandat oder einer Vereinbarung mit dem Gaststaat nur vage oder nicht explizit enthalten sind, können sie durch die besatzungsrechtlichen Regelungen, die allgemeinen Menschenrechtsstandards und das Völkermordverbot konkretisiert und ergänzt werden. Inhaltlich ist die Schutzzonemacht im Rahmen der von ihr übernommen Tätigkeit zum Schutz der Schutzzonenbevölkerung vor Angriffen von außen und internen Gewalttätigkeiten sowie zur humanitären Versorgung verpflichtet.“⁴⁴ Vor allem vor dem Hintergrund der negativen Srebrenica-Erfahrung sind Schutzzonen mit robuster Truppenpräsenz am Boden voraussetzungsreich und anspruchsvoll in der Umsetzung.

Der UN-Sicherheitsrat: Alleinige Legitimationsinstanz?

Humanitäre Interventionen können grob in zwei Kategorien unterschieden werden – solche, die auf der Zustimmung der Konfliktparteien und bzw. oder einer Mandatierung des UN-Sicherheitsrates basieren, und solche, die gegen den erklärten Willen einer maßgeblichen Konfliktpartei oder ohne Mandat des UN-Sicherheitsrates zustande kommen. Aufgrund des Interventionsverbots nach Artikel 2 (7) UN-Charta kann eine Schutzzone i.d.R nur a) mit der Zustimmung des Gaststaates, b) durch die Feststellung einer Friedensbedrohung und c) einer Zwangsmaßnahme nach Kapitel VII UN-Charta durch den UN-Sicherheitsrat beschlossen werden. Mögliche Legitimationsprobleme ergeben sich aus Ziel-Mittel-Konflikten, jedoch nicht prinzipiell aus völkerrechtlicher Sicht. Der UN-Sicherheitsrat ist souverän zu entscheiden, was er zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit für erforderlich hält. Gibt es ein Mandat des UN-Sicherheitsrates und liegt die Zustimmung der Konfliktparteien, v. a. des Staates, auf dessen Massenverbrechen stattfindet, zu einer humanitären Intervention vor, dann dürfte es zwar Auseinandersetzungen um die Auslegung und die Umsetzung des Mandats geben, aber grundsätzlich erschiene das Problem der rechtlichen Legitimation gelöst.⁴⁵

Rechtlich und politisch strittig sind gewaltsame Eingriffe ohne Mandat des UN-Sicherheitsrates oder ohne Zustimmung des Gastlandes. Wenn eine Schutzzone nicht auf der Übereinkunft zwischen den Konfliktparteien basiert, kann der UN-Sicherheitsrat eine Schutzzone beschließen, er müsste dann jedoch bereit sein, deren Durchsetzung mit Truppen sicherzustellen. Im Falle Kosovos sah der UN-Sicherheitsrat zwar 1999 den Frieden bedroht, handelte jedoch selbst erst nach dem siegreichen, nicht-mandatierten Abschluss der Militärintervention durch NATO-Truppen, indem es das Kosovo im Nachgang der Intervention unter eine UN-Interimsverwaltung stellte.⁴⁶

⁴⁴ Simon (2005), S. 203.

⁴⁵ Unabhängig von einer rechtlichen Legitimation gilt es, innenpolitisch Unterstützung für eine humanitäre Intervention oder zumindest billigende Hinnahme zu finden.

⁴⁶ UN-Sicherheitsrat (1999) Resolution 1244, Dok. S/RES/1244(1999), amtliche Übersetzung, https://www.un.org/Depts/german/sr/sr_99/sr1244.pdf.

Der Kosovo-Fall wirft substanzielle Fragen für die Legitimation von humanitär begründeten Interventionen auf. Ist der Schutz von Zivilist*innen und Nicht-Kombattant*innen in bewaffneten Konflikten (zwischenstaatlichen Kriegen oder Bürger*innenkriegen) zwingend von der Zustimmung der Kriegsparteien oder einer Mandatierung durch den UN-Sicherheitsrat abhängig? Gibt es ethische, politische, prozedurale Gründe und Rechtsgrundsätze (Normen), an denen sich die Reaktion auf Massenverbrechen messen lassen sollte? Welche Evidenzstandards müssen eingehalten werden, um von der Abwehr von Massenverbrechen sprechen zu können? Macht die Schutzverantwortung an den Grenzen des betreffenden Staates Halt, wenn eine kollektive humanitäre Intervention auf Grundlage einer Resolution des UN-Sicherheitsrates (Kap. VII UN-Charta) nicht zustande kommt? Haben die Prärogative des UN-Sicherheitsrates höheren Stellenwert als die Verhinderung von Massenverbrechen?

Die im Völkerrecht vorherrschende Souveränitätsnorm soll Staaten vor externer Einmischung in innere Angelegenheiten schützen. Ausnahmen vom überragenden Gewaltverbot sind laut UN-Charta das Recht auf Selbstverteidigung gegen bewaffnete Angriffe und Bedrohungen des Weltfriedens mit Bezug auf Kapitel VII der UN-Charta. Bezugnehmend auf dieses Kapitel beschloss der UN-Sicherheitsrat 1992 unter anderem eine humanitäre Intervention zur Lieferung von Nahrungsmitteln an die von Bürger*innenkrieg und Hungersnot leidende Bevölkerung von Somalia (Res. 751), 1993 die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien (Res. 827), 1997 die Durchsetzung einer Flugverbotszone im Irak (Res. 678, 687 und 688) und im Jahr 2000 eine friedenssichernde Mission in Reaktion auf den extrem gewaltsamen zweiten Kongokrieg (Res. 1291). Folglich sind systematische Verletzungen der Menschenrechte, des humanitären Völkerrechts oder des Rechts der bewaffneten Konflikte in sogenannten Bürger*innenkriegen bzw. „nicht-internationalisierten Gewaltkonflikten“ keine innere Angelegenheit. Die Antwort hat normative, rechtliche (darunter gewohnheitsrechtliche) und prozedurale Dimensionen.

Unter deutschen Völkerrechtler*innen vertritt eine wirkmächtige Strömung die Meinung, wonach eine Selbstmandatierung durch eine internationale Organisation – konkret: der NATO angesichts der Untätigkeit des UN-Sicherheitsrates im Falle des Kosovo – unrechtmäßig war, ist und auch künftig bleiben sollte.⁴⁷ Befürchtet werden negative systemische Effekte, d. h. Großmachtkonflikte oder willkürliche Selbstmandatierungen durch Einzelstaaten. Der Kerneinwand bezieht sich stets auf das Missbrauchspotential. Der UN-Sicherheitsrat hat nach dieser Rechtsauffassung das ausschließliche Recht, Zwangsmaßnahmen bis hin zu militärischem Zwang zu mandatieren. Gegen den Willen von Territorialstaaten könnten Schutzzonen demnach nur mit einem Mandat des UN-Sicherheitsrates errichtet werden.⁴⁸ Strukturkonservative Völkerrechtler*innen lehnen unilaterale Militärinterventionen von Staaten oder Staatengruppen bei Völkermord oder genozidalen Verfolgungen als systemgefährdend ab.⁴⁹ Die gewaltsame Einmischung Dritter in souveräne Staaten – Beispiele sind der Irakkrieg 2003, Drohnenangriffe in Pakistan, Russland im Georgienkrieg 2008, die USA und Verbündete im Syrienkrieg – wird derweil, gleichsam achselzuckend, dem vermeintlich rechtsfreien Reich der Machtpolitik zugeordnet, so als ob sich das Völkerrecht in einem virtuellen Raum „autopoetisch“ gegen Faktizität abschotten könnte.

Die konservative Rechtsauffassung schließt auch eine Ermächtigung zum eigenen Handeln unter einer generellen Resolution des UN-Sicherheitsrates aus – keine carte blanche-Ermächtigung für Mitglieder ohne ausdrückliche Einzelfallermächtigung. Dieser Interpretation steht freilich die Position der USA und Großbritanniens vom Jahr 2003 entgegen, d. h. ihrer Legitimation des Irakkrieges. Die US-Regierung berief

47 Gespräche mit Professor Georg Nolte (Humboldt Universität Berlin, 5.3.2020), Prof. Stefan Talmon, (Universität Bonn, 28.2.2020) und Prof. Dr. Hans-Joachim Heintze (Universität Bochum, 26.2.2020).

48 Daran sind sowohl der türkische Präsident Erdogan als auch die deutsche Verteidigungsministerin Kramp-Karrenbauer in Syrien gescheitert – weder gab es eine Zustimmung des Staates Syrien noch ein Mandat des UN-Sicherheitsrates.

49 Darauf verweist Matthias Herdegen (2019): Der Kampf um die Weltordnung, München, S. 199.

sich 2003 auf einen seit den 1990er Jahren andauernden Waffenstillstand mit Saddam Hussein, den dieser gebrochen habe. Damit setzten die USA gleichsam den vorherigen Krieg fort. Insofern würde kein neues Mandat des UN-Sicherheitsrates benötigt. Im Fall Kosovo fehlte selbst diese Voraussetzung.

Wird im UN-Sicherheitsrat ein Veto eingelegt, könnte argumentiert werden, dass der UN-Sicherheitsrat sich mit der Thematik abschließend befasst hat, er damit seine Zuständigkeit gleichsam „konsumiert“ hat und infolgedessen die UN-Generalversammlung oder Regionalorganisationen sich mit einer humanitären Intervention befassen und diese mandatieren können. Mandate durch Regionalorganisationen sind ihrerseits begründungspflichtig und an strenge Bedingungen geknüpft – wir diskutieren später Kriterien für Schutzzonen, die einem Faustrecht entgegenstehen. Um eine Befassung der UN-Generalversammlung zu verhindern, erklärt der UN-Sicherheitsrat allerdings häufig, dass er sich mit der strittigen Materie trotz eines Vetos weiter befasst, um eine Sekundärzuständigkeit zu verhindern.

Die Debatten um die Kosovo-Intervention (1999) liefern Argumente zur Legitimität und Legalität von nicht durch die UN mandatierten gewaltsamen Einsätzen. Hans-Peter Kriemann schreibt dazu:

„Die NATO leitete daraus [der Blockade des UN-Sicherheitsrates – die Autoren] 1999 ein eigenes Mandat ab, so als ob die Mandatierung nach einer grundsätzlichen Feststellung der Friedensbedrohung durch den UN-Sicherheitsrat in die Hand der Mitgliedstaaten gelegt werden könnte. [...] Der Luftkrieg der NATO gegen die Bundesrepublik Jugoslawien beendete zwar die Kampfhandlungen im Kosovo, hatte aber zuvor zu heftigen Diskussionen über einen Einsatz ohne UN-Mandat geführt. Offensichtlich herrschte in der Öffentlichkeit der 19 NATO-Mitgliedsstaaten Konsens darüber, dass die Souveränität eines Staates dem Schutz der Menschenrechte nachgeordnet sei und diese notfalls auch mit militärischer Gewalt verteidigt werden müssten. An der Schwelle zum 21. Jahrhundert waren die westlichen Gesellschaften auch vor dem Hintergrund der Kriege des 20. Jahrhunderts nicht mehr bereit, massenhaften Verfolgungen, Vertreibungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit tatenlos zuzusehen. Trotzdem stand der Vorwurf der Beliebigkeit militärischer Interventionen im Raum. Die NATO habe gegen das Völkerrecht verstoßen und es bestehe die Gefahr, dass der Luftkrieg gegen die Bundesrepublik Jugoslawien zu einem Präzedenzfall werde. Manche befürchteten, das Recht des Stärkeren werde Einzug in die internationale Konfliktregelung halten. Noch auf ihrem Jubiläumsgipfel beschloss die NATO auf Drängen der europäischen Mächte, allen voran Deutschlands und Frankreichs, dass zukünftige militärische Interventionen des Bündnisses auf der Grundlage eines Mandats erfolgen sollten, um das Gewaltmonopol der UN nicht weiter auszuhöhlen.“⁵⁰

Die Furcht vor einer Selbstmandatierung im Falle einer Blockade des UN-Sicherheitsrates durchzieht alle Argumentationsstränge, ob nun mit der Illegalität, der exzeptionellen Legalität oder der Figur „illegal, aber legitim“ argumentiert wird.⁵¹ Um dem Argument vom Präzedenzfall entgegen zu wirken, wurde die Kosovo-Intervention von den NATO-Staaten im Nachgang zum Ausnahmefall deklariert – künftige Interventionen sollten wieder nur mit Mandat des UN-Sicherheitsrates erfolgen. Die Rede von der Ausnahme ist jedoch irreführend. Im Lichte der Opferzahlen war das Geschehen in Kosovo mitnichten ein Ausnahmefall. Massenverbrechen sind immer Extrem- oder Ausnahmefälle. Die Blockade des UN-Sicherheitsrates ist ebenfalls ein häufiges Phänomen. Gewaltsame Interventionen, auch ohne Mandat des UN-Sicherheitsrates oder Einladung des Gaststaates, sind wiederum gang und gäbe und lösen keine hoch politisierte oder völkerrechtliche Legalitätsdebatten aus (die Liste reicht vom Korea- über den Vietnamkrieg, die

50 Hans-Peter Kriemann (2019); Der Kosovokrieg 1999, in: Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr (Hg.): Kriege der Moderne, Stuttgart, S. 144 f.

51 Starski (2020), S. 295.

sowjetischen Interventionen in Ungarn, der Tschechoslowakei und Afghanistan, die DR Kongo bis hin zu den aktuellen Fällen Syrien und Jemen). Kofi Annan, der frühere UN-Generalsekretär, hatte schon in einem Bericht an die Generalversammlung vom 20.9.1999 gefragt, ob der Genozid an den Tutsi in Ruanda (1994) durch eine Koalition williger Staaten hätte verhindert werden dürfen und können.⁵² Am Kosovo-Fall wäre vielmehr zu klären, ob alle Verhandlungsoptionen und das Repertoire einer robusten OSZE-Mission tatsächlich ausgeschöpft worden waren und die Militärintervention, darunter das Bombardement von Städten in Serbien, verhältnismäßig und angemessen war – zwischen zwölf- und fünfzehntausend Menschen kamen infolge der Intervention ums Leben.

Die Kosovo-Intervention führte mitnichten zu einer Rückkehr zum status quo ante, d. h. der Bekräftigung der Regel angesichts der praktizierten Ausnahme, sondern löste anhaltende Debatten dazu aus, ob das „ius ad bellum“ (unter welchen Voraussetzungen darf bewaffnete Gewalt angewendet werden?) und das „ius in bello“ (das humanitäre Völkerrecht) auf humanitäre Interventionen Anwendung finden und der UN-Sicherheitsrat, abgesehen vom staatlichen Selbstverteidigungsrecht, über ein Monopol zur Gewaltanwendung verfügt.⁵³ Das „ius in bello“, d. h. die Einhegung des Gewalteinsatzes, gilt unabhängig vom „ius ad bello“ für alle Konfliktparteien, auch wenn die Verhältnismäßigkeit und Angemessenheit von Gewaltmitteln stets Gegenstand von Auslegungen ist und im Falle des Kosovo berechnete Kritik auslöste. Der Schutz von Zivilist*innen bzw. Nicht-Kombattant*innen gilt grundsätzlich für jede Art von Intervention. Insofern ist die vielmehr strittige Frage, ob die Rechtsdurchsetzung auch in den Händen der Mitgliedsstaaten liegen kann, sofern der UN-Sicherheitsrat als Treuhänder der Werte der internationalen Gemeinschaft den internationalen Frieden nicht zuverlässig und effektiv zu sichern vermag, d. h. seiner Aufgabe nicht nachkommt. Die völkerrechtliche Frage nach den systemischen Rückwirkungen von Selbstmandatierung gilt gleichermaßen für die Blockade des UN-Sicherheitsrates: Ist die systemische Wirkung die Hinnahme von Massenverbrechen?

Der amerikanische Völkerrechtler W. Michael Reisman erinnerte 1984 an das klassische Moralspiel – können sich Menschen im „wildem Westen“ selbst schützen, wenn niemand das Recht durchsetzt? Die Frage gilt auch für anarchische Zustände in internationalen und nicht-internationalisierten Konflikten.⁵⁴ Der Völkerrechtler Daniel Thürer fragte deshalb im Nachgang zum Kosovokrieg, ob „einzelne Staaten auch ohne formale Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat das Recht haben müssen, sich gegen gravierende Menschenrechtsverletzungen in einem anderen Staat mit allen erforderlichen Mitteln zur Wehr zu setzen.“ Seine Antwort: „Eine rigide Interpretation der Satzung in dem Sinne jedenfalls, dass bei Untätigkeit des Sicherheitsrates die internationale Gemeinschaft dazu verurteilt ist, schwerwiegende Verstöße gegen die Wertgrundlagen des internationalen Systems wie grausame Massaker an weiten Teilen der Zivilbevölkerung, Massenvertreibungen oder ausgedehnter systematischer Folterung einfach hinzunehmen, erscheint heute nicht mehr als plausibel.“⁵⁵ Thürer nennt drei Bedingungen für gewaltsame Eingriffe: Fundamentalwerte müssen betroffen sein, die Intervention muss verhältnismäßig sein, ein legitimes Organ muss entscheiden, ohne Autorisierung der UN getroffene Maßnahmen müssen so bald wie möglich in die „ordentlichen“ Prozeduren der UN zurückgeführt werden.⁵⁶ Wie dies geschehen soll und was geschieht, wenn die „Rückführung“ in geordnete Bahnen nicht gelingt, ließ Thürer offen. Jenseits der prozeduralen Argumente kommt der substantiellen Begründung von humanitärem Interventionismus deshalb maßgebliche

52 UN (1999) Secretary-General presents his annual report to the General Assembly, Pressemitteilung, Dok. SG/SM/7136, <https://www.un.org/press/en/1999/19990920.sgs7136.html>.

53 Vgl. als Übersicht Daniel Thürer (2000): Der Kosovo-Konflikt im Lichte des Völkerrechts: Von drei – echten und scheinbaren – Dilemmata, in: Archiv des Völkerrechts, 38/1 (März), S. 1-22.

54 W. Michael Reisman (1984): Coercion and Self-determination. Construing Charter article 2 (4), in: American Journal of International Law 1, S. 643, <https://pdfs.semanticscholar.org/1066/b28f034839b453a0280809a296d7a963ccea.pdf>.

55 Thürer (2000), S. 7.

56 Thürer (2000), S. 8.

Bedeutung zu. Können die destabilisierenden transnationalen Folgen von Massenverbrechen, z. B. Flüchtlingsströme, als Bedrohung des internationalen Friedens gewertet werden?

Kaum strittig ist, dass Staaten eine Pflicht haben, Völkermord zu vermeiden, umstritten ist vielmehr, wie diese Pflicht durchgesetzt werden soll. Ob Angriffe auf die Zivilbevölkerung, insbesondere die Verursachung von Flüchtlingsströmen, als Bedrohung für den internationalen Frieden und die Sicherheit angesehen werden können, ist unter Völkerrechtler*innen umstritten. Die Resolution des UN-Sicherheitsrates 688 vom 5.4.1991 verurteilte Iraks Unterdrückung der Zivilbevölkerung und qualifizierte erstmals die Flüchtlingsströme als eine Bedrohung für den internationalen Frieden und die Sicherheit. Eine Militärintervention wurde zwar nicht ausdrücklich mandatiert, und doch leiteten Staaten wie die USA, Großbritannien und Frankreich sowie viele humanitäre Organisationen daraus ein Mandat für humanitäre Interventionen ab – die Operation Provide Comfort rettete das Leben von tausenden Kurd*innen, auch wenn das Regime unter Saddam Hussein und der damalige UN-Generalsekretär Javier Perez de Cuellar dies als Einmischung in innere Angelegenheiten zurückwies.⁵⁷

Erweiterung der Legitimationsgrundlagen

Schutzonen sind eine Fortentwicklung und Ergänzung der Schutzonen nach dem humanitären Völkerrecht. Mit den „neutralen Zonen“, Sanitäts- und Sicherheitszonen und „unverteidigten Orten“ aus dem humanitären Völkerrecht haben Schutzonen gemein, dass jegliche Angriffe verboten sind, besonders schutzbedürftige Personen und Verwundete versorgt werden und das Gebiet militärisch „neutralisiert“ wird. Schutzonen gehen jedoch darüber hinaus, weil sie eine feindliche Einnahme des Gebietes und Kontrolle der Bevölkerung verhindern, indem sie weiteren Flüchtlingsströmen vorbeugen und die Basis für eine politische Einigung schaffen. Im Unterschied zu den Schutzonen des humanitären Völkerrechtes ist die Anwendungssituation auf systematische Massenverfolgung, schwere Menschenrechtsverletzungen, gravierende Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht sowie humanitäre Katastrophen mit nicht zu bewältigenden Flüchtlingsströmen fokussiert.⁵⁸ Schutzonen unterscheiden sich von den „neutralen Zonen“ des humanitären Völkerrechtes „durch eine von der Genfer Konvention abweichende Bezeichnung; die Ausrufung und Unterstützung durch Drittstaaten und internationale Organisationen; die Verantwortlichkeit außenstehender militärischer Kräfte für den Schutz der Gebiete; die Sicherheit der Flüchtlinge und die Vermeidung von neuen Flüchtlingsströmen; sowie die anhaltende militärische Aktivität der lokalen Kriegsparteien in dem Gebiet.“⁵⁹

Eine zwangsweise Errichtung von Schutzonen durch die UN, durch UN-mandatierte Mitgliedsstaaten oder Regionalorganisationen sowie die spätere militärische oder polizeiliche Sicherung des Gebietes greift zweifellos in die Rechte des Gaststaates völkerrechtlich ein, deshalb müssen strenge Kriterien gelten. Einige Grundsätze lieferte das Europäische Parlament mit einer Entscheidung von 1994 zugunsten selbst-mandatiertes humanitärer Interventionen. Es wurde argumentiert, „dass der Schutz der Menschenrechte humanitäre Interventionen mit oder ohne Einsatz militärischer Gewalt rechtfertigen kann, wenn alle anderen Mittel versagt haben“. Es legte folgende Prinzipien zugrunde: Eine außerordentliche und äußerst ernsthafte humanitäre Notsituation, der UN-Apparat ist nicht in der Lage, wirksam zu reagieren, andere Lösungsversuche sind ausgeschöpft und erfolglos geblieben, der Schutz der Menschenrechte ist das Hauptziel, Staaten, die wegen ungesetzlicher Intervention formal verurteilt worden sind, dürfen zu humanitären Interventionen nicht zugelassen werden, die Intervention muss auf spezifische Ziele begrenzt

57 Taylor B. Seybolt (2007): Humanitarian Military Intervention. The Conditions for Success and Failure, Oxford, New York, S. 107.

58 Simon (2005), S. 61.

59 Roberts zitiert nach Simon (2005), S 68.



Oktober 2018 – Blick über das Flüchtlingslager Cox's Bazar in Bangladesch. © picture alliance / AA / Burak Karacaoglu

sein, es muss eine angemessene, zeitlich begrenzte Anwendung von Gewalt festgelegt werden, die Intervention muss der UNO unverzüglich gemeldet werden, die Intervention darf keine Bedrohung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit darstellen, dass ein größerer Verlust von Menschenleben entsteht und mehr Leid verursacht wird.⁶⁰

Die Frage, ob sich ein Staat oder eine Staatengruppe zugunsten einer humanitären Intervention auf die massive Betroffenheit durch Flüchtlingsströme, auf Selbstschutz der eigenen Lebensgrundlagen, der eigenen wirtschaftlichen und sozialen Grundlagen, d. h. auf einen de facto Angriff auf die eigene Souveränität, berufen kann, wird von einigen Völkerrechtler*innen verneint. Die Betroffenheit anderer Staaten von Flüchtlingen würde demnach nicht für die Begründung einer humanitären Intervention ausreichen. Das Flüchtlingsrecht von 1951 geht indes von der Idee eines Schutzes möglichst dicht am Ursprungsort aus, vom Recht auf Heimat und ein Leben in angestammten familiären und kulturellen Bindungen (right to remain). Flüchtlingsrecht ist Schutzrecht; von daher könnten Schutzzonen sich zumindest auf den Schutzanspruch von Flüchtlingen berufen, ungeachtet dessen, dass nicht alle Flüchtlinge tatsächlich bleiben oder zurückkehren wollen.

Wenn sie als humanitäre Maßnahmen begriffen werden, gehören Schutzzonen grundsätzlich zum Aufgabenkatalog der Vereinten Nationen. Die Hauptverantwortung des UN-Sicherheitsrates liegt in der Wahrung des Weltfriedens, von daher wird er sich mit primär humanitären Fragen allerdings nur befassen, wenn diese Implikationen für den Weltfrieden haben. Ob sich allgemeinverbindliche Kriterien zur Klassifizierung von Notlagen als Bedrohung für den Weltfrieden entwickeln lassen, ist fraglich und wird vermutlich nur fallbezogen entschieden werden können. Werden Schutzzonen, da nicht explizit zum Kompetenzkatalog des UN-Sicherheitsrates gehörend, als Teil der humanitären Aufgaben der UN nach Artikel 60 der UN-

60 Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch das Europäische Parlament, Drucksache 12/7513, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/12/075/1207513.pdf>.

Charta aufgefasst, wäre zu klären, ob Schutzzonen zu den impliziten Befugnissen (implied powers) des UN-Sicherheitsrates gehören oder eine Mandatierung durch die UN-Generalversammlung möglich ist.

Artikel 60 der UN-Charta spricht der Generalversammlung und dem ihr unterstehenden Wirtschafts- und Sozialrat explizit die Überwachung der Menschenrechte und damit auch humanitäre Aufgaben zu, allerdings nur subsidiär. „Damit kommt dem UN-Sicherheitsrat innerhalb der Organisation grundsätzlich die vorrangige Organkompetenz für humanitäre Maßnahmen wie Schutzzonen zu, wenn sie im Sinne des Art. 24 (1) UN-Charta der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dienen“, schreibt Simon.⁶¹ Umgekehrt könnte daraus jedoch auch der Schluss gezogen werden, dass Schutzzonen nicht in die Kompetenz des Sicherheitsrates fallen, wenn dieser keine Bedrohung des Weltfriedens erkennt. Aus der Nicht-Befassung des UN-Sicherheitsrates mit extremer Gewalt in einem nicht-internationalen Konflikt oder infolge einer abschließenden Befassung (der UN-Sicherheitsrat legt die Angelegenheit infolge eines Vetos ad acta) könnte dann die subsidiäre Mandatierung einer Schutzzone durch die UN-Generalversammlung folgen – argumentatives und prozedurales Neuland. Simon wendet dagegen ein: „Eine bindende Neutralisierungsanordnung kann allein als Maßnahme zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nach Kapitel VII UNC ergehen.“⁶² Zwangsmaßnahmen, die Schutzzonen gegen den Willen einer Konfliktpartei zweifellos darstellen, sind nach dieser Interpretation wiederum nur nach Kapitel VII UN-Charta möglich und von einer Resolution des UN-Sicherheitsrates abhängig.

Der UN-Sicherheitsrat hat allerdings selbst die Tür geöffnet, um Angriffe auf die Zivilbevölkerung als Bedrohung des internationalen Friedens zu charakterisieren: Mit der Resolution S/RES/1296 vom 19.4.2000 stellte der UN-Sicherheitsrat fest:

*„5. Notes that the deliberate targeting of civilian population or other protected persons and the committing of systemic, flagrant and widespread violations of international humanitarian and human rights law in situations of armed conflict may constitute a threat to international peace and security, and, in this regards, reaffirms its readiness to consider such situations and, where necessary, to adopt appropriate steps“.*⁶³

Eine Friedensbedrohung nach dem Völkerrecht wird durch Art. 39 der UN-Charta bestimmt. Es obliegt dem Sicherheitsrat, ob z.B. Flüchtlingsströme in die EU oder in Nachbarstaaten oder die Betroffenheit von Gewaltfolgen eine Friedensbedrohung darstellen. Allerdings könnte, ähnlich wie im Fall der Afghanistan-Intervention ab 2001, damit argumentiert werden, dass ein Staat Bedrohungen anderer Staaten begünstigt. In diesem Fall hatten die Taliban die USA nicht selbst angegriffen, sondern „nur“ al Qaida vom eigenen Territorium aus operieren lassen. Die Intervention in Afghanistan nach „9/11“ berief sich allerdings auf Art. 51 der UN-Charta, also auf das Recht der USA und ihrer Verbündeten auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung gegen einen militärischen Angriff, der vom Territorium Afghanistans ausgegangen war.⁶⁴ Ähnlich wurde erneut im Falle Syriens argumentiert, der syrische Staat verhinderte nicht das internationale Agieren des terroristischen IS. Im Falle Afghanistans und Syriens wurde der Terrorismus zur Rechtfertigung von Interventionen herangezogen – im Falle Afghanistans mit Mandat des UN-Sicherheitsrates, im Falle Syriens ohne. Als Angriff oder Bedrohung der internationalen Sicherheit können also grundsätzlich auch die Folgen von Nicht-Handeln (infolge von Unwilligkeit oder Unfähigkeit) gewertet werden: Wer gravierende negative Wirkungen begünstigt oder nicht verhindert, muss mit Souveränitätseinbußen rechnen. Dies ist die Botschaft der militärischen Interventionen sowohl in Afghanistan wie in Syrien.

61 Simon (2005), S. 78.

62 Simon (2005), S. 79.

63 UN-Sicherheitsrat (2000), Resolution 1296, Dok. S/RES/1296(2000), amtliche Übersetzung, https://www.un.org/Depts/german/sr/sr_00/sr1296.pdf.

64 Dafür schuf der UN-Sicherheitsrat in Resolution 1368 (2001) die Grundlage.

Eine vergleichbare Argumentation ist auch angesichts des IS oder vergleichbaren staatsähnlichen Gruppen möglich, sie würden dann wie Staaten behandelt. So haben die USA den Kampf gegen den IS in Syrien mit dem Kampf gegen Terror begründet, obwohl sie kein Mandat des UN-Sicherheitsrates hatten. Der UN-Sicherheitsrat hätte mutmaßlich auf eine Einbeziehung der syrischen Regierung gedrungen und auf die Wahrung staatlicher Souveränität gepocht. Allerdings gab es keine internationalen Proteste gegen die Bombardierung von IS-Stellungen, auch keinen Aufschrei von Völkerrechtler*innen gegen die „systemischen Folgen“, da die Absicht – „Kampf gegen den Terror“ – weithin geteilt wurde. Die Wahrscheinlichkeit oder das Fehlen von begründetem Protest ist noch kein Kriterium für Legitimität oder Legalität, es illustriert nur, dass die Intensität des völkerrechtlichen Vortrags eine Folge politischer Präferenzen ist, also nicht aus abgeschlossenen, gleichsam politikresistenten, völkerrechtlichen Dogmen erfolgt. Die Praxis des Gewohnheitsrechtes passt sich den tatsächlichen Konfliktlagen und politischen Präferenzen an, selbst wenn es noch nicht kodifiziert ist.

Humanitäre Interventionen könnten auch damit begründet werden, dass es keinen Staat mehr gibt, sondern de facto-Regime, über die der Staat keine effektive Staatsgewalt mehr ausübt. Kollabierte Staatlichkeit könnte als mögliche Begründung für externen Schutz und als Grund für die Preisgabe der Souveränitätsfiktion gelten. Über die Indikatoren und Dauerhaftigkeit von kollabierter Staatlichkeit oder von De-facto-Regimen und die Konsequenzen daraus zu befinden, ist theoretisch – weniger empirisch – schwer zu bestimmen. Jede Anerkennung des faktischen Status quo trägt ihrerseits zu dessen Irreversibilität bei. Trotz der Existenz von de facto Regimen oder „failed states“ geht das Völkerrecht in aller Regel weiter von der Souveränitätshülle aus. Nach den Terroranschlägen von Paris im Jahr 2015 stufte der UN-Sicherheitsrat den syrischen Staat als „unwilling and unable“ zu einem wirksamen Vorgehen gegenüber dem IS ein (UN-SR Resolution 2249). Diese Argumentation wäre möglicherweise auf das Schutzargument erweiterbar, wenn nämlich ein Staat „unwilling and unable“ ist, nicht nur Terroranschläge zu verhindern, sondern auch Massenverbrechen. Was daraus dann praktisch folgt, wäre im Lichte der oben genannten neun Dimensionen von Verantwortung konkret zu beurteilen: Welche Verantwortung kann realistisch wahrgenommen werden?

Die Errichtung von Schutzzonen auf der Grundlage individueller oder kollektiver Selbstverteidigung wird zumindest von einigen Autor*innen für möglich gehalten,⁶⁵ während die meisten Autor*innen eine explizite Ermächtigung zur militärischen Kontrolle des Schutzzonengebietes für zwingend halten. Die USA haben im Falle des Iraks „safe havens“ (Operation Provide Comfort I und Provide Comfort II, 1991) auf der Grundlage des allgemeinen Völkerrechtes eingerichtet, ohne dass es dafür ein Mandat des UN-Sicherheitsrates gab. „Auch die anschließend von den USA, Großbritannien und Frankreich zum Schutz der Kurd*innen im Norden und der Schiit*innen im Süden eingerichteten sog. Flugverbotszonen, deren südliche Begrenzung 1996 von den USA bis zum 33. Breitengrad 45 km vor Bagdad ausgedehnt wurde, finden keine Grundlage in Resolution 688 oder gar 687, wie des Öfteren behauptet wird. Es sind einseitige Verletzungen der Souveränität und der territorialen Integrität des Iraks, die vom Sicherheitsrat nie genehmigt, allerdings auch nie gerügt worden sind.“⁶⁶ Die Maßnahme wurde gleichsam vom UN-Sicherheitsrat billigend hingenommen.

65 Bruce Oswald (2006): The Creation of Places of Protection during United Nations Peace Operations. University of Melbourne Legal Studies Research Paper No. 170, in: International Review of the Red Cross, S. 1021ff.

66 Norman Paech (2003), Die Rolle der UNO und des Sicherheitsrates im Irakkonflikt, in: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament vom 10. Juni, B 24-25, S. 35 bis 44, <https://www.bpb.de/apuz/27583/die-rolle-der-uno-und-des-sicherheitsrates-im-irakkonflikt?p=3>.

Der UN-Sicherheitsrat schlug freilich mit seiner Resolution 688, mit der er die Souveränität des Irak im Norden drastisch beschränkte und den gefährdeten Kurd*innen einen sogenannten Safe Haven einrichtete, der nur für durch die UNO autorisierte Hilfsorganisationen zugänglich sein sollte, erstmals selbst eine völlig neue Richtung ein. Diese Resolution hatte insofern Nachwirkungen, als sie erstmals die interne Lage eines Staates zum Anlass nahm, das bis dahin durch die UN-Charta garantierte Prinzip der Nichteinmischung in interne Angelegenheiten eines Staates zu durchbrechen. Der Sicherheitsrat hat somit zum ersten Mal eine „humanitäre Intervention“ als Reaktion auf innere Unruhen und Bürger*innenkrieg quasi zugelassen.⁶⁷

Darüber hinaus gibt es Fälle einer nachträglichen Legitimierung einer nicht von der UN mandatierten humanitären Intervention. Im Falle Ruandas (1994) haben Mitgliedsstaaten eine Schutzzone errichtet, die dann der UN-Sicherheitsrat später übernahm. Im Falle der nicht von den Vereinten Nationen mandatierten Kosovo-Intervention (1999) beschloss der UN-Sicherheitsrat per Resolution 1244, im Nachkriegs-Kosovo eine Interims-Zivilregierung zu etablieren; damit wurde die Verantwortung für die Interventionsfolgen nachträglich vom UN-Sicherheitsrat übernommen. In der Praxis ist die Einrichtung von Schutzzonen folglich schon mehrfach nicht an eine vorgängige UN-Mandatierung als Voraussetzung gebunden gewesen.

Schutzzonen könnten auch mit dem nötigen Zugang für humanitäre Organisationen nach dem Zusatzabkommen der Genfer Abkommen begründet werden. Wer ein Gebiet unter eigener Kontrolle hat, muss demnach humanitären Zugang gewähren und die Sicherheit der humanitären Helfer*innen zulassen. 1991 intervenierten die USA in Somalia, um einen Zugang zu humanitärer Hilfe zu erzwingen. Als dann aber eine „State-building Agenda“ hinzukam, führte dies zum Misserfolg. Dies hat die Bereitschaft von Drittstaaten oder der internationalen Gemeinschaft, für humanitäre Zugänge zu intervenieren, in der Folge eher ausgebremst. Die Völkerrechtskommission bei der UN-Generalversammlung debattiert wiederum seit einigen Jahren das Handeln in Katastrophenfällen. Die Kommission argumentiert zugunsten der Pflicht eines Staates, sich Hilfe bei Katastrophenfällen zu holen, ungeachtet dessen, dass der Staat das Recht hat, die Bedingungen externer Hilfe zu formulieren.

Grundsätzlich wäre diese Argumentation auch auf humanitäre Interventionen und Schutzzonen erweiterbar, humanitäre Katastrophen würden wie Naturkatastrophen behandelt, d.h. humanitärer Schutz könnte sich auf den Katastrophenschutz berufen. Gegen eine solche Deutung wird argumentiert, dass eine Ausweitung von R2P auf den Katastrophenschutz Tür und Tor für politisch motivierte Interventionen öffne und deshalb auf den Schutz vor Massenverbrechen beschränkt bleiben solle.⁶⁸ Die Furcht vor einer Politisierung oder Instrumentalisierung ist die eine Seite der Argumentation, mit einer möglichen Blockadehaltung des betroffenen Staates als Folge. Die andere Seite der Argumentation stellt es nicht ins Belieben eines Staates, bedürftigen Menschen Hilfe – ob gegen Gewalt oder angesichts von Naturkatastrophen – zukommen zu lassen. Die Verweigerung von Hilfe, vergleichbar unterlassener Hilfeleistung, würde als illegitim erachtet. Würden die Bedingungen von Hilfe vom Staat mitbestimmt, bliebe er zumindest teil-souverän. Doch eine Begründung von humanitären Zugängen auch ohne Zustimmung des betroffenen Staates ist grundsätzlich denkbar, selbst wenn die meisten Staaten vor einer solchen Begründung noch zurückschrecken. Hilfslieferungen an Somalia (1992-1994) wurden durch den UN-Sicherheitsrat legitimiert (keine Selbstlegitimation durch Hilfsorganisationen). Haiti (2004-2017) war der zweite Fall einer humanitär begründeten, durch den UN-Sicherheitsrat legitimierten Intervention – es galt eine humanitäre Katastrophe abzuwenden. Zumindest aus ethischen Gründen würde ein Staat ein Vetorecht gegenüber humanitärer Hilfe nur dann genießen, wenn er die Hilfe selbst gewährleistet.

67 Vgl. ebenda.

68 Julian Junk (2016): Testing Boundaries: Cyclone Nargis in Myanmar and the Scope of R2P, in: *Global Society* 30/1, S. 78-93.

Schlussfolgerungen

Aus der bisherigen Diskussion völkerrechtlicher Argumentationsketten lassen sich mehrere Schlussfolgerungen ziehen. Die internationale völkerrechtliche Interpretationsdebatte ist mehrdeutig, es gibt nicht eine *opinio juris*. Im Falle einer Blockade des UN-Sicherheitsrates stehen der Staatensouveränität und dem exklusiven Kompetenzanspruch des UN-Sicherheitsrates vielfältige Rechtsverletzungen, Schutznormen und erhebliche negative Konsequenzen für höchste Rechtsgüter gegenüber. Dies gilt sowohl für Menschenleben und verfolgte Gruppen als auch für die internationale Ordnung, die Sicherheit und den Frieden, deren Verletzung der blockierte UN-Sicherheitsrat mit ermöglicht. Die Blockade der Rechtsdurchsetzung unterminiert das Recht selbst. Dem zuzusehen kann nicht im Interesse Deutschlands und Europas liegen, deren Gesellschaftsmodell auf einem gemeinsamen menschenrechtlich geprägten Wertesystem und einer stabilen internationalen Ordnung beruht.

Es gibt mehr Optionen, als nur die schrittweise Demontage des Völkerrechts zu konstatieren. Das Mandat zur Mandatierung von Schutzzonen liegt primär beim UN-Sicherheitsrat. Allerdings ist er in seinem Handeln und Nicht-Handeln vor dem Hintergrund des humanitären Völkerrechtes, des Rechtes des bewaffneten Konflikts, der Straftatbestände nach dem Rom-Statut und im Sinne des Friedenssicherungsrechtes begründungspflichtig und sollte entsprechend unter politischen und völkerrechtlichen Legitimationsdruck gesetzt werden. Kommt der UN-Sicherheitsrat seiner Verantwortung systematisch nicht nach, kann den Opfern von Massenverbrechen ein Schutzanspruch gleichwohl nicht verwehrt werden. Die Aufgabe des Rechtes, Gewalt, insbesondere Massengewalt, zu verhindern, bleibt bestehen, selbst wenn die rechtssetzende Instanz unfähig oder unwillig ist, dem Recht Geltung zu verschaffen. Die „Souveränität als Verantwortung“ gilt sowohl für Staaten als auch den UN-Sicherheitsrat, d. h. die Letztentscheidungsmacht ist an die Wahrnehmung von Verantwortung gebunden: Die Hauptaufgabe des UN-Sicherheitsrates ist die Friedenssicherung. Massenverbrechen zu verhindern, ist Friedenssicherung. Dem sollte die Souveränität normativ und juristisch nachgeordnet sein. In der realen Politik sollte die Letztentscheidungsmacht in normativen Begründungspflichten liegen. Wo Souveränität nur eine Hülle ist, verwirkt sie ihren Anspruch auf Achtung – dies gilt für Staaten wie den UN-Sicherheitsrat. Unterlassene Hilfeleistung ist nicht immer strafbar, aber gewiss sträflich.

Kommt der UN-Sicherheitsrat seiner Pflicht zur Friedenssicherung systematisch nicht nach, können nach der hier vertretenen Auffassung die UN-Generalversammlung oder Regionalorganisationen eine Schutzintervention legitimieren. Die Legitimität und Legalität von Schutzzonen ist in jedem Fall an strenge Kautelen gebunden – die Ausschließlichkeit der Schutzintention, die Adäquanz und Effektivität der eingesetzten Mittel –, um das allgegenwärtige Missbrauchspotential einzuhegen.

3. Szenarien der Massengewalt

Theorien der Gewalt befassen sich damit, wie Gewalt erkannt, definiert, antizipiert, kontrolliert, legitimiert (oder delegitimiert) und bewertet werden kann, ferner damit, ob es Vorbeugung gibt und wie Gewalt sanktioniert bzw. bestraft werden könnte. Gewalt ist eine Form menschlichen Verhaltens, die darauf zielt (bzw. bewusst nicht verhindert), dass die Überlebensfunktionen, die Aktionsfreiheit und das Wohlbefinden von gefühlsfähigen Lebewesen substanziell und systematisch verletzt bzw. beschädigt werden. Die Definition hebt auf den anthropogenen Charakter von Gewalt ab, schließt aber Gewalt gegen Tiere prinzipiell mit ein, weil sie leidensfähig sind und weil die kulturell erzeugte Unterscheidung zwischen Gewalt gegen Mensch und Tier eine maßgebliche Voraussetzung insbesondere für Massengewalt ist – Massengewalt gilt als legitim, wenn die Opfer enthumanisiert, sprachlich-kulturell dem Tierreich zugeschrieben werden, es sich um Ungeziefer, Insekten, Ratten oder Untermenschen handelt, derer sich die Täter*innen wie einer Plage entledigen dürfen.⁶⁹

Die menschliche „Zivilisation“ besteht darin, Gewalt einzuhegen und gleichzeitig ihren Gebrauch zu legitimieren. Ein fundamentales Problem beim Schutz von Menschen vor Massengewalt besteht in der Bestimmung dessen, was als legitime und was als illegitime Gewalt gilt und wer über die Geltung dieser Legitimation entscheidet. Art und Umfang der Schädigung, die Täterschaft und Verantwortlichkeit, die Auswahl und die Eigenschaften der Opfer, die benutzten Gewaltmittel und die normative Bewertung beeinflussen, wie Gewalt wahrgenommen, klassifiziert und (de-)legitimiert wird. Die folgenden Szenarien beschränken sich nicht auf internationale Gewaltkonflikte zwischen Staaten und auf Kriegsverbrechen, sondern konzentrieren sich auf Fälle extrem intensiver Gewalt mit hohen Opferzahlen. Unter Massenverbrechen verstehen wir Genozid, Massenvertreibungen, massenhafte Kriegsverbrechen, insbesondere gegen Nicht-Kombattanten, und Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

Die vier Szenarien für Massengewalt, die wir im Folgenden vorstellen, unterscheiden sich nach den vorherrschenden Formen und Logiken der Gewalt, es handelt sich um keine juristische Definition von Verbrechen, die an den Nachweis der Absicht der Täter*innen und an eine identifizierbare Verantwortung gebunden wäre. Die Szenarien sind idealtypisch, sie schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern können ineinander übergehen oder miteinander verbunden sein. Die Szenarien suchen danach, wesentliche Merkmale, humanitäre Interventionsoptionen und Risiken zu identifizieren, und zwar mit dem Ziel, Gewalt zu mindern, einzudämmen, abzuschrecken oder den Täter*innen das Handwerk zu legen. Die folgenden Szenarien gruppieren sich v.a. um die dominanten Gewaltmuster, weniger um den Kontext (z. B. Krieg,

69 Samantha Power (2003): "A Problem from Hell": America and the Age of Genocide. New York; Zygmunt Bauman (1991): *Modernity and the Holocaust*, Ithaca; Andrew Bell-Fialkoff (1999): *Ethnic Cleansing*, New York; Paul Collier; Anke Hoefler (2000): Greed and Grievance in Civil War, in: *World Bank Policy Research Paper No 2355*, May; James D. Fearon (2004): Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer Than Others? in: *Journal of Peace Research* 41(3), S. 275–301; Heklen Fein (1993): *Genocide: A Sociological Perspective*, London; Mihran Dabag; Kristin Platt (Hg.) (1996): *Genozid und Moderne. Strukturen kollektiver Gewalt im 20. Jahrhundert*, Opladen; James D. Fearon; David Laitin (1999): Weak States, Rough Terrain, and Large-Scale Ethnic Violence since 1945. Paper Presented at the Annual Meetings of the American Political Science Association, Atlanta, September 2–5; Randall Caroline Forsberg (2001): Socially-Sanctioned and Non-Sanctioned Violence: On the Role of Moral Beliefs in Causing and Preventing War and Other Forms of Large-Group Violence, in: Ruth Stanley (Hg.): *Gewalt und Konflikt in einer globalisierten Welt*, Wiesbaden, S. 201–230; Christian Gerlach (2010): *Extrem gewalttätige Gesellschaften*, München; Russel Hardin (1995): *One for All. The Logic of Group Conflict*, Princeton; Francisco Herreros (2006): The Full Weight of the State? The Logic of Random State-Sanctioned Violence, *Journal of Peace Research* 43/6 (Nov.), S. 671–689; Raul Hilberg (1992): *Perpetrators, Victims, Bystanders: The Jewish Catastrophe, 1933–1945*, New York; Alexander Laban Hinton (ed.) (2002): *Annihilating Difference: The Anthropology of Genocide*, Berkeley; Donald D. Horowitz (2000): *Ethnic Groups in Conflict*, Los Angeles; Donald L. Horowitz (2001): *The Deadly Ethnic Riot*, Berkeley, Los Angeles, London; Mary Kaldor (2000): *Neue und alte Kriege. Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung*, Frankfurt a.M.; Stathis N. Kalyvas (2006): *The Logic of Violence in Civil War*, Cambridge; Leo Kuper (1981): *Genocide: Its Political Uses in the Twentieth Century*, New Haven, London; David Laitin (2007): *Nations, States and Violence*, New York; Mark Levene (2005): *Genocide in the Age of the Nation-State. The Meaning of Genocide*, London; Mahmood Mamdani (2001): *When Victims Become Killers*, Princeton; Norman M. Naimark (2004): *Flammender Haß*, München; Edward N. Muller; Erich Weede (1990): Cross-National Variation in Political Violence: A Rational Action Approach, *Journal of Conflict Resolution* 34/4 (Dec.), S. 624–651; Peter du Preez (1994): *Genocide: The Psychology of Mass Murder*, London, New York; Anatol Rapoport (1997): *The Origins of Violence. Approaches to the Study of Conflict*, New Brunswick, London; Klaus Schlichte (2000): Wer kontrolliert die Gewalt?, in: *Leviathan* 2, S. 161–172; Bettina E. Schmidt; Ingo W. Schröder (ed.) (2000): *Anthropology of Violence and Conflict*, London, New York; Scott Strauss (2006): *Order of Genocide: Race, Power and War in Rwanda*, Ithaca, London; Andreas Wimmer; Lars-Erik Cederman, Brian Min (2009): Ethnic Politics and Armed Conflict: A Configurational Analysis of a New Global Data Set, in: *American Sociological Review*, 74 (April), S. 316–337.



September 2016 – US-Botschafterin bei der UN Samantha Power spricht im UN-Sicherheitsrat.
© picture alliance / Pacific Press / Albin Lohr-Jones

innerer Krieg, Revolution). Denkbar sind auch andere Szenarien von Massengewalt, die sich auf den begünstigenden Kontext, d. h. Gelegenheitsstrukturen, beziehen, etwa Revolutionen, Regimezusammenbruch, so genannte „Bürger*innenkriege“ oder die Revanche nach Regimewechseln.

Völkermord (Ruanda-Szenario)

Als „Völkermord“ gilt seit der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes von 1948 ein Straftatbestand im Völkerstrafrecht, der durch die Absicht gekennzeichnet ist, auf direkte oder indirekte Weise „eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören“. Diese auf Raphael Lemkin zurückgehende Definition hebt auf eine identifizierbare Gruppe (Volk) und eine Gruppe von Motiven für Massenmord ab – kulturelle oder „rassische“ Unterschiede zwischen Großgruppen. Die Definition hält die nachgewiesene Absicht für ein zwingendes Tatmerkmal und schließt politisch bedingten Massenmord aus, z. B. gegen „Klassen“ oder politische Gruppen. Begriffe wie „Politizid“ oder „Ethnizid“ suchen die Unzulänglichkeiten zu beheben; die Genozidforschung wiederum hat den Begriff entweder einzuschränken oder zu erweitern versucht, insbesondere weil es keinen Konsens über die Indikatoren gibt.

Wir nutzen den Begriff Genozid hier gleichbedeutend mit Massenmord. Massenmord ist Gewalt, die durch Zielstrebigkeit, kollektive Organisation, Planung, Logistik und Arbeitsteilung charakterisiert ist. Massenmord kann „industriell“ organisiert werden (in „Todesfabriken“), durch Massentötung in freiem Gelände

oder durch Einsatz von Massenvernichtungswaffen. Die Opfer sind weitgehend wehrlos gegenüber Massenmord, mehr als die Hälfte der Mitglieder einer von den Täter*innen identifizierten Gruppe werden meist innerhalb kurzer Zeit getötet, um die Existenz einer Gruppe auszulöschen und ihre künftige Reproduktion zu verhindern.

Die Gewalt ist einseitig und unterschiedslos, sie richtet sich gegen alle Mitglieder einer Opfergruppe. Das Ziel ist die gänzliche physische Auslöschung und die Zerstörung der kulturellen Hinterlassenschaft einer Gruppe. Genozid kommt häufig im Kontext von Kriegshandlungen vor – eine Gruppe wird z. B. der Kollaboration bezichtigt, jedoch auch in internen Kriegen. Die Opfer von Genozid müssen nicht zwingend wehrlos sein, entscheidend ist, dass Mitglieder der Gruppe Objekt unterschiedsloser Massengewalt sind. Die Täter*innen von Massenmord sind vor allem Staaten, Militärs mit überlegener Zerstörungsmacht, wobei Massenmord durchaus mit substanzieller Beteiligung der „Täter*innen“-Bevölkerung einhergehen kann.⁷⁰ Zu den relevanten Fähigkeiten der Täter*innen gehört, dass sie eine überlegene Kommando- und Kontrollgewalt ausüben, sich frei bewegen können, über genügend Waffen verfügen und die Opfer weitgehend unbewaffnet sind, jedenfalls keinen Kombattant*innenstatus haben.

Um Genozid zu verhindern oder einzudämmen, müsste folglich schnell gehandelt werden, ein Gegengewicht zur militärischen Überlegenheit der Täter*innen geschaffen, deren Bewegungsfreiheit eingeschränkt und der Zugriff auf die Opfer verhindert oder eingedämmt werden. Die Absicht zum Massenmord kündigt sich programmatisch länger an (v. a. in den Massenmedien), die Vorbereitung bedarf eines hohen organisatorischen Aufwandes, sie baut auf Vorläufergewalt auf, die Täter*innen müssen radikalisiert bzw. für die kollektive Mordbereitschaft sozialisiert und zum Teil auch ausgebildet werden. Aufgrund des organisierten Charakters von Massenmord sind in der Regel die Befehlsgeber*innen und Befehlszentren grundsätzlich identifizierbar.

Massenvertreibung (Rohingya-Szenario)

Vertreibung bezeichnet das zwangsweise, unterschiedslose, massenhafte Entfernen einer vom Täter*in identifizierten ethnischen oder religiösen Gruppe von einem bestimmten Territorium oder den Angriff auf Menschen, die sich einer bevorstehenden oder stattfindenden Vertreibung durch Flucht entziehen wollen. Die Vertreibung wird umgangssprachlich als „ethnische Säuberung“ oder „ethnic cleansing“ bezeichnet und verweist damit auf eine Intention, nämlich die Homogenisierung einer Staatsbevölkerung. Massendeportationen können auch durch einen geplanten und organisierten Bevölkerungsaustausch stattfinden. Der Vertrag von Konstantinopel (geschlossen 1913 zwischen Bulgarien und dem Osmanischen Reich, nach dem zweiten Balkankrieg) gilt als der erste Friedensvertrag der Geschichte, der einen Bevölkerungsaustausch zwischen den Vertragspartner*innen mit dem Ziel einer „ethnischen Entmischung“ vorsah. Beide Balkankriege (1912/1913) waren geprägt von einem hohen Maß der Ermordung und Vertreibung von Zivilist*innen der jeweils anderen Völker.⁷¹ Im Zuge der Kampfhandlungen im Osten Europas und nach dem zweiten Weltkrieg wurden rund 14 Millionen Deutsche aus Ostpreußen, Pommern, Schlesien und ihren Siedlungsgebieten in Osteuropa gewaltsam vertrieben. Massendeportationen sind nicht unbedingt mit Völkermord gleichzusetzen; „ethnische Säuberungen“ können allerdings zum Genozid führen.

Das Ziel der Deportation ist es, eine Gruppe aus einem Gebiet zu entfernen. Täter*innen sind überwiegend Staaten und ein überlegenes Militär. Massendeportationen sind eine Form einseitiger, unterschiedsloser Gewalt, sie gehen mit der Zerstörung oder Aneignung von Eigentum, Vergewaltigungen, Plünderungen, Aushungern, Angriffen auf Flüchtlingstrecks und Akten der „Lynchjustiz“ einher. Die Überlegenheit der

70 Christian Gerlach (2011): *Extrem gewalttätige Gesellschaften: Massengewalt im 20. Jahrhundert*, Stuttgart.

71 Andrew Bell-Fialkoff (1993): A Brief History of Ethnic Cleansing, in: *Foreign Affairs* 72/3, S. 110–121.



September 2017 – Hunderte Rohingya fliehen aus Myanmar über die Grenze nach Bangladesch.

© picture alliance / NurPhoto / STR

Täter*innen basiert auf Kommando- und Kontrollgewalt, der Bewegungsfreiheit in der Fläche sowie militärischer Überlegenheit. Häufig findet sich eine Kombination aus regulären und irregulären bewaffneten Gruppen unter den Täter*innen. Die massenhafte Flucht findet meist kurzfristig, spontan, unorganisiert, privat, gleichwohl in „Herden“ statt, während die gezielte Deportation Organisation erfordert und über einen längeren Zeitraum erfolgt. Massenvertreibung wird oft durch Einschüchterungskampagnen ausgelöst, etwa durch die Ankündigung bevorstehender Gewalt, Vertreibungsaufrufe in den Medien und durch demonstrative Gewalttaten als Drohung und Signal. Vertreibung wird bisweilen auch logistisch vorbereitet, indem Busse oder Züge für Menschen bereitgestellt werden, die sich „freiwillig“ zur Flucht entschließen. Humanitäre Interventionen können sich auf die Verhinderung oder Erschwerung von Deportation richten, d. h. auf Abschreckung oder Unterminierung der militärischen Überlegenheit. Sie können sich auch zum Ziel setzen, Flüchtlinge zu schützen, z. B. durch Schutzzonen, in denen Flüchtlinge Unterschlupf finden, oder durch humanitäre Korridore, durch die sie der Gewalt entkommen können.

Terrorkrieg (Syrien-Szenario)

Das Szenario Terrorkrieg zeichnet sich durch den systematischen Einsatz von Kriegsverbrechen nach dem humanitären Völkerrecht als Kriegswaffe aus. Der Terrorkrieg möchte den Widerstandswillen einer Bevölkerung durch Bombardements oder Verhinderung von Zugängen brechen, die „Kosten“ einer Unterstützung der Gegner*innen demonstrieren oder für vorangegangene Unterstützung einer militärischen oder diktatorischen Gegner*in strafen. Der Bann gehört zu den ältesten Formen kollektiver Massengewalt gegenüber Zivilist*innen, der Bann folgte auf einen militärischen Sieg. Schon in der Bibel, aber auch in außerbiblischen Schriften, wird der Bann als Ausrottung bzw. Vernichtung einer Stadt beschrieben. Inner-

halb des von Blockade oder Bombardements betroffenen Gebietes mischen sich häufig Kombattant*innen und Zivilist*innen, reguläre und irreguläre Gewaltakteur*innen, bisweilen werden Zivilist*innen auch als „menschliche Schutzschilde“ oder als Geiseln benutzt, hinter dem sich irreguläre Gewaltakteur*innen verschanzen. Der Terrorkrieg ist eine Form unterschiedsloser, weitgehend asymmetrischer Gewalt, die Täter*innen sind militärisch überlegen, wollen die Gegner*innen, insbesondere dessen Zivilbevölkerung, aber in erster Linie zermürben. Die eigenen Opfer sollen geringgehalten werden, weshalb vor allem Distanzwaffen eingesetzt werden, also Artillerie, Luftwaffen und chemische Waffen.⁷²

Während der biblische Bann eine eroberte Stadt zur Trophäe erklärte (nach einem Sieg), zielt die Blockade eines Gebietes, einer Stadt oder einer Festung darauf, die Versorgung der Menschen darin mit Gütern, vor allem Waffen und Lebensmitteln, zu unterbinden, um sie so zu schwächen, dass sie zur Kapitulation gezwungen sind oder die Stellung mit militärischen Mitteln eingenommen werden kann. Im Terrorkrieg kommen schwere Waffen zum Einsatz, eine direkte militärische Konfrontation mit gegnerischen Kräften wird aus Gründen des Selbstschutzes eher vermieden. Täter*innen sind vorwiegend reguläre militärische Verbände mit überlegener Kommando- und Kontrollgewalt, Opfer sind vor allem Zivilist*innen und Wohngebiete, die systematisch zerstört werden.

Indikatoren des Terrorkrieges sind die Umzingelung eines umgrenzten Gebietes, die Verhinderung von Abzug, Tod durch Hunger, das Kappen der Wasser- und Stromversorgung, die gezielte Bombardierung von Krankenhäusern und Versorgungseinrichtungen, extreme hygienische Bedingungen, die Verlagerung des Lebens in Keller, eine hohe Zahl unbegleiteter bzw. unversorgter Kinder sowie weit verbreitete Plünderungen und – wiederholt im 20. Jahrhundert – Fälle von Kannibalismus. Eine humanitäre Intervention in einen Terrorkrieg müsste den Einsatz von Distanzwaffen unterbinden und humanitäre Zugänge oder humanitäre Korridore für einen Abzug ermöglichen, Waffenstillstände erreichen und durchsetzen und ein Zeitfenster für Verhandlungen schaffen.

Anarchie

Ein anarchischer Kontext organisierter kollektiver Gewalt zeichnet sich vor allem durch eine unüberschaubare Vielzahl und Proliferation von Gewaltakteur*innen – regulären und irregulären, durch geringe Institutionalisierung, d. h. den Zusammenbruch des staatlichen Gewaltmonopols, und ein hohes Maß an Machtdiffusion aus. Der innere Krieg in Libyen nach 2011 und der Beginn des syrischen Bürger*innenkrieges mit seiner immer weiteren Fragmentierung von Gewaltgruppen sind Beispiele dafür. Die anarchischen Kontexte sind fließend, halten meist nur über einen Zeitraum von einigen Wochen bis Monaten an, sind aber gerade in entscheidenden Momenten des Übergangs vom Zusammenbruch des staatlichen Gewaltmonopols zur Herausbildung von territorial segmentierter faktischer Hoheitsgewalt zu finden. Das Gewaltgeschehen ist hoch fragmentiert, Konfliktlinien sind fluide, zunächst nicht territorial demarkiert. Die Gewalt nimmt mit der Zersplitterung von anfänglich wenigen Gruppen in immer mehr Gruppen exponentiell zu. Die konkurrierenden Gruppen fungieren als „private“ Sicherheitsdienstleister*innen für partikulare oder parochiale Gruppen, sie wetteifern um den Zugang zu knappen Ressourcen, um Patronage externer Akteur*innen, um Möglichkeiten zur Ausbeutung der örtlichen Bevölkerung und um Monopolisierung des Gewaltmarktes untereinander.

72 Tobias Schneider; Theresa Lütkefend (2019): Nowhere to Hide: The Logic of Chemical Weapons Use in Syria, Berlin: GPPI, <https://chemicalweapons.gppi.net/>.

Die anarchische Gewalt geht mit hohen Opfern unter Zivilist*innen einher, die häufig als Geisel genommen werden, in ständiger Unsicherheit darüber leben, welche*r Gewaltakteur*in gerade ein Territorium kontrolliert. Die Gewalt richtet sich vor allem gegen Kombattant*innen konkurrierender Gewaltgruppen, gegen staatliche Sicherheitsapparate, gegen potentielle Kollaborateur*innen und gegen potentielle oder tatsächliche Deserteur*innen. Die anarchische Gewalt ist besonders ausgeprägt in der Anfangsphase eines inneren Krieges, in der Übergangsphase von Revolten, städtischen Pogromen zu Kämpfen um territoriale Kontrolle sowie nach dem Scheitern von Machtteilung oder Friedensabkommen, da ausgeschlossene Gruppen das „power-sharing“ nicht akzeptieren, die „Friedensdividende“ (bzw. Kriegsbeute) ungleich verteilt wird, Sicherheitszusagen qua Friedensabkommen nicht eingehalten werden oder eine nachträgliche Verbesserung der Konditionen eines Waffenstillstandes oder Friedensabkommens erreicht werden soll. Meist nimmt die anarchische Gewalt erst ab, wenn eine Monopolisierung oder „Oligarchisierung“ des Gewaltmarktes stattfindet.

Humanitäre Interventionen müssten in einem frühen Stadium der Risiken einer Gewaltproliferation infolge von Revolten gewahr sein, d. h. gegebenenfalls die Priorität auf Stabilisierung statt Regimewechsel setzen, mit dem Risiko eines autoritären Friedhofsfriedens. Frühe Intervention würde bedeuten, irreguläre Gewaltakteur*innen zeitig einzudämmen oder zu entwaffnen, „Runde Tische“ einzusetzen und irreguläre bewaffnete Gruppen, die sich Verhandlungen verweigern, zu sanktionieren, gleichzeitig aber auch Signale der Abschreckung an gewaltbereite Autokrat*innen zu senden. Werden Gelegenheiten der Intervention in einem frühen Stadium der Proliferation verpasst, bestehen kaum Möglichkeiten externer Intervention – sofern nicht die Bereitschaft besteht, ein staatliches Gewaltmonopol als Protektorat zu errichten. Im Stadium nach der Segmentierung der Konfliktparteien, die auf die Fragmentierung oft folgt, kann humanitärer Schutz Puffer- oder Deeskalationszonen errichten und humanitäre Zugänge und Erleichterungen entlang der Konflikt- bzw. Demarkationslinie anstreben.

4. Praktische Optionen für Schutzzonen

Als Präventiv- oder Reaktivmaßnahme gegen die im vorangehenden Kapitel skizzierten Szenarien von Massenverbrechen sind unterschiedliche Formen von Schutzzonen möglich. Die Ausgestaltung muss sich nach den Umständen des Einzelfalls richten. Die im Folgenden vorgestellten Typen sind nicht als simple Blaupausen zu verstehen, sondern als Illustrationen eines breiten Feldes politischer Handlungsmöglichkeiten, von rein ziviler Beobachtung bis zu militärisch durchgesetztem Schutz der Zivilbevölkerung.⁷³

Auch wenn Beobachtung (als Instrument) bzw. Beobachtungseinsätze üblicherweise nicht als Teil von Schutzzonen betrachtet und auf geografische Zonen begrenzt werden, beziehen wir das Thema hier bewusst ein. Politische Entscheidungsträger*innen erwarten, dass Beobachtung ein Mindestmaß an Schutz schafft. Wenn es nicht gelingt, wirksameren Schutz zu schaffen, gelten Beobachtungsinstrumente als zweitbeste Lösung, beispielsweise in der Ukraine. Insofern ist es wichtig, Orientierung zu geben in Bezug auf die bestehenden Erkenntnisse zu den Bedingungen der Wirksamkeit und den damit verbundenen Gefahren, gerade um falschen Erwartungen entgegenzutreten. Eine weitere Gruppe von Pufferzonen, sogenannten entmilitarisierte Zonen (die dem Wortsinn selten gerecht werden) und Flugverbots- bzw. anderen Ausschlusszonen für bestimmte Waffensysteme fassen wir vereinfachend als „negative Schutzzonen“ zusammen. Im Unterschied zu „positiven Schutzzonen“ sollen damit zwar Täter*innengruppen bzw. Konfliktparteien aus bestimmten Räumen ferngehalten oder der Einsatz besonders gefährlicher Waffensysteme (Luftwaffe, schwere Artillerie) verhindert werden, doch es gibt keine*n Akteur*in, der*die selbst die völkerrechtliche Verantwortung einer Besatzungsmacht übernimmt bzw. unter einem friedens erzwingenden Mandat den Schutz der Zivilbevölkerung garantiert. Rein humanitäre Aktivitäten zum Schutz (*humanitarian protection*) werden demgegenüber grundsätzlich nicht für bestimmte geografische „Zonen“ konzipiert und hier nicht weiter berücksichtigt, auch wenn teilweise Überlappungen mit Beobachtungsinstrumenten vorliegen.⁷⁴

Alle Formen von Schutzzonen werfen Fragen zum Umfang der Verantwortung auf, denen sich die Planung und die politische Debatte stellen müssen. Schon die Diskussion über Schutzzonen in Bezug auf einen konkreten Gewaltkontext birgt ethische und politische Risiken: sie kann unrealistische Erwartungen wecken, gerade bei den verwundbarsten Bevölkerungsgruppen, die bei allen vorbereitenden politischen Signalen einkalkuliert werden müssen. Schutzzonen bedeuten in den meisten Fällen auch kein umfassendes Besatzungsregime, sondern sie versuchen nur die schwerwiegendsten Bedrohungen der Zivilbevölkerung zu neutralisieren. Das heißt auch, im Schatten ihrer Präsenz (im Falle reiner Beobachtungszonen) oder ihres begrenzten Gewaltmonopols sind es weiterhin lokale Akteur*innen, die im täglichen zivilen Leben Sicherheit oder Unsicherheit für die Bevölkerung schaffen und für deren Verhalten (und ggf. deren Übergriffe, Revancheakte etc.) die Träger*innen einer Schutzzone eine Mitverantwortung tragen. Welche Akteur*innen diese Rolle übernehmen würden, was von ihnen zu erwarten ist und wie sie kontrolliert werden können, muss also Teil der Überlegungen über die Einrichtung einer Schutzzone sein.

73 Sie beruhen auf der Auswertung der bestehenden internationalen Literatur zu Schutzzonen, u. a. Phil Orchard (2014): Revisiting Humanitarian Safe Areas for Civilian Protection, *Global Governance* 20/1, S. 55–75; Karin Landgren (1996): Safety Zones and International Protection: A Dark Grey Area, *International Journal of Refugee Law* 7/3, S. 416–432; Barry Posen (1996): Military Responses to Refugee Disasters, *International Security* 21/1, S. 72–111; Karl P. Mueller (2013): Denying Flight: Strategic Options for Employing No-Fly Zones, RAND; Lionel Beehner; Gustav Meibauer (2016): The Futility of Buffer Zones in International Politics, *Orbis Spring*; Gillard, Safe areas, a.a.O., Michael N. Schmitt (2011): Wings over Libya: The No-fly Zone in Legal Perspective, *Yale Journal of International Law Online* 36 (Spring), S. 45–58; Stian Kjeksrud; Alexander W. Beadle; Petter H.F. Lindqvist (2016): Protecting Civilians from Violence: A Threat-Based Approach to Protection of Civilians in UN Peace Operations, Norwegian Defence Research Establishment (FFI) & Norwegian Defence International Centre (NODIC); Stefano Recchia (2018): The Paradox of Safe Areas in Ethnic Civil Wars, *Global Responsibility to Protect* 10/3, S. 362–386; Daniel H. Levine (2013) Some Considerations for Civilian-peacekeeper Protection Alliances, *Ethics & Global Politics*, 6/1, S. 1–23; Urban Reichhold, Andrea Binder (2013): Scoping Study: What Works in Protection and how do we know? GPPI.

74 Reichhold/Binder, a.a.O.

Schutzzonen sind nie gänzlich neutral, sondern bestenfalls unparteiisch gegenüber den Konfliktparteien oder verschiedenen Täter*innen- und Opfergruppen. Das Ausmaß der Unparteilichkeit hängt in den meisten Konstellationen direkt mit der Eingriffstiefe und damit dem eigenen politischen und Ressourcenaufwand zusammen: Wer die öffentliche Ordnung durchsetzen und Revanchegehalt oder die Instrumentalisierung der Schutzzone als militärischen Rückzugs- oder Aufmarschraum verhindern will, braucht Bodentruppen und Polizeikräfte vor Ort; eine Flugverbotszone allein überlässt dagegen der*em militärisch stärksten Akteur*in am Boden die effektive Herrschaft über die Schutzzone. Diese Auswirkungen gilt es frühzeitig zu antizipieren und in unterschiedliche strategische Optionen einzukalkulieren. Gibt es Akteur*innen vor Ort und in der regionalen Nachbarschaft, die von der Einrichtung von Schutzzonen politisch, militärisch oder wirtschaftlich profitieren werden? Gibt es andere, die verlieren oder zumindest befürchten werden zu verlieren und darauf reagieren? Solche realen oder perzipierten Nullsummenspiele können schnell neue Gewalt hervorrufen.

Diese Fragen stellen sich für alle Arten von Schutzzonen und Friedenseinsätzen zum Schutz von Zivilist*innen. Darüber hinaus gibt es jedoch entlang der Eingriffstiefe erhebliche Unterschiede, die wir im Folgenden anhand von drei illustrativen Idealtypen von Schutzzonen darstellen.

Beobachtung

Es gibt unterschiedliche Formen von Beobachtung, die unter bestimmten Umständen Schutzeffekte haben können oder denen Schutzeffekte zugeschrieben werden – nicht zuletzt von bedrohten Menschen, in deren Augen internationale Akteur*innen vor Ort oft Erwartungen wecken, die diese nicht erfüllen können. Das Spektrum der Beobachtungsinstrumente reicht von der inoffiziellen Menschenrechtsbeobachtung und dem „zivilen Peacekeeping“ (unbewaffnete Begleitung von Zivilist*innen durch nationale und internationale zivile Aktivist*innen zur Abschreckung von Gewalt durch das Mittel der Öffentlichkeit) über offiziell mandatierte Expert*innengruppen zur Sanktions- oder Menschenrechtsbeobachtung (*panels of experts, fact-finding missions, commissions of inquiry*) und umfangreiche unbewaffnete Missionen internationaler Organisationen wie der OSZE bis zur Beobachter*innenrolle im Rahmen bewaffneter und teils unter Kapitel VII der UN-Charta mandatierter Friedensmissionen. Beobachtung wird durch Zivilist*innen, Polizeibeamt*innen und Soldat*innen durchgeführt.

Beobachtung kann ein realistisches Mittel sein, um in Mobilisierungsphasen *vor der Eskalation* zu Massenverbrechen oder in Pausen der Gewalt die weitere Eskalation zu verlangsamen und damit das Gewaltniveau insgesamt zu reduzieren und Zeit für die Konfliktbearbeitung zu schaffen. Sie kann dort wirken, wo die Entscheidung zur systematischen Ausübung von Gewalt noch beeinflussbar ist, weil entscheidende Akteur*innen von gegenseitiger Eskalationskontrolle (zwischen Konfliktparteien), einer positiven internationalen Reputation oder Zugang zu internationalen politischen Foren, Finanzquellen und Märkten profitieren, die durch Massenverbrechen, Öffentlichkeit und ihre Folgen (Strafverfolgung, Sanktionen, politische Nachteile) gefährdet wären. Sie kann zum Verständnis der politischen Dynamik und der Gewalt vor Ort beitragen und Informationen über Menschenrechtsverletzungen sammeln, um gegebenenfalls stärker einzugreifen oder die Täter*innen später – oft mit erheblicher Verzögerung – zur Rechenschaft zu ziehen.

Die Effektivität aller Beobachtungsinstrumente hängt in unterschiedlichem, aber stets wesentlichem Maße von der Zustimmung der lokalen Autoritäten ab. Selbst unter einem Kapitel-VII-Mandat des UN-Sicherheitsrates haben die Konfliktparteien bzw. diejenigen, die Massenverbrechen vorbereiten oder verüben, vielerlei Möglichkeiten, die nötige Bewegungsfreiheit und den Zugang der Beobachter*innen zu sensiblen Orten und Personen bzw. den politischen Handlungsspielraum, über das Beobachtete öffentlich zu berichten, einzuschränken. Dadurch ergeben sich in der Praxis oft informelle „Beobachtungszonen“,



Dezember 2016 – Fahrzeuge der OSZE-Beobachtermission in der Ukraine passieren einen Checkpoint in Donezk.
© picture alliance / ZUMAPRESS.com / Celestino Arce Lavin

wenn die bewaffneten Akteur*innen vor Ort den Beobachter*innen nur zu bestimmten Gebieten Zugang gewähren, zu anderen jedoch nicht bzw. nicht in bestimmten Zeiträumen (wenn zum Beispiel Waffenlieferungen die Grenze passieren oder militärische Operationen durchgeführt werden).⁷⁵

Durch die Zustimmung der lokalen Behörden sind Beobachtungseinsätze völkerrechtlich automatisch legitim. Problematische Folgen ergeben sich möglicherweise aus der Anerkennung von irregulären Gewaltakteur*innen. Es kann schwierig sein, aus der Position relativer operativer Abhängigkeit gegenüber einer Regierung deren Verletzungen eines Waffenstillstandsabkommens oder Massenverbrechen rechtsicher zu dokumentieren (Attribution) und mögliche strafrechtliche Folgen in Gang zu setzen.

Beobachtung kann (und muss) unparteiisch sein, doch Transparenz ist nie unpolitisch: sie greift in einen Konflikt ein, denn sie macht sensible politische Fakten offiziell und teilweise auch öffentlich. Damit handelt es sich um einen politischen Akt mit Folgen für die Legitimität, die Beziehungen und die Macht der Beobachter*innen und ihrer internationalen Partner*innen.

75 Siehe zum Beispiel Johan Engvall (2019): OSCE and Military Confidence-Building in Conflicts: Lessons from Georgia and Ukraine, in: Defence Studies 20/26, S. 1–21. Ähnliche Beispiele gibt es vielfach aus anderen Konflikten und Friedenseinsätzen.

Die notwendige Dauer von Beobachtungszonen hängt von der übergeordneten politischen Strategie zum Umgang mit den Konfliktparteien bzw. Gewaltakteur*innen ab. Beobachtung ist finanziell und personell vergleichsweise billig und innenpolitisch in den Entsendeländern weniger riskant, auch wenn das persönliche Risiko für Beobachter*innen deutlich höher liegen kann als das der Angehörigen durchsetzungstarker Friedenseinsätze. Dadurch können Beobachtungsinstrumente gegebenenfalls über viele Jahre aufrechterhalten werden.

Aus der bislang sehr begrenzten wissenschaftlichen Forschung zu Beobachtungsinstrumenten ergeben sich zumindest einige grundlegende Erkenntnisse zur Wirksamkeit. Beobachtung ist umso wirksamer, je größer der Anteil der tatsächlichen Eskalationsrisiken ist, die beobachtet werden. Relevante Räume (wie Grenzen, über die Waffen fließen, oder Orte von besonderer, z. B. demographischer Bedeutung) dürfen also de jure oder de facto nur zu einem möglichst geringen Umfang von der Beobachtung ausgenommen sein. Die Erkenntnisse aus der Beobachtung sollten für alle Konfliktparteien im Wesentlichen unangreifbar sein, und es sollte im jeweiligen Kontext Einvernehmen herrschen, wie Erkenntnisse politisch genutzt werden (je nach den Umständen, öffentlich oder vertraulich). Lokale Wirkung ist unter bestimmten Umständen mit überraschend geringen Mitteln möglich (wie das zivile Peacekeeping zeigt), die Gewaltakteur*innen können aber leicht ausweichen und die Erfolgsbedingungen sind selten gegeben. Eine umfassende Wirkung für eine bedrohte Bevölkerungsgruppe oder ein ganzes Land erfordert zwar nicht zwingend militärische, aber doch anspruchsvolle Logistik-, Aufklärungs- und Kommunikationsfähigkeiten. Dies ist gerade dort notwendig, wo es wenig bzw. nur schlechte Straßen gibt: Geländefahrzeuge, Helikopter, Aufklärungsdrohnen, sowie gegenüber den Konfliktparteien und idealerweise auch ihren internationalen Partner*innen geschützte Kommunikation. Zu den wirksamsten „Beobachter*innen“ im Sinne präventiver Gewaltreduktion gehören bewaffnete, nach Kapitel VII der UN-Charta auch zum Schutz der Zivilbevölkerung (*protection of civilians*) mandatierte Blauhelmschiffe, deren Präsenz sich in vielen Kontexten einschränkend auf die Gewalt durch nicht-staatliche Akteur*innen auswirkt.⁷⁶

Gelingt es den Konfliktparteien hingegen, den Beobachter*innen die Beobachtung entscheidender Gebiete und damit die Dokumentation von Embargoverletzungen (z. B. Waffenlieferungen) oder Gewalttaten zu verwehren, ihre Erkenntnisse mittels Desinformation und psychologischer Kriegsführung zu unterminieren oder die Beobachter*innen praktisch mundtot zu machen, dann wird Beobachtung unwirksam und schlimmstenfalls überflüssig. So haben Separatist*innen in der Ostukraine 2016 mehrere zivile Aufklärungsdrohnen der OSZE-Mission abgeschossen, die zuvor Verletzungen des Minsk-Abkommens dokumentiert hatten.⁷⁷

Beobachter*innen müssen sich gegenüber den Konfliktparteien Respekt verschaffen können, um ihrem Berichtsmandat umfassend und neutral gerecht zu werden. Im Südsudan mussten beispielsweise die UN zu Hochzeiten des Bürger*innenkriegs mehrfach zusehen, wie UNMISS-Mitarbeiter*innen von Sicherheitsleuten der südsudanesischen Regierung festgenommen wurden – unter den Augen der Kolleg*innen, trotz der Anwesenheit bewaffneter UNMISS-Peacekeeper*innen und trotz Statusabkommen, welches auch den hier betroffenen einheimischen Mitarbeiter*innen Schutz vor derartiger Willkür garantiert hätte. Zumindest einige der entführten UN-Mitarbeiter*innen werden bis heute vermisst.

Beobachtung ist also weder politisch trivial noch risikofrei. Sie ist dennoch ein niedrigschwelliges Instrument, das unter Umständen zum Schutz vor Massenverbrechen beitragen kann und suggeriert, „etwas

76 Hanne Fjelde; Lisa Hultman; Desirée Nilsson (2019): Protection Through Presence: UN Peacekeeping and the Costs of Targeting Civilians, in: International Organization, 73(1), S. 103–131.

77 John Hudson (2016): International Monitor Quietly Drops Drone Surveillance of Ukraine War, in: Foreign Policy 28.10., <https://foreignpolicy.com/2016/10/28/international-monitor-quietly-drops-drone-surveillance-of-ukraine-war/>.

getan zu haben“ – das macht sie für politische Entscheidungsträger attraktiv, gelegentlich auch zu attraktiv. Denn Beobachtung allein schafft keine Konfliktlösung und keinen humanitären Zugang. Auch humanitäre Akteur*innen müssen unabhängig von Beobachter*innenmissionen ihre eigenen Zugangsabkommen mit den Konfliktparteien schließen, um Bedürftige versorgen zu können. Bestenfalls sorgen Beobachter*innen für weniger Spannungen und Gewalt, doch ihre Präsenz kann auch negative Folgen haben: durch die indirekte Legitimierung von Gewaltakteur*innen, die im Windschatten der scheinbaren internationalen Beobachtung umso freier gezielte Gewalt ausüben, durch Leaks und politische Fehleinschätzungen, wenn Fakten aus der Beobachtung einzelner Vorfälle zur Eskalation beitragen, oder dadurch, dass sie falsche Erwartungen wecken. In den Augen der lokalen Bevölkerung können hunderte internationaler, oft in beeindruckender Ausstattung (große, gepanzerte Jeeps oder gar Militärfahrzeuge) auftretende Beobachter*innen durchaus Hoffnung auf greifbaren Schutz wecken. Doch ihr Schutzeffekt ist nur indirekt – durch wirksame Kommunikation der beobachteten Tatsachen, Berichterstattung und ihre politische Wirkung.

Beobachtungsinstrumente können für alle Beteiligten – die lokalen Konfliktparteien wie die internationale Gemeinschaft – so komfortabel werden, dass sie nicht zur Lösung, sondern zum Einfrieren von Konflikten beitragen.⁷⁸ Die Kosten der niedrigschwelligen Konfliktaustragung sinken und damit auch die Wahrscheinlichkeit, je einen Punkt zu erreichen, an dem der Konflikt unerträglich genug wird, um eine politische Lösung attraktiv zu machen. Wenn es aber doch zu Verhandlungen kommt, dann steigt die Chance eines nachhaltigen Verhandlungserfolges möglicherweise infolge der vorhergehenden Gewaltminderung.

Kommt es trotz Beobachtung zu einer Gewalteskalation, bietet eine bestehende multilaterale Beobachtungsmission zumindest eine bessere Informationsgrundlage für die Diskussion weiterer möglicher Schritte als allein die Berichterstattung der Medien, durch diplomatische Vertretungen und geheimdienstliche Quellen. In politischer wie ethischer Hinsicht ergibt sich aus dem besseren Wissen über das Gewaltgeschehen kaum weniger Handlungsdruck oder Verpflichtung als aus der ohnehin bestehenden Nachrichtenversorgung: kommt es zu Massengewalt, dann erfährt die ganze Welt sowieso davon – allerdings meist erst dann, wenn es für Verhütung zu spät ist und sich der Handlungsdruck auf humanitäre Reaktion und Nachsorge richtet. Präventive Beobachtung in der Breite des Konfliktgeschehens erfolgt bisher fast ausschließlich im Umfeld von Wahlen, könnte aber ausgeweitet werden. Im Fall einer Gewalteskalation erlaubt sie zumindest eine schnellere Reaktion aufgrund eines detaillierteren Lagebildes, bestehender Kontakte und logistischer Fähigkeiten vor Ort und kann damit zusätzliche politische Handlungsoptionen schaffen, die unter Umständen mehr Leben retten könnten oder weniger kosten als die reaktive Nachsorge.

Beobachtung allein kann also nur mittelbar zum Schutz bedrohter Zivilist*innen beitragen.⁷⁹ Das kann nur gelingen, wenn die Gewaltakteur*innen selbst, besonders die zuständige Regierung vor Ort, ihre internationale Reputation nicht gänzlich aufs Spiel setzen wollen. Starke internationale Befürworter*innen sind notwendig bei der Einrichtung einer Beobachtungsmission und über die folgenden Wochen, Monate und Jahre hinaus, welche ausreichenden diplomatischen Druck ausüben, um die Handlungsfähigkeit der Beobachter*innen sicherzustellen. Diese Bedingungen sind nur in niedrigschwelligen Konfliktsituationen erfüllbar, d. h. im frühen Präventionsstadium oder nach einem Waffenstillstand. Bei allen Beteiligten ist ein langer Atem erforderlich – nicht nur zur Aufrechterhaltung des Beobachtungseinsatzes selbst, sondern um die politische Aufmerksamkeit einflussreicher Akteur*innen zu gewährleisten.

78 Beispiele sind Zypern oder der Donbass in der Ukraine.

79 Dies ist am besten erforscht für UN-Friedenseinsätze, vgl. Fjelde, Hultman und Nilsson (2019) sowie für Wahlbeobachtungsmissionen siehe Hannah Smidt (2016): *From a Perpetrator's Perspective: International Election Observers and Post-electoral Violence*, in: *Journal of Peace Research* 53/2, S. 226–241; Inken von Borzyskowski (2019): *The Credibility Challenge: How Democracy Aid Influences Election Violence*, Ithaca.

Negative Schutzzonen: Pufferzonen, entmilitarisierte Zonen, Flugverbotszonen, Ausschlusszonen für schwere Waffen

In vielen Konflikten werden Gebiete definiert, in denen einzelne bedrohliche Akteur*innen (z. B. militärische Truppen) nicht aktiv sein oder bestimmte Waffensysteme nicht benutzen dürfen. Deren Abwesenheit kann primär oder als Nebeneffekt zum Schutz der Zivilbevölkerung beitragen, ohne dass die Garant*innen der Zone diesen Schutz in positiver Weise sicherstellen können.

Das Konzept der Pufferzone stammt aus konventionellen Konfliktkonstellationen, wo sie auf dem Einverständnis der Konfliktparteien beruht: auf Zypern, auf der koreanischen Halbinsel oder auf den Golanhöhen trennen schmale demilitarisierte Zonen jeweils konventionelle Streitkräfte in Territorial- bzw. Grenzkonflikten. Die freiwillige physische Trennung der Parteien friert einen bestimmten Frontverlauf ein und vermeidet überraschende Vorstöße der einen oder anderen Seite. Der Schutz von Zivilist*innen durch Entmilitarisierung der Pufferzone ist dabei in konventionellen Konflikten eher Nebeneffekt als Hauptzweck der strategischen Entflechtungslogik.

Anders ist es bei Flugverbots- und anderen Ausschlusszonen für bestimmte Waffensysteme. Die Regulierung bewaffneter Präsenz oder bestimmter Kategorien von Waffensystemen in einzelnen Gebieten durch eine Mischung diplomatischer Vereinbarungen, militärischer Abschreckung und nötigenfalls militärischer Durchsetzung kann ein realistisches Mittel sein, um nicht nur der Reeskalation eines konventionellen Krieges vorzubeugen, sondern auch Massenvertreibung, Terrorkrieg oder Genozid den letztendlichen „Erfolg“ zu verweigern und damit die strategische Logik der Täter*innen zu beeinflussen. Wenn Präven-



Januar 2011 – Luftwaffenjäger der amerikanischen Streitkräfte patrouillieren über der Flugverbotszone im Irak.

© picture alliance / Everett Collection

tion gescheitert ist, können derartig begrenzte militärisch-politische Eingriffe zumindest Teile der (innenvertriebenen) Bevölkerung bestimmten Bedrohungen entziehen und damit sowohl die regionalen Folgen (Massenflucht in Nachbarländer) begrenzen als auch die Täter*innen zwingen, Maximalziele aufzugeben.

Mit rein humanitären Mitteln und auf Grundlage freiwilliger Vereinbarungen der Konfliktparteien kann dies gelingen, wenn die negative Schutzzone und die dort konzentrierten Bevölkerungsgruppen für die politischen und strategischen Ziele der Täter*innen unbedeutend sind bzw. die Kontrolle des Gebiets und seiner Bewohner*innen mehr Kosten als Nutzen bringt. In den hier betrachteten Szenarien der Massengewalt ist jedoch häufig gerade die Kontrolle der Zivilbevölkerung (oder im Extremfall die Ermordung zumindest bestimmter Gruppen) das Ziel; dies reduziert den Raum für rein humanitären Schutz im Sinne der Verpflichtungen, die das humanitäre Völkerrecht den Konfliktparteien auferlegt.

Die Errichtung von negativen Schutzzonen in (bevölkerungs-)strategisch relevanten Gebieten erfordert also militärische Mittel und die Bereitschaft zum (mindestens abschreckenden) Einsatz von Gewalt, deren Legitimierung Kapitel 2 ausführlich diskutiert. Werden diese Mittel effektiv eingesetzt, dann kann eine negative Schutzzone tatsächlich deeskalierend und gewaltreduzierend wirken. So sollte die zeitweilige US-garantierte Pufferzone in den kurdisch dominierten Gebieten im Nordosten Syriens sowohl ein militärisches Eingreifen der Türkei gegen die syrisch-kurdische YPG verhindern, als auch dieser und den syrischen Oppositionskräften beim Widerstand gegen IS und Regimekräfte den Rücken stärken. Gleichzeitig blieb die militärische Kontrolle und die politische Herrschaft am Boden in den Händen der lokalen Partner*innen. Damit wurden möglicherweise der Fall der autonomen Gebiete und die befürchteten Gräueltaten sowie die Massenflucht der Bevölkerung in die Türkei verhindert.

Seitdem die Türkei doch militärisch eingreift, sorgt die türkische Militärintervention sowohl im Nordosten wie auch im Nordwesten Syriens mit dafür, dass die letzten Oppositionsgebiete nicht an das syrische Regime fallen. So können Millionen von Menschen, viele davon Binnenvertriebene aus anderen Teilen Syriens, insbesondere in Idlib bleiben und dort halbwegs humanitär versorgt werden (weshalb sich Russland im UN-Sicherheitsrat auch vehement für die stetige Reduktion der zur humanitären Notversorgung genutzten Grenzübergänge einsetzt). Dabei schaffen türkische Militärs bzw. ihre verbündeten lokalen Milizen in Syrien allerdings keine Sicherheit für alle. Sie gehen in den sogenannten „Pufferzonen“ im Nordwesten Syriens selektiv gegen kurdische Kräfte vor und siedeln dort systematisch vor allem arabische und turkmenische Rückkehrer*innen an. Im Nordosten Syriens arrangieren sie sich mit islamistischen Extremist*innen, um den geographischen Puffer zwischen dem vom Assad-Regime und seinen Partner*innen kontrollierten Gebiet und der türkischen Grenze aufrechtzuerhalten und gleichzeitig die Kurd*innenautonomie zu zerschlagen. Die Militäroperationen der Türkei haben neue Flucht und Vertreibung bewirkt, selbst wenn die „Pufferzonen“ in Syrien dem Assad-Regime und seinen Verbündeten den militärischen Endsieg verweigern.

Die erforderlichen militärischen Fähigkeiten für die Einrichtung einer Puffer-, Flugverbots- oder Waffenausschlusszone richten sich nach den Fähigkeiten und Absichten der Täter*innen und dem Ausmaß der angestrebten Verbote. Liegt die Kontrolle am Boden in der Hand akzeptabler Partner*innen und besteht die Bedrohung ausschließlich aus der Luft bzw. durch schwere Artillerie oder Raketen, die dutzende Kilometer weit fliegen können, dann kann schon die Durchsetzung einer Flugverbotszone bzw. einer Ausschlusszone für solche Waffensysteme einen wichtigen Schutzeffekt haben. Diese durchzusetzen bedeutet, die jeweiligen Flugzeug- bzw. Artillerietypen bei Verletzung des Verbots zu zerstören und dabei die eigenen Kräfte wirksam zu schützen. Daraus ergibt sich bei jeder Diskussion einer Flugverbotszone die Fähigkeit zur Ausschaltung der Luftabwehr. Besteht allerdings – wie in Ruanda, Bosnien oder Kosovo, aber auch in Libyen 2011 – die Bedrohung für die Zivilbevölkerung nicht nur aus der Luft, sondern auch

durch Kräfte am Boden, ob militärisch, paramilitärisch oder „zivile“ Mobs. Dann kann eine Flugverbotszone oder in ähnlicher Weise limitierte Form des Eingriffs allein keine ausreichende Schutzwirkung bieten. In Bosnien bestand ab 1993 eine Flugverbotszone, später wurden diverse Ausschlusszonen für schwere Waffen deklariert – doch wurden letztere kaum durchgesetzt, und nichts davon konnte den Völkermord in Srebrenica 1995 und andere Gräueltaten am Boden verhindern. Um eine Wiederholung zu vermeiden, war eine reine Flugverbotszone in Libyen 2011 unzureichend und das offensive militärische Vorgehen der UN-mandatierten Koalition gegen die Bodentruppen des Gaddafi-Regimes in den ersten Tagen des Krieges notwendig. Ob eine negative Schutzzone eine realistische Option sein kann, kommt also letztlich auf die Art der Bedrohung an und das gewünschte Ausmaß des begrenzten Eingriffs; daraus ergibt sich das notwendige Fähigkeitsprofil eines militärischen Einsatzes.

In noch stärkerem Maße als bei einer positiven Schutzzone binden sich die internationalen Garant*innen einer Puffer-, Flugverbots- oder vergleichbaren Zone an lokale Partner*innen, die dort praktisch Herrschaft und Gewalt ausüben, wo die eigenen Truppen gerade keine Besatzungs- und Schutzfunktion ausüben sollen. Wer solche Partner*innen vor wesentlichen militärischen Bedrohungen schützt, übernimmt zwangsläufig eine Mitverantwortung für deren Verhalten bei der humanitären Versorgung der Bevölkerung und bei der praktischen Ausübung von Herrschaft. In diesem Bereich gibt es häufig erhebliche Defizite, was zum Beispiel Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz betrifft. Im Extremfall können solche Partner*innen auch die Chance zur eigenen Aufrüstung nutzen und aus dem international gesicherten Rückzugsraum heraus eine neue Welle der Revanchemacht starten.

Negative Schutzzonen sind also völkerrechtlich oft problematisch und übernehmen ein viel höheres Maß an ethischer, politischer und rechtlicher Mitverantwortung für das Handeln lokaler Akteur*innen als dies bei Beobachtungsinstrumenten der Fall wäre, ohne jedoch umfassenden Schutz für die bedrohten Bevölkerungsgruppen sicherstellen zu können. Dennoch können sie laufenden Völkermord, Terrorkrieg oder Massenvertreibung begrenzen und ihre regionalen Auswirkungen abfedern. Wie die Beispiele aus Syrien zeigen, können sie zum Einsatz kommen, wenn schwächere Optionen (diplomatischer Druck, gezielte Sanktionen, ggf. militärische Drohkulisse) offensichtlich gescheitert sind und die verbleibenden stärkeren Optionen (eine positive Schutzzone, ein offensives militärisches Vorgehen direkt gegen die Täter*innen oder die umfassende militärische Intervention samt faktischer Besetzung des kompletten Gebietes zum Schutz der bedrohten Gruppen) nicht in Betracht kommen.

Der relative Erfolg einer derartigen Zone bemisst sich am Überleben der dort konzentrierten bedrohten Menschen und der Vermeidung weiterer Vertreibung. Dies gilt nur für einen begrenzten Raum, eine ungewisse Dauer und für diejenigen Menschen, die sich in der negativen Schutzzone aufhalten bzw. dorthin fliehen und dort versorgt werden können. Welches Maß an Sicherheit oder Unsicherheit sie dort erleben, hängt weniger von den internationalen Garant*innen der Zone als vielmehr von ihren lokalen Partner*innen ab. Im Kontext der Kriegführung gegen Zivilist*innen werden Menschen nach ethnischen, politischen oder anderen Kriterien diskriminiert und teils verfolgt. Negative Schutzzonen, die eine militärische Machtbalance verändern, können selbst zum Werkzeug der demographischen „Säuberung“ bzw. Entflechtung von Bevölkerungsgruppen werden. Um diesen Preis können derartige Zonen dennoch Leben retten und gefährliche regionale Dominoeffekte einhegen.

Positive Schutzzonen

Schutzzonen, die zeitweilig mit politischen, militärischen und ggf. polizeilichen Mitteln ein tatsächliches Gewaltmonopol über ein begrenztes Gebiet errichten, können ein realistisches Mittel sein, um anarchische Gewalt, Terrorkrieg oder Genozid zu verhindern. Besser wäre natürlich die erfolgreiche Prävention, die aber rechtzeitige Früherkennung erfordert, um Täter*innen abzuschrecken – sie also im Idealfall frühzeitig von der Aussichtslosigkeit ihres Plans zu überzeugen oder ihnen rechtzeitig die organisatorischen, politischen oder (para-)militärischen Fähigkeiten zu seiner Umsetzung zu nehmen. Wenn dies nicht gelingt bzw. die Massengewalt bereits begonnen hat, kann die Einrichtung von Schutzzonen – präventiv oder reaktiv – zumindest Teile der Bevölkerung der Bedrohung entziehen und damit das zentrale politische Ziel der Täter*innen durchkreuzen. Die *génocidaires* oder Gewaltunternehmer bzw. staatsterroristisch agierende Militärs verlieren den Zugriff auf wesentliche Teile der Bevölkerung, die sie damit nicht mehr ermorden (Genozid), mit militärischen oder quasi-militärischen Mitteln terrorisieren (Terrorkrieg) oder einschüchtern und ausbeuten (anarchische Gewalt) können.

Die dazu erforderlichen militärischen Fähigkeiten, deren Legitimierung Kapitel 2 ausführlich diskutiert, richten sich nach den Fähigkeiten und Absichten der Täter*innen.⁸⁰ Die Träger*innen der Schutzzonen müssen in der Lage sein, die jeweilige Strategie wirksam zu unterbinden; dazu gehört auch die Sicherstellung des Zugangs für die humanitäre Versorgung innerhalb der Schutzzonen. Schutzzonen sind damit eine von mehreren möglichen strategischen Optionen, um in begrenzten Räumen Genozid, Terrorkrieg oder anarchische Gewalt massiv zu reduzieren und im besten Fall zu stoppen, während diese außerhalb der Schutzzonen andauern. Sie können zum Einsatz kommen, wenn schwächere Optionen (diplomatischer Druck, gezielte Sanktionen, ggf. militärische Drohkulisse, Beobachtung oder negative Schutzzonen) als aussichtslos bzw. unzureichend beurteilt werden müssen oder bereits gescheitert sind, und die verbleibenden stärkeren Optionen (ein offensives militärisches Vorgehen direkt gegen einzelne Schlüsselfähigkeiten⁸¹ bzw. die Befehls- und Organisationsstrukturen der Täter*innen⁸² oder die umfassende militärische Intervention samt faktischer Besatzung des kompletten Gebietes zum Schutz der bedrohten Gruppen) nicht in Betracht kommen.

Auch die Einrichtung positiver Schutzzonen schützt damit nie mehr als einen Teil der bedrohten Menschen gegen einen Teil der Bedrohung, nämlich den Großteil der Täter*innen, ihre Organisationsstrukturen und Fähigkeiten sowie ihren Zugang zu Ressourcen. Die Verbreitung ihrer Ideologie und damit verbundene Desinformation bleibt weitgehend unbeeinträchtigt. Obwohl viele bedrohte Menschen auf dem Gebiet der Schutzzonen zeitweilig deutlich sicherer leben können werden als außerhalb, so gibt es doch keinen

80 Stian Kjeksrud, Alexander Beadle, Petter H.F. Lindqvist (2016): *Protecting Civilians from Violence*, Oslo; Alexander William Beadle (2014): *Protection of Civilians – Military Planning Scenarios and Implications*, FFI 2014; Alexander William Beadle; Stian Kjeksrud (2014): *Military planning and assessment guide for the protection of civilians*, FFI 2014; Sarah Sewall, Dwight Raymond, Sally Chin (2010): *Mass Atrocity Response Operations: A Military Planning Handbook*, U.S. Army Peacekeeping and Stability Operations Institute & Carr Center for Human Rights Policy, Harvard Kennedy School (“MARO”); Dwight Raymond, Cliff Bernath, Don Braum, Ken Zurcher (2012): *Mass Atrocity Prevention and Response Options: A Policy Planning Handbook*, U.S. Army Peacekeeping and Stability Operations Institute (“MAPRO”); UN Department of Peace Operations (2020): *The Protection of Civilians in UN Peacekeeping: Handbook*, UN Secretariat.

81 Zum Beispiel haben zwischen 2015 und 2018 wenige Dutzend Helikopter eine wesentliche Rolle dabei gespielt, den Großteil der Kriegsverbrechen vonseiten der syrischen Streitkräfte zu ermöglichen – insbesondere Chemiewaffenangriffe und den Abwurf improvisierter Streubomben gegen Zivilist*innen; siehe Tobias Schneider, Theresa Lütkefend (2019): *Nowhere to Hide: The Logic of Chemical Weapons Use in Syria*, GPPI, Berlin, S. 19.

82 Es gilt bei dieser Option stets zu bedenken, wer die Täter*innen sind und welche politischen und (para-) militärischen Folgen ihre praktische Entmachtung, Zerschlagung oder militärische Vernichtung hätte. Die Zerstörung gerade eines repressiven Regimes schafft üblicherweise Raum für neue Gewaltakteur*innen, die selbst zur Bedrohung der Zivilbevölkerung werden. Die rechtzeitige Einrichtung eines multidimensionalen Friedenseinsatzes sollte sich dieses Risikos gewahr sein und, soweit möglich, dagegen Vorsorge treffen.

absoluten Schutz aller Bewohner*innen, insbesondere vor Kriminalität⁸³ sowie terroristischen Anschlägen und anderer asymmetrischer Gewalt.

Die notwendige Dauer der Aufrechterhaltung einer positiven Schutzzone hängt von der übergeordneten politischen Strategie zum Umgang mit den Täter*innen (Genozid und Terrorkrieg) bzw. Gewaltunternehmer*innen (Anarchie) ab. Eine Schutzzone kann bestenfalls Zeit gewinnen, um zum Beispiel die innenpolitische Entmachtung der illegitimen oder verbrecherischen Gewaltakteur*innen oder die (Wieder-)Herstellung eines effektiven Gewaltmonopols durch neutrale, bürger*innennahe Sicherheitskräfte zu ermöglichen. Derartige Erfolgsszenarien beruhen auf zwei zwingenden Voraussetzungen: zum einen einer wirksamen politischen Strategie der Unterstützung vorhandener und konstruktiver politischer Kräfte in Regierung und Sicherheitsapparat vor Ort, und zum anderen auf der politischen und militärischen Durchhaltefähigkeit der Schutzzone für den Zeitraum, den die politische Strategie braucht, um ihre Wirkung zu entfalten. Die erwartbaren Zeiträume bemessen sich in Monaten bis zu Jahren, abhängig von den politischen Umständen des Einzelfalls. Sie werden zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Einrichtung von Schutzzone schwer zu beziffern sein, doch die Wirksamkeit neuer Schutzzone hängt maßgeblich davon ab, ob das Vertrauen in ihre Durchhaltefähigkeit etabliert werden kann. Das bedeutet es muss stets eine lange Verweildauer als realistisch signalisiert werden können, um den Täter*innen keinen Anreiz zum „Ausitzen“ zu bieten.

Das direkte Ziel solcher Schutzzone wäre die massive Reduzierung der jeweiligen Bedrohung (wie Genozid, Terrorkrieg oder Anarchie) und die Sicherstellung der humanitären Versorgung innerhalb des definierten Gebiets. Die militärischen Erfordernisse dafür ergeben sich aus den Fähigkeiten und Absichten der Täter*innen. Im Falle drohenden oder laufenden Genozids mag eine Flugverbotszone oder eine Verbotzone für schwere Waffen samt entsprechender eigener Fähigkeiten zur Durchsetzung Teil des Pakets sein, doch im Kern erfordert der systematische Massenmord die militärische Kontrolle am Boden, die den Täter*innen dementsprechend entrissen und mit hinreichend überlegenen militärischen Kräften zum Schutz der Zivilbevölkerung sichergestellt werden muss. Ähnliches gilt im Fall der Anarchie. Im Fall eines Terrorkriegs, der wie in Syrien im Wesentlichen aus der Luft und mit Distanzwaffen geführt wird, kann schon eine Flugverbotszone oder die gezielte Vernichtung derjenigen Waffensysteme, die hauptsächlich gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt werden, wesentlich zum Schutz der Bevölkerung beitragen. Dies setzt wiederum voraus, dass es vertrauenswürdige Partner*innen am Boden gibt, für deren Handeln die Träger*innen der Schutzzone eine Mitverantwortung übernehmen können.

Intendierte und nicht-intendierte Effekte

Schon die logistisch wie politisch unvermeidliche Verzögerung zwischen der Ankündigung bzw. Vorbereitung jeder Form von Schutzzone und dem Beginn ihrer Wirkung schafft ein Zeitfenster, das den Konfliktparteien und Täter*innengruppen frühzeitige Reaktionen ermöglicht. Diese können positiv oder negativ im Sinne der beabsichtigten Schutzwirkung ausfallen. Auf Gewaltakteur*innen kann die Einrichtung einer Schutzzone unter Umständen abschreckend wirken und sinkende Moral, Desertion, Flucht oder Seitenwechsel des Personals zur Folge haben. Völkermörder*innen, Terrorregime oder Milizenführer*innen können jedoch ihre Gewalt auch intensivieren, um bis zum Beginn der Beobachtung oder der Schutzzone noch größtmöglichen Erfolg im Sinne ihrer jeweiligen Ziele zu erreichen und durch die mediale Zuschaustellung ihrer Grausamkeit möglicherweise ein effektives Eingreifen abzuschrecken. Mitglieder der bedrohten Gruppen können ihre Fluchtentscheidungen anpassen und zu höheren Zahlen in die designierte

83 Siehe beispielhaft, unter Berücksichtigung ziviler Coping-Strategien, Emily Paddon Rhoads, Rebecca Sutton (2020): The (self) protection of civilians in South Sudan: Popular and Community Justice Practices, in: African Affairs, 119/ 476 (July), S. 370–394.

Schutzzone fliehen, mit – je nach Größe des Gebiets und Anzahl der Binnenvertriebenen – u. U. enormen kurzfristigen Folgen für die Veränderung der demografischen Zusammensetzung innerhalb der Schutzzonen, woraus sich zusätzliche Herausforderungen für die humanitäre Versorgung und die politische Dynamik ergeben.

Gelingt es, eine geeignete Schutzzone einzurichten und bei den entscheidenden Akteur*innen den Glauben in ihre langfristige Durchhaltefähigkeit zu etablieren, dann sind zunächst drei kurzfristige Effekte zu bedenken.

Der erste Effekt bezieht sich auf die politischen Ziele der Täter*innen oder Konfliktparteien, die möglicherweise durch die Beobachtung oder die Schutzzone angepasst werden müssen. Man ist nicht mehr unbeobachtet, im Fall einer positiven Schutzzone gegenüber einem Völkermord rückt das Endziel der Auslöschung der bedrohten Gruppe in die Ferne. Vollmundige Versprechungen gefühlter Souveränität („dann haben wir das Land für uns“), der Offerte von Kriegsbeute (Aneignung von Immobilien und zurückgelassenem Besitz der Vertriebenen) oder einer baldigen Rückkehr zur Normalität bzw. zum Siegfrieden verlieren an Überzeugungskraft. Plötzlich steht statt des sicher geglaubten Sieges die Möglichkeit einer militärischen Niederlage im Raum, die Angst vor Revanchegewalt und politischer wie strafrechtlicher Verfolgung der Täter*innen oder die längerfristige Teilung des Landes und der dauerhafte Verlust der Schutzzonen und aller dort befindlichen Ressourcen. Dadurch kann sich die politische Dynamik innerhalb der Täter*innengruppe (innerhalb eines mörderischen Regimes, aber auch zwischen einem Regime und einer radikalisierten Bevölkerungsgruppe von Täter*innen) wesentlich ändern. Innerhalb des Regimes oder der Täter*innengruppen kann der Gegendruck entweder zu Brüchen oder zu stärkerem Zusammenhalt führen, in beiden Szenarien kann es entweder zu weiterer Radikalisierung (ggf. von Splittergruppen) oder auch zur Schwächung der Täter*innen kommen.

Der zweite Effekt bezieht sich auf die geografische Trennung zwischen „drinnen“ und „draußen“. Nach Schaffung einer Schutzzone können die Täter*innen außerhalb weit leichter morden als innerhalb, und je nach den politischen Umständen kann es sich für Täter*innengruppen anbieten, die Anwendung von Gewalt als Reaktion auf die Einrichtung der Schutzzone gerade zu verstärken (oder verstärkt zu kommunizieren). Diejenigen Angehörigen der bedrohten Gruppe *außerhalb* der Zone, die weiterhin nicht in die Schutzzone oder ins sichere Ausland fliehen wollen oder können, sind damit als Konsequenz der Schutzzone möglicherweise stärker bedroht als vorher. Umgekehrt kann die Schutzzone, wenn sie über Jahre bestehen bleibt, zu einer dauerhaften Enklave werden, für deren Bevölkerung die Regierung nicht mehr zuständig ist und die komplett am Tropf internationaler humanitärer Versorgung und internationalen Schutzes hängt. Ein Beispiel sind die sogenannten „Protection of Civilians Sites“ im Südsudan, die jahrelang alle Kräfte der UN-Friedensmission gebunden haben – zum Schaden derjenigen, die anderenorts bedroht waren.⁸⁴

Der dritte Effekt beruht auf der geografischen Abgrenzung in Verbindung mit der Realität des diplomatischen (Beobachtung) oder militärischen Schutzes durch fremde Kräfte, die zwar einerseits die Bedrohung wirksam abschrecken oder reduzieren, aber andererseits auch im anspruchsvollsten Fall der positiven Schutzzone keine vollständige Zivilverwaltung oder Polizeigewalt übernehmen. Diese Situation bietet ideale Bedingungen sowohl für die Konsolidierung politisch-paramilitärischer Akteur*innen aus der bedrohten Bevölkerung als auch für mehr oder weniger organisierte Kriminalität und Revanchegewalt gegen angebliche oder tatsächliche Angehörige der Täter*innengruppe. Aufseiten der „Opfergruppe“ stärkt die

84 Caelin Briggs (2017): Protection of Civilians (POC) Sites and their Impact on the Broader Protection Environment in South Sudan. Humanitarian Practice Network, https://peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2017/06/reL_docs_POC-sites_Lessons-from-South-Sudan.pdf.

kollektive Erfahrung von Gewalt, Vertreibung, Flucht und Ohnmacht gegenüber erst den Täter*innen und dann der internationalen Schutztruppe das Mobilisierungspotenzial nicht nur für zivilgesellschaftliches und politisches Engagement, sondern auch für radikale und militante Akteur*innen. Im Norden des Irak erleichterte es der alliierte militärische Schutz (1991, später nur Flugverbotszone bis 2003) den beiden rivalisierenden kurdischen Sicherheitsapparaten erheblich, sowohl die eigenen Organisationsstrukturen und Einnahmequellen (Ölschmuggel, Besteuerung der Bevölkerung) zu entwickeln als auch ihre politische Macht über die kurdische Bevölkerung auszubauen – bis hin zum kurdischen Bürger*innenkrieg zwischen KDP und PUK (1994-1997).⁸⁵ Im Kosovo ermöglichten der Schutz durch KFOR und UNMIK ein politisches System, in dem ehemalige führende Mitglieder der nationalistischen, teils terroristischen und teils verbrecherischen UČK als Repräsentant*innen des Befreiungskampfes wichtige Machtpositionen erlangen und neue Patronagestrukturen errichten konnten.⁸⁶

Die mit diesen Vorab- und kurzfristigen Folgeeffekten verbundenen Risiken sind also gemeinsam mit längerfristigen Entwicklungsoptionen bei jeder Diskussion über Schutzzonen einzubeziehen und im Interesse kurzfristiger Handlungsfähigkeit in entsprechende politische und militärische Kontingenzplanungen zu integrieren, am besten in Form detaillierter Planspiele und Szenarienübungen.

Erweist sich die Einrichtung von Schutzzonen als Teil einer politischen Strategie, die auf all diese Aspekte eingeht, als beste umsetzbare Handlungsoption, dann können Schutzzonen im Erfolgsfall Tausenden oder gar Millionen bedrohter Menschen zeitweise Zuflucht bieten. Damit können solche Schutzzonen viele Leben retten, weitere Fluchtentscheidungen verhindern und damit auch langfristig dazu beitragen, dass die gesellschaftlichen Wunden der Gewalt leichter verheilen als dies zu erwarten wäre, wenn die Strategien der Gewalt ungehindert verfolgt worden wären.

85 Zusammengefasst in Alapaki F. Gomes (2016): *Providing Comfort to Iraq's Kurds: Forming a De-Facto Relationship*. Monterey.

86 Siehe u. a. Katarina Tadić, Arolda Elbasani (2018): *State-building and patronage networks: how political parties embezzled the bureaucracy in post-war Kosovo*, *Southeast European and Black Sea Studies* 18:2; Iain King, Whit Mason (2006): *Peace at Any Price: How the World Failed Kosovo*, Ithaca.

5. Informations- und Analysebedarf

Massengewalt, insbesondere ein Genozid, kann nach ihrem Beginn schnell eskalieren, während die internationale Gemeinschaft eher verzögert reagieren wird und eine Entscheidung zu einer – wie auch immer gearteten – Intervention wie der Einrichtung einer Schutzzone (diplomatisch, zivil, zivil-militärisch oder militärisch) mit der folgenden operativen Umsetzung zeitaufwändig sein dürfte.⁸⁷ Für ein wirksames und frühes Engagement sind eingespielte strategische Vorausschau und Krisenfrüherkennung, ein frühzeitiges Erkennen potenzieller Eskalationspfade sowie leistungsfähige Informations- und Analysemechanismen in allen Phasen von herausragender Bedeutung.

Vorausschau „muss nationale und internationale, staatliche und nichtstaatliche Expertise zu einem aussagekräftigen Gesamtbild zusammenführen. Dabei gilt es, sowohl innovative Wege und Ansätze (von „need to know“ zu „need to share“) als auch Instrumente und Methoden zu nutzen, die es ermöglichen, die unterschiedlichsten Informationen zu bündeln, zu analysieren und auszuwerten (etwa „Big Data“ und „Advanced Analytics“), heißt es im Weißbuch zur Sicherheitspolitik der Bundesregierung.⁸⁸ Der Appell, Vorausschau auf ein qualitativ neues Niveau zu heben, richtet sich sowohl an die Bundesregierung wie die Wissenschaft.

Die Bundesregierung hatte das frühzeitige Erkennen, Vorbeugen und Eindämmen von Krisen und Konflikten im Weißbuch 2016 zu einer ihrer strategischen Prioritäten erhoben⁸⁹ und Krisenfrüherkennung dann im Jahr 2017 in ihren Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte beenden, Frieden fördern“ wie folgt definiert: „Krisenfrüherkennung ist die indikatorengestützte, frühzeitige Identifikation von politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen, die das Potential bergen, Konflikte innerhalb von Staaten und Gesellschaften gewaltsam eskalieren zu lassen. Krisenfrüherkennung bildet eine entscheidende Grundlage für Krisenprävention, indem sie Handlungsspielräume durch zeitlichen Vorlauf vergrößert.“⁹⁰

Dies setzt allerdings voraus, dass man die erforderlichen Kompetenzen für strategische Vorausschau, Steuerung und Evaluierung tatsächlich wirksam heranbildet und ausbaut sowie miteinander verknüpft. Nur so können krisenhafte und sich zuspitzende Entwicklungen frühzeitig erkannt und schneller zielgerichtete Maßnahmen ergriffen werden. Es gilt, „durch institutionalisiertes Lernen die Handlungs- und Adaptionsfähigkeit weiter zu erhöhen.“⁹¹ Am Ende einer solchen Entwicklung müssen die entsprechenden Strukturen sowie stetig eingeübte gemeinsame Verfahren etabliert sein.

87 Siehe dazu auch: Sewall; Raymond; Chin (2010): S. 18 und 28 f.

88 Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.) (2016): Die Bundesregierung, Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin, 13.07., S. 50.

89 Ebenda, S. 47 ff.

90 Auswärtiges Amt (Hrsg.) (2017): Leitlinien der Bundesregierung: Krisen verhindern, Konflikte beenden, Frieden fördern, Berlin, im September, S. 110.

91 Weißbuch (2016), S. 50.

Die Ressorts der Bundesregierung haben, so der sogenannte Praxisleitfaden zum ressortgemeinsamen Ansatz von Juli 2019,⁹²

„diverse formelle und informelle Formate auf allen Ebenen etabliert, um sich rechtzeitig und umfassend gegenseitig zu informieren und abzustimmen. Dazu gehören unter anderem:

- Besprechungen auf Arbeitsebene,
- thematische Ressortarbeitsgruppen,
- Koordinierungsausschuss humanitäre Hilfe unter Leitung AA und VENRO,
- Abstimmung zur Schnittstellengestaltung zwischen AA und BMZ mit Blick auf Humanitäre Hilfe einerseits und entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe andererseits,
- der Ressortkreis Zivile Krisenprävention auf Referatsleiterebene,
- länder-/regionenspezifische Task Forces,
- die Koordinierungsgruppe auf Abteilungsleitungsebene,
- Abstimmungsformate auf Staatssekretärebene.

Diese Formate sollen zukünftig weiter gefestigt werden und dazu beitragen, nicht nur Positionen und Interessen der Ressorts offenzulegen, sondern zu einem gemeinsamen Verständnis des Kontextes, des Handlungsbedarfs vor Ort und der deutschen Handlungsoptionen zu gelangen.“

Zusätzlich haben AA und BMZ im Jahr 2019 das Konzept zur gemeinsamen Analyse und abgestimmten Planung (GAAP) vereinbart. In diesem Dokument sollen die Verfahren für die Entwicklung ressortgemeinsamer strategischer Ausrichtungen in fragilen Ländern dargelegt sein.⁹³

Spezifisch zum Thema Früherkennung gibt es eine vierteljährliche ressortübergreifende Arbeitsgruppe „Früherkennung“ sowie eine anlassbezogene, mindestens alle sechs Monate tagende Ressortrunde auf Abteilungsleiterebene zur Krisenfrüherkennung. In diesen Gremien soll unter anderem Horizon Scanning betrieben und damit gemeinsame Lageeinschätzungen zu potenziellen Krisen sowie zu „Themen, die über den engeren außen, entwicklungs und sicherheitspolitischen Rahmen hinausgehen“ erstellt werden.⁹⁴

92 Siehe dazu: Die Bundesregierung (Hrsg.) (2019): Praxisleitfaden Ressortgemeinsamer Ansatz zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung, S. 17 f., <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2312334/f945d11d6201949840f8e2865aedb439/praxisleitfaden-data.pdf>.

93 Siehe ebenda, S. 5 und Deutscher Bundestag, Drucksache 19/2043619. Wahlperiode, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Uwe Kekeritz, Otmar von Holtz, Claudia Roth (Augsburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/19764 – Umsetzung und Auswirkung der Strukturreform „BMZ 2030“ besonders im Hinblick auf die Themen und Länderliste der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, S. 4, <https://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/204/1920436.pdf>, abgerufen am 22.09.2020.

94 Siehe ebenda, S. 111 und Winfried Nachtwei (2018): Krisenfrüherkennung und Vorausschau in der Friedens- und Sicherheitspolitik: Früher, entschiedener und substanzieller agieren!, in: Ethik und Militär 01 (Strategic Foresight: Mehr Weitblick, weniger Krisen?), S. 39–46.

Diese relativ neuen Formate sind ein erkennbarer Fortschritt, aber allein keineswegs ausreichend. Denn am Ende muss eine ressortgemeinsame Lageanalyse stehen, um früh auf Krisen reagieren zu können. Darüber hinaus muss dann eine gemeinsame ressortübergreifende Planung stehen. Anschließend müssen in einem weiteren Schritt ebenso ressortübergreifend die daraus abgeleiteten erforderlichen Strategien unter Einbeziehung internationaler Partner*innen entwickelt und für den vernetzten Einsatz von Diplomatie, Entwicklungszusammenarbeit, zivilen Fachkräften sowie militärischen und polizeilichen Sicherheitskräften sorgfältig untereinander abgestimmt werden.

Massengewalt baut auf Vorläufergewalt auf, politischer Mobilisierung, ideologischer und logistischer Vorbereitung. Es geht um die möglichst frühzeitige Identifikation derartiger Veränderungen in den Konfliktstrukturen einer Region oder eines Landes, ob nun aus einer „friedlichen“, „stabilen“ Lage, aus latenten Unruhen, einem niedrigschwelligen Bürger*innenkrieg oder aktivem Gewaltkonflikt heraus.⁹⁵ Gerade weil in den vergangenen Jahren Massengewalt in kritischen Fällen nicht vorausgesehen wurde, gilt es, das Wahrnehmungsraster zu verbreitern, Indikatoren miteinander zu verknüpfen und strukturelle Erklärungen mit der genaueren und zeitnäheren Beobachtung von Akteur*innendynamiken zu verbinden. Es sind stets Akteur*innen, die Umstände und Gelegenheiten für sich nutzen und Gewalt organisieren.

In ihren Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ schreibt die Bundesregierung:⁹⁶

„Die Bundesregierung stützt sich derzeit in der Krisenfrüherkennung insbesondere auf die Beobachtung von Indikatoren in den Bereichen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft (z. B. Status und Schutz der Menschenrechte, politische und gesellschaftliche Partizipation, Armutsquote, Migrationsdruck, Preis und Wirtschaftsentwicklung oder soziale Ungleichheit einschließlich ethnischer, religiöser und geschlechtsspezifischer Indikatoren).“

Diese allgemeinen Beobachtungen sind für das frühzeitige Erkennen von Massengräueltaten oder Genozid allerdings keinesfalls ausreichend. Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte legen eher nahe, dass die internationale Gemeinschaft von krisenhaften Entwicklungen mit hoher Eskalationsdynamik eher überrascht worden ist. Dies führte dann immer wieder zu relativ schnell ablaufenden, teils hastigen politischen Entscheidungsprozessen und, im Falle der Entscheidung für militärisches Eingreifen, zu relativ kurzen militärischen Vorbereitungszeiten.⁹⁷ Daraus erwuchs die folgende Erkenntnis:

95 Siehe dazu u. a.: Carlo Masala (2020): Der Welt den Puls fühlen, Mit Hilfe riesiger Open-Source-Datenmengen können Systeme künstlicher Intelligenz nach kritischen Entwicklungen fahnden und Alarm geben, wenn die Situation zu eskalieren droht, in: Zur Sache Bw (Leipzig) 37/1, S. 48.

96 Auswärtiges Amt (Hrsg.), Leitlinien der Bundesregierung (2017), S. 112.

97 Vgl. dazu Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations, https://peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2015/08/HIPPO_Report_1_June_2015.pdf, Ziffer 166, „Die Unzulänglichkeiten der politischen, analyse- und strategiepoltischen Entwicklungsprozesse des Sekretariats werden durch die schwache Umsetzung bestehender Prozesse noch verschärft. Da sich die UNO oft in einem späten Stadium an einer Konfliktlösung beteiligt, wird die Strategieentwicklung als Reaktion auf eine Krise wahrscheinlich unter großem Zeitdruck stehen. Die Eile, mit der eine Strategie entwickelt und eine geplante Mission geplant werden muss, treibt die Organisation dazu, überstürzte Bewertungsmissionen durchzuführen, während bürokratische Reibungen oft die Fähigkeit untergraben, das vorhandene Fachwissen sowohl intern als auch extern wirksam zu nutzen. Unter solchem Druck wurden die Pläne der Vergangenheit oft auf einer eilig entwickelten Analyse der Situation aufgebaut. (...)“, Übersetzung der Autoren.

„Eine frühzeitige Warnung vor drohenden Krisen ist von entscheidender Bedeutung. Frühzeitiges Handeln – und das richtige Handeln – ist von unschätzbarem Wert. Aber zu wissen, wie und wann man sich am besten in eine sich abzeichnende Krise einmischen kann, ist äußerst schwierig. Es erfordert, rasch ein möglichst klares Bild der Lage zu erhalten und eine Vorgehensweise zu ergreifen, die darauf abzielt, das beste Ergebnis zu erzielen.“⁹⁸

Daher sind entsprechende Beobachtungen und Lageanalysen strukturell zu verankern, ständig durchzuführen und mindestens für drei Phasen dieser Ereignisabläufe festzulegen und belastbar einzuüben, um jeweils lageangemessen darauf reagieren zu können:

- Phase 1: Früherkennung möglicher Massengewalt, Prävention und Kontingenzplanung
- Phase 2: Beginn von Massengewalt, Eskalationsprävention und weitere Kontingenzplanung
- Phase 3: Einrichtung & Durchsetzung einer Schutzzone

Die drei Phasen werden in der Realität nie idealtypisch hintereinander ablaufen und genau voneinander zu trennen sein, insofern dienen sie einer gedanklichen Ordnung möglicher Reaktionsoptionen, die dann in der Praxis an den jeweils betrachteten Einzelfall angepasst werden müssen.

Phase 1: Früherkennung möglicher Massengewalt, Prävention und Kontingenzplanung

In Phase 1 ist effektive strategische Vorausschau und Krisenfrüherkennung zwingende Voraussetzung. Notwendig dazu ist eine laufende Beobachtung von Eskalationssignalen in möglichen Krisen- und Konfliktgebieten durch die deutschen Auslandsvertretungen sowie durch die Nachrichtendienste und Auswertung von Datenbanken, spezialisierten Berichten (z. B. der International Crisis Group) und wissenschaftlicher Erkenntnisse. Eine möglicherweise temporär notwendige Schwerpunktsetzung auf bestimmte Regionen und Länder sollte möglichst auf der Grundlage eines parteiübergreifenden außen- und sicherheitspolitischen Austausches erfolgen. Eine Einigung dazu könnte in einem gestärkten und eventuell neu konfigurierten Bundessicherheitsrat,⁹⁹ einem geeigneten ressortgemeinsamen Gremium oder im Auswärtigen Ausschuss des Deutschen Bundestages herbeigeführt werden.¹⁰⁰ Eine regelmäßige und im Einzelfall anlassbezogene Aktualisierung der zugrundeliegenden Analysen erscheint zwingend.

98 John Kriendler (2020): Anticipating Crises, <https://www.nato.int/docu/review/2002/issue4/english/art4.html>; abgerufen in englischer Sprache am 02.06.2020.

99 Vgl. Weißbuch 2016, S. 57

100 Vgl. Nils Schmid (2020): Menschenrecht ist Staatsräson, in: Frankfurter Rundschau 22.05., <https://www.fr.de/meinung/gastbeitrag-nils-schmid-menschenrecht-staatsraeson-13771516.html>: „Unter US-Präsident Barack Obama wurde die Verhinderung von Massengräuelaten zu einem der nationalen Sicherheitsinteressen erhoben und ein Präventionsgremium eingerichtet, das die Koordination zwischen hochrangigen Vertretern verschiedener Ressorts – vom Außenministerium bis zu den Nachrichtendiensten – institutionalisierte. Der Vorteil eines solchen Mechanismus ist die systematische Beschäftigung mit der Verhinderung von Massenverbrechen und eine Risikoanalyse, die sich aus den Informationen verschiedener Ressorts speist und so Gewaltausbrüche früh erkennen kann.“

Die Lagebildgenerierung in dieser Phase ist die mit Abstand schwierigste. Idealerweise gelänge es, Trendumbrüche bestimmter Entwicklungen treffend und vor allen Dingen verlässlich bestimmen zu können. Hier zeigen sich Grenzen des Möglichen, denn treffsichere Prognosen dieser Art sind kaum möglich. Wohl aber können sowohl quantitative wie qualitative Analyseverfahren auf grundsätzlich bekannte, wenn auch unterschiedlich zuverlässige Warnsignale achten und gegebenenfalls einen Entscheidungsprozess anstoßen. Dieser kann zum Beispiel zusätzliche Informationsbeschaffung zur genaueren Beurteilung der Eintrittswahrscheinlichkeit bestimmter Risiken oder Kontingenzplanungen für den Fall ihres Eintritts auslösen.

Eine sehr gute Grundlage für die Arbeit von Analysten in diesem Zusammenhang ist ein Grundlegendokument der Vereinten Nationen (Framework of Analysis for Atrocity Crimes – A tool for prevention), welches für die Erkennung der potenziellen Gefahr von Massengräuelaten bzw. eines Völkermordes eine Liste von 14 Risikofaktoren für Gräueltaten und Indikatoren für jeden der Risikofaktoren enthält.¹⁰¹ Dieses Grundlegendokument sollte allen Analyst*innen für ihre Arbeit vertraut sein.

Die notwendige Analyse wird über alle drei Phasen hinweg immer ein fortwährender, sich teilweise wiederholender Prozess sein, der von dazu besonders qualifizierten Analyst*innen durchgeführt werden muss, die die Verlässlichkeit und den Wahrheitsgehalt von Quellen und Daten, z. B. ähnlich wie in der Open Source-Analyse, in der professionellen Menschenrechtsberichterstattung¹⁰² oder im militärischen Nachrichtenwesen, nach klar festgelegten Standards und Verfahren bewerten und einordnen können.¹⁰³ Wichtig ist, dass die Bewertungen und Schlussfolgerungen für die Entscheidungsträger*innen plausibel und nachvollziehbar sind, sowie Erkenntnisse und Tatsachenfeststellungen in der Analyse deutlich getrennt werden von Annahmen und analytischen Schlussfolgerungen. Besonders wichtig sind vereinbarte Standards bezogen auf die Beweiskraft einer Analyse, die nicht zwingend der notwendigen Beweiskraft in einem Strafverfahren genügen muss, aber doch Eintrittswahrscheinlichkeiten benennt.¹⁰⁴ Hier sind gute Ausbildung, Intelligenz und Klugheit der Analyst*innen in besonderem Maße gefragt. Kompetenz darf in diesem sensitiven Bereich nicht qua Amt oder politischer Affinität verliehen werden, d. h. die Analyst*innen der beteiligten Ressorts müssen gut ausgebildet sein, möglichst einheitliche, zumindest kompatible Verfahren verwenden und vergleichbaren Kriterien und Standards für ihre Analyse unterworfen sein. Außerdem müssen sie in der Lage sein, Desinformation zu erkennen und möglichst sicher aus der Analyse auszuschließen.

Für die erforderlichen Analysen können neben der gezielten Berichterstattung der deutschen Auslandsvertretungen und der örtlichen Präsenzen von Partner*innen aus internationalen Organisationen auch Informationen aus der Zivilgesellschaft, den Medien, einschließlich der sozialen Medien, aus der Wissen-

101 United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect, United Nations Headquarters (2014): Framework of Analysis for Atrocity Crimes, A Tool for Prevention, New York, https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/about-us/Doc.3_Framework%20of%20Analysis%20for%20Atrocity%20Crimes_EN.pdf.

102 Siehe Raoul Wallenberg of Human Rights and Humanitarian Law (2009): Guidelines on International Human Rights Fact-Finding Visits and Reports by Non-Governmental Organisations (The Lund-London Guidelines), https://www.ibanet.org/Fact_Finding_Guidelines.aspx.

103 Im militärischen Nachrichtenwesen zum Beispiel werden für Analysen alle verfügbaren offenen und eingestuft Informationen als „Rohmaterial“ ausgewertet, um ein umfassendes Lagebild zu generieren. Nachrichtenquellen und Nachrichten/Informationen werden in diesem Zusammenhang dann transparent klassifiziert, um das Maß an Vertrauen anzugeben, dass jeder einzelnen Nachricht/Information beigemessen werden kann. Dies geschieht in der Regel mit Hilfe eines alphanumerischen Bewertungssystems, das zum einen den Grad der Zuverlässigkeit einer Nachrichtenquelle und zum anderen den Grad des angenommenen Wahrheitsgehaltes der jeweiligen Nachricht/Information im Zusammenhang mit bereits vorhandenen Erkenntnissen angibt (Korrelation). Die sehr sorgfältige weitere Korrelation verschiedener Nachrichten/Informationen und Nachrichtenquellen zum selben Sachverhalt soll dann letztendlich zum Status der Gewissheit/der gesicherten Erkenntnis führen. Siehe dazu u. a. als ein Beispiel NATO (2016): Allied Joint Publication 2 for Intelligence, Counter Intelligence & Security (AJP 2) NATO/PFP Unclassified, <https://standards.globalspec.com/std/9994887/AJP-2>.

104 Vgl. Andreas Heinemann-Grüder; Philipp Rotmann (2017): Prävention praktisch umsetzen: Gewalt ächten, Menschen schützen, in: Friedensgutachten 2017, Münster, S. 58.

schaft sowie den Think Tanks und einer Vielzahl weiterer Quellen herangezogen werden.¹⁰⁵ Darüber hinaus sind neben harten Daten, Zahlen, Fakten sowie Aussagen von Zeug*innen und Beobachter*innen sowie Indizien aus dem Kontext von Vorläufergewalt frühzeitig auch verfügbare Berichte multinationaler Organisationen heranzuziehen, z. B. der UN, der EU und der NATO sowie der Afrikanischen Union (AU). Zusätzlich sollte man das Wissen internationaler wie lokaler NGOs und insbesondere auch von Diaspora Communities abfragen. Die effektive Zusammenarbeit mit diesen Akteur*innen erfordert auf staatlicher Seite ein differenziertes Verständnis davon, über welche Art von Informationen und Analyse unterschiedliche Akteur*innen verfügen, welchen Risiken sie selbst ausgesetzt sind, welches Wissen sie deshalb mit staatlichen Akteur*innen teilen (können) und in welcher Form.¹⁰⁶ Von Beginn sollte ein Schwerpunkt auf die Auswertung aller verfügbaren offenen Quellen („open source intelligence“) gelegt werden, zumal im Internetzeitalter geradezu täglich der Umfang an frei verfügbaren Daten exponentiell anwächst.¹⁰⁷

Besonders wertvolle Beiträge können in dieser Phase auch Ergebnisse und Produkte luftgestützter sowie der Satellitenaufklärung, des militärischen Nachrichtenwesens, des Auslandsnachrichtendienstes und der militärgeographischen Dienste (raumbezogene Daten und Geoinformationen) liefern.

Zwingend erforderlich werden kann in dieser Phase eine Re-Priorisierung aller verfügbaren technischen und nicht-technischen und damit vermutlich begrenzten Aufklärungsmittel, und zwar in Abhängigkeit von der Eintrittswahrscheinlichkeit und schon vorliegenden Beweislast. Eine Re-Priorisierung kann zum Beispiel ausgelöst werden durch den Bedarf an aktuellen Satellitenbildern aus einer ganz bestimmten Region. Für diesen Prozess, in dem Zeit ein kritischer Faktor sein wird, müssen Entscheidungswege und Kompetenzen vorab möglichst eindeutig festgelegt sein. Analyst*innen und Entscheidungsträger*innen können, wenn auch in gewissen Grenzen,¹⁰⁸ vor und während der Phase 1 durch automatisiertes Monitoring von Krisenindikatoren und modellbasierte Risikoabschätzungen bei der strategischen Vorausschau und Krisenfrüherkennung unterstützt werden.

Politische Ereignisdaten, die Ort, Datum und Art politischer Interaktionen sowie die beteiligten Akteur*innen beschreiben, sind zum Teil bereits heute verfügbar. Ein Beispiel dafür ist die Datenbank „Armed Conflict Location and Event Database (ACLED)“, die u. a. Auskunft über Ereignistypen von Protesten und Unruhen bis hin zu Kampfhandlungen gibt.¹⁰⁹

Die Analyse für die Phase 1 sollte neben einer umfassenden Beurteilung der politischen Situation (politische Strukturen, Staatsform, Machtteilung, personelle und/oder strukturelle Machtzentren, Wirksamkeit staatlicher Kontrolle usw.), der Geographie, der Ökonomie, der sozialen Strukturen und einer Bewertung der strategischen Situation vor allen Dingen auch die Lagebeurteilung durch lokale Akteur*innen einbeziehen.

105 Siehe Leitlinien der Bundesregierung (2017), S. 111.

106 Siehe Sewall; Raymond; Chin (2010), S. 49.

107 Siehe Masala, a.a.O., und Sewall; Raymond; Chin (2010), S. 49.

108 Masala, S. 48: „Wesentliche Herausforderungen in der KI-gestützten Krisenfrüherkennung bestehen sowohl in der Schaffung einer geeigneten Datengrundlage als auch in der Konzeption und methodischen Umsetzung von validen und im Sinne einer belastbaren Entscheidungsunterstützung transparenten Risikomodellen.“

109 Ebenda, S.49 und <https://acleddata.com/#/dashboard>.

Um die strategische Situation zu beurteilen, die Massengräuelaten oder einen Genozid begünstigt, müssen das operative Umfeld sowie die Hintergründe der Ereignisse und die Kalküle der strategischen Akteur*innen so trennscharf wie möglich erfasst werden. Dazu ist es zweckmäßig, den „historischen“ Hintergrund aufzuarbeiten und eine zeitlich fixierte („historische“) Liste der Ereignisse, möglichst mit kausalen Zusammenhängen, zu erarbeiten, die zur Ist-Situation geführt haben. Von Anfang an mit zu betrachten sind regionale und internationale Einflüsse, insbesondere aus benachbarten Staaten heraus, sowie offene Streitfragen, zum Beispiel Grenzfragen, grenzüberschreitende Ethnien, Nachbarschafts- oder Stammeskonflikte sowie Migrations- und Flüchtlingsbewegungen. Besondere Beachtung müssen in einer Analyse und Bewertung für spätere Handlungsoptionen auch die tatsächlichen oder auch möglichen Interessen von Regional- und Großmächten erfahren, wie auch das bestehende oder geplante konfliktpreventive bzw. friedensfördernde Engagement der Vereinten Nationen und anderer relevanter multilateraler Organisationen.¹¹⁰

Schwerpunkt der Analyse in der Phase 1 – wie auch in den anderen folgenden Phasen – sind alle Fragen im Zusammenhang mit den erkennbaren Akteur*innen: Den Täter*innen vor Ort und ggf. ihren internationalen Unterstützer*innen, den Opfern, weiteren lokalen Akteur*innen, die eine positive oder negative Rolle für das Schutzanliegen einnehmen oder einnehmen könnten, sowie den möglichen Kräften einer zivilen und/oder militärischen externen Intervention und weiteren Akteur*innen vor Ort.

Die Gruppe der Täter*innen muss möglichst zweifelsfrei erfasst werden. Taten müssen möglichst genau dokumentiert werden. Dies ist von herausragender Bedeutung für die Legitimation jeglicher Intervention und zugleich zwingende Voraussetzung für eine spätere detaillierte Aufarbeitung im Zusammenhang mit einer beabsichtigten Strafverfolgung.

Täter*innen können sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Akteur*innen sein. Diese Unterscheidung hat einerseits erhebliche Auswirkungen darauf, die verfügbaren Handlungsoptionen der Täter*innen abzuschätzen, zu verstehen bzw. nachzuvollziehen; andererseits ist die Unterscheidung häufig nicht trennscharf: gerade im Sicherheitsapparat gibt es in vielen Staaten mehrdeutige Zugehörigkeiten und Loyalitäten. Das Verständnis der Motivationen und Handlungsoptionen der Täter*innen ist essenziell, um das Feld der eigenen Handlungsoptionen zu erfassen: was wäre notwendig, um dem Treiben der Täter*innen erfolgreich Einhalt zu gebieten? Möglicherweise gibt es auch verschiedene Täter*innengruppen, die aus ganz unterschiedlichen Motiven handeln, entweder aufgrund von Identitätsfaktoren, wahrgenommener historischer Benachteiligung, territorialer Ansprüche, Rassismus, dem Wunsch, politische Kontrolle auszuweiten oder eine politische Ideologie durchzusetzen, aus ökonomischen oder kriminellen Gründen oder der Absicht, Terror auszuüben. Daneben mag es Täter*innengruppen geben, die durch Gewalt und Terror zum Mitmachen gezwungen werden, darunter auch möglicherweise gezwungene und indoktrinierte Kindersoldaten. Zusätzlich mag es Gruppen geben, die nicht an der Gewaltausübung beteiligt sind, aber soziostrukturell mit den Täter*innengruppen verbunden sind.¹¹¹ Diese müssen in der Analyse und den sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen getrennt von den Täter*innen adressiert werden.

110 Vgl. dazu u.a. auch: Sewall; Raymond; Chin (2010), S. 43 f.

111 Vgl. dazu u.a., ebenda, S. 45.

Möglichst hohe Genauigkeit ist bei der Identifizierung der Opfer gefragt, sowohl in Bezug auf die tatsächlichen Opfer als auch potenzielle Opfer. Dabei spielt auch die örtliche und regionale Konfliktanalyse vor dem historischen Hintergrund eine erhebliche Rolle. Denn die Täter*innen von heute könnten die Opfer von gestern sein, was dann zu beachtende Indikatoren für die Beurteilung der weiteren Entwicklung der Lage vor Ort nach einer zivilen und/oder militärischen Intervention mit der damit verbundenen Schwächung der Position der aktuellen Täter*innen liefern könnte.

Die verschiedenen Kräfte vor Ort sind mit in die Analyse einzubeziehen, da sie auf unterschiedliche Art und Weise Wirkung auf das Gesamtgeschehen entfalten können. Solche Kräfte können staatliche Streit- und sonstige Sicherheitskräfte vor Ort sein, aber auch jegliche externe militärische Kräfte, deren Rolle sich positiv oder negativ auf den Auftrag der hereinkommenden Interventionsstreitkräfte auswirken kann – zum Beispiel also UN-Peacekeeping-Truppen, die bereits unter einem Mandat der Vereinten Nationen unter Kapitel VI oder VII der UN-Charta vor Ort sind, oder Streitkräfte einer Regionalorganisation, wie z. B. der Afrikanischen Union. Dies wirft viele Fragen nach einer erfolgreichen Koordination und Abstimmung auf, da diese Kräfte in der Regel in unterschiedliche sowie separate nationale und internationale Führungsstrukturen eingebunden sind. Daraus folgen erfahrungsgemäß erhebliche Herausforderungen für eine abgestimmte und geordnete Operationsführung.¹¹² Hinzu kommen möglicherweise noch reguläre oder irreguläre Kräfte aus benachbarten Staaten, die auf Seiten der Opfer oder auch der Täter*innen vor Ort aktiv sind. Auch diese müssen in der Gesamtlageanalyse berücksichtigt werden.

Letztlich ist noch die Gruppe der „anderen Akteur*innen“ in die Analyse einzubeziehen. Gemeint sind damit all diejenigen, die in irgendeiner Form am Geschehen im möglichen Einsatzgebiet passiv oder aktiv teilnehmen und dabei positiven oder negativen Einfluss auf dessen Verlauf haben oder nehmen. Die Anzahl dieser Akteur*innen variiert und kann sehr vielfältig sein. Sie kann unbeteiligte Bevölkerung genauso umfassen wie benachbarte Bevölkerungen, politische Führer*innen, regionale Organisationen, UN-Agenturen, politische Missionen, lokale oder internationale NGOs und Teile der Medien. Die Schlüsselfrage in Bezug auf die Analyse dieser Gruppen ist die nach der Wahrscheinlichkeit, dass diese Akteur*innen entweder die Täter*innen, die Opfer, die Kräfte der Intervention unterstützen werden oder neutrale Beobachter*innen bleiben.¹¹³ Daher muss die Analyse zu dem Ergebnis kommen, mit welchen Mitteln man diese Akteur*innen anreizen, überzeugen oder unter Umständen auch zwingen kann, keinen negativen Einfluss auszuüben. Dazu wird es notwendig sein, sie von der Legitimität, den Fähigkeiten und der Schutzwirkung der intervenierenden Kräfte – auch zu ihren Gunsten – zu überzeugen. Ein besonderes Augenmerk sollte die Analyse darauf verwenden zu klären, ob und unter welchen Rahmenbedingungen Absprachen sowie eine Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen Interventionskräften und den nationalen, regionalen und internationalen NGOs möglich ist.

112 Vgl. dazu u. a.: Rainer L. Glatz (2015): International Security Assistance Force (ISAF) – Erfahrungen im Afghanistan-Einsatz, in: Rainer L. Glatz/ Rolf Tophoven (Hrsg.), Am Hindukusch – und weiter? Die Bundeswehr im Auslandseinsatz: Erfahrungen, Bilanzen, Ausblicke, Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 1584, Bonn, S. 67 f..

113 Vgl. dazu u. a.: Sewall; Raymond; Chin (2010), S. 48

Die in Phase 1 aus der Sicht der Entscheidungsträger dringend zu beantwortende Frage lautet: Welche Optionen stehen zu Verfügung, um eine bevorstehende oder eintretende Eskalation der Gewalt zu verhindern oder, falls erforderlich, zu beenden? Dabei wird zunächst Prävention¹¹⁴ im Mittelpunkt aller Überlegungen stehen. Die Analyst*innen sind gefordert, mögliche Wirkungen denkbarer Handlungsoptionen zu beurteilen – praktisch eine Form der Szenarienanalyse auf Grundlage eines Katalogs vertrauter strategischer Optionen und deren kreativer Weiterentwicklung. Der Basiskatalog könnte zum Beispiel die folgenden Optionen beinhalten – nicht abschließend und jeweils unter dem Vorbehalt der Dringlichkeit und der zeitlichen Anforderungen für die Wirksamkeit des jeweiligen Instruments:

- Diplomatische Einflussnahme durch Kontakte, öffentliche Stellungnahmen auf hoher politischer Ebene, informelle Verhandlungen, Entsendung von Sonderemissären, deutlich sichtbare Pendeldiplomatie zur Koalitionsbildung gegen die Täter*innen;
- Entsendung einer Fact Finding Mission;
- breite Veröffentlichung von Erkenntnissen über Massengräuelaten und/oder Genozid, einschließlich klarer Attribution (Zuweisung von Verantwortung);
- Koordination mit IGOs und NGOs;
- Versuch der Mediation;
- Maßnahmen zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Androhung von Sanktionen;
- militärische Übungen in geographischer Nähe oder Hafenesuche;
- Vorbereitung weiterer militärischer Maßnahmen zur Unterstützung diplomatischer Aktivitäten und Maßnahmen;
- Unterstützung des Einflusses auf die unterschiedlichen Gruppen durch Maßnahmen der Entwicklungshilfe, eventuell Schuldenerlassmaßnahmen (negative und positive Incentives).

All diese und viele weitere Elemente einer möglichen präventiven Strategie können sich im Zusammenspiel mit den betrachteten Kontextfaktoren positiv, aber auch negativ auf das Ziel der Gewaltreduktion auswirken. Dies gilt es soweit wie möglich zu antizipieren.

114 Siehe dazu u.a.: Weißbuch 2016, S. 50: „Prävention hat grundsätzlich Vorrang.“



Mai 2013 – Richter*innen des Internationalen Strafgerichtshof verhandeln einen Fall.
© picture alliance / dpa / Lex Van Lieshout / Pool

Phase 2: Beginn von Massengewalt, Eskalationsprävention und weitere Kontingenzplanung

In der Phase 2, der Anfangsphase von Massengräueln und/oder einem Genozid treten für die Analyst*innen in der Vorbereitung einer möglicherweise späteren auch militärischen Intervention Fragen nach der Struktur und den Fähigkeiten der Täter*innen noch stärker in den Vordergrund, also Fragen nach der Organisation, der Disposition im Raum, den Führungsstrukturen und den Führungspersonen, Ausbildungsstand und Disziplin, den Stärken und Schwächen, den verfügbaren Waffen und Waffensystemen. All dies kann erheblich in Abhängigkeit davon differieren, ob es sich bei den Täter*innen um reguläre Armeeeinheiten, Polizeieinheiten, paramilitärische Einheiten oder andere bewaffnete Gruppen, wie z. B. Rebell*innen, Milizen, kriminelle Gangs oder Privatarmeen handelt. Dazu treten dann Fragen nach Geographie und Topographie eines möglichen Einsatzraumes.

In dieser Phase könnte der Basiskatalog u.a. zum Beispiel die folgenden in der Analyse zu bewertenden Optionen beinhalten, wobei die ersten drei je nach Entwicklung der Lage auch schon in die Phase 1 fallen könnten:

- Einrichtung eines „Human Rights Monitoring“ sowie eines „Atrocity Reporting Systems“,
- Vorbereitung von Resolutionen der Vereinten Nationen
- Verhängung von Reiserestriktionen für die Täter*innengruppen,
- Einleitung kriminaltechnischer Erhebungen und Untersuchungen, z. B. des Internationalen Strafgerichtshofes,

- Aufnahme der Täter*innengruppen in die VN-Listen für Terrorismus,
- Restriktionen bezüglich der diplomatischen Aktivitäten,
- diplomatische Anerkennung von Oppositionsgruppen,
- Reduzierung des Personals der ausländischen Botschaften und Konsulate,
- Rückruf von Botschafter*innen,
- evtl. Androhung des Abbruchs der diplomatischen Beziehungen,
- Vorbereitung der Durchführung von militärischen „Non-combatant evacuation operations (NEO)“ zur Evakuierung ziviler Schutzbevollmächtigter,
- Verhandlung von temporären Stationierungsabkommen in der unmittelbaren Nachbarschaft,
- Umsetzung erster internationaler Sanktionen und Embargomaßnahmen.

Phase 3: Einrichtung & Durchsetzung einer Schutzzone

In der Phase 3, in der Massengräuelaten bzw. ein Genozid bereits andauern und eine zivil-militärische Intervention erfolgt, muss eine ausgewogene Vielfalt nachrichtendienstlicher und anderer Quellen herangezogen werden, um Informationen auch vor Ort zu sammeln, zu analysieren und den Einsatzkräften während der laufenden Operation verwertbare Erkenntnisse – nahezu in Echtzeit – liefern zu können. Neben den technischen Mitteln, welche spezifische Erkenntnisse aus dem Bereich der Fernmelde- und elektronischen Aufklärung sowie Erkenntnisse aus der Bildaufklärung liefern, gewinnen dann nichttechnische Nachrichtenquellen einen deutlich höheren Stellenwert.

Eine hohe Anzahl der auf taktischer Ebene verfügbaren nachrichtendienstlichen Kräfte – von den Quellen, Nachrichtensammler*innen und Analyst*innen, der nichttechnischen Aufklärung bis hin zu den Verteilern – sollte deutlich Priorität genießen. Zusätzlich muss das Personal für die Analyse über eine umfangreiche und weit gefächerte Expertise verfügen. Die Anforderungen reichen von Sprachmittler*innen zu regionalen und soziokulturellen Fachleuten, Ökonom*innen und Entwicklungsfachleuten, sowie Rechtsexpert*innen und politischen Analyst*innen.

Darüber hinaus ist es zur Herstellung eines durchgehend kohärenten Lagebildes unabdingbar, dass die Einsatzkräfte vor Ort bezüglich der Analyse in einem gesicherten Reach-back-Verfahren¹¹⁵ ständig auch auf Unterstützung durch die Analysekapazitäten der strategischen Ebene in der Heimat zurückgreifen können.

¹¹⁵ Das heißt, dass die Analyst*innen im Einsatzgebiet – wenn notwendig – über geschützte Kommunikationsverbindungen mit Unterstützung ihrer nationalen operativen Führungsebene auf die umfangreichere Analysekapazität ihres Entsendelandes zurückgreifen können muss.

Dabei muss von Beginn an klar sein, dass eine alleinige Fokussierung auf die militärische Sicherheitslage für die militärischen Führer*innen nicht ausreichend sein wird, um diesen ein umfassendes und angemessenes Lagebild zu verschaffen. Das so genannte zivile Lagebild wird in allen Beurteilungen zwingend mit zu berücksichtigen sein. Denn es ist offenkundig, dass ein militärischer Schwerpunkt nur auf taktische Operationen genauso wenig ausreichend sein wird, wie die ausschließliche Konzentration auf die Verbesserung der zivilen Lage zur Transformation der politischen Bedingungen. Aufeinander abgestimmte und erfolgreiche zivile und militärische Operationen sind für die Schaffung dauerhafter Sicherheit und Stabilität absolut notwendig, da diese die Grundlagen für eine beginnende Stabilisierung vor Ort und den späteren Wiederaufbau nach einem Konflikt sind.

Dabei wird deutlich werden, dass trotz intensiver Vorbereitungen zu Beginn einer Intervention nicht genug über die Menschen im Einsatzland und ihre Beziehungsgeflechte bekannt sein wird. Damit wird sich auch die Frage stellen, mit welchen eigenen Fähigkeiten diese Faktoren wirksam zu beeinflussen sein werden, bzw. um welche unveränderlichen Grenzen des eigenen soziopolitischen Einflusses herum eine Interventionsstrategie zu entwickeln ist.¹¹⁶

Die dazu notwendige Analyse, einschließlich der daraus folgenden Handlungsempfehlungen, ist möglichst frühzeitig zu erstellen und im Lichte neu hinzugewonnener Erkenntnisse ständig fortzuschreiben.

In dieser Phase könnte der Basiskatalog neben den rein militärischen Fragen zum Beispiel die folgenden in der Analyse zu bewertenden Optionen beinhalten:

- Auswirkungen einer Durchführung von militärischen „Non-combatant evacuation operations (NEO)“ zur Evakuierung nationaler und internationaler ziviler Schutzbefehlener auf die unterschiedlichen Gruppen im Land,
- notwendige diplomatische Aktivitäten zur Unterstützung der zivilen und militärischen Intervention wie Aufrechterhaltung der Überflugrechte, eventuell notwendiger Mandatsanpassungen, der Vorbereitung der erforderlichen politischen Maßnahmen nach Beendigung des Konfliktes sowie der Einrichtung von Wahrheits- und Versöhnungskommissionen etc.,
- notwendige Maßnahmen der Nachsorge für die Opfergruppen,
- humanitäre Unterstützung an wen und wie und in welcher Reihenfolge,
- notwendige ökonomische Unterstützung von Opfergruppen im Land und eventuell in der Region,
- eventuelle Unterstützung bei Wiederaufbaumaßnahmen (Umfang, Schwerpunkte, Reihenfolge usw.).

116 Vgl. dazu u. a.: Rainer L. Glatz, International Security Assistance Force (ISAF) – Erfahrungen im Afghanistan-Einsatz, S. 71 f..

Schlussfolgerungen

Zusammenfassend lässt sich Folgendes festhalten:

- Für alle drei Phasen sollte der gesamte Analysevorgang („Intelligence Fusion“) in einer dazu entsprechend geschaffenen Organisationstruktur zusammengeführt werden.
- Das jeweilige Ergebnis muss danach den entsprechenden Entscheidungsträger*innen zeitnah bewertet zur Verfügung gestellt werden.
- Das Zusammenführen der Analyst*innen „weißer“ mit denen der „roten“ Intelligence stellt ein strukturelles Problem dar, das entweder im Rahmen der bestehenden Geheimschutzabkommen oder anderer Regelungen einer tragfähigen Lösung bedarf.
- Ob ein ressortübergreifendes Gremium gebildet werden soll oder der Bundessicherheitsrat in neu konfigurierter Art und Weise eine Zuständigkeit bekommt, obliegt politischer Entscheidung. Ein entsprechendes Gremium mit belastbarem Zugriff auf die Ressourcen der beteiligten Ressorts und Behörden ist jedoch aus Sicht der Autoren zwingend. Nur so können Verfahren und Standards zweckmäßig angepasst, verlässlich und belastbar eingeübt und umgesetzt sowie strukturell dauerhaft gesichert werden.
- Vergleichbare bzw. kompatible Verfahren und Standards der Analyse sind ressortübergreifend zu vereinbaren.
- Die Analyst*innen aus den unterschiedlichen Bereichen sind nach den gleichen Kriterien, Standards und Verfahren auszubilden, wobei eine zumindest teilweise gemeinsame Ausbildung das spätere Schaffen belastbarer Strukturen erheblich erleichtern würde.
- Trotz intensiver Analyse und gründlicher Bewertung werden mit Beginn eines Engagements und einer möglichen, wie auch immer gearteten, Intervention im Fall von Massengräueltaten und Genozid bestimmte Konfliktdynamiken und Wirkungszusammenhänge, insbesondere unter Zeitdruck, nicht abschätzbar sein. Jedes Handeln und Eingreifen von außen wird immer mit erheblichen Risiken verbunden sein.

6. Ressourcenbedarf

In den im Juni 2017 verabschiedeten Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ wird festgestellt, „dass Deutschland sich zu der besonderen Verantwortung bekennt, die ihm aus seiner Geschichte erwächst.“ Weiter heißt es dort: „(...) das Verhindern von Völkermord und schweren Menschenrechtsverletzungen und das Eintreten für bedrohte Minderheiten sowie für die Opfer von Unterdrückung und Verfolgung gehören zur deutschen Staatsraison.“¹¹⁷ Damit hat die damalige Bundesregierung sich selbst und ihren Nachfolgerinnen einen hohen Maßstab für verantwortungsvolles Handeln gesetzt, sowohl in Bezug auf Prävention, aber auch in Bezug auf die Reaktion. Diesem Anspruch gerecht zu werden, kann mit Blick auf die zivilen wie die militärischen Ressourcen Deutschlands nur im multilateralen Verbund gelingen. Die dazu notwendigen zivilen wie militärischen Beiträge wird Deutschland in Zukunft nur leisten können, wenn die bestehenden Planungen zur Stärkung der notwendigen Kapazitäten mit großer Dringlichkeit umgesetzt, in einigen Bereichen ergänzt und keinesfalls verzögert oder reduziert werden.

Ausgangspunkt: Vernetzt und multilateral

Das Verhindern von Völkermord und schweren Menschenrechtsverletzungen umfasst sowohl nicht-militärische als auch militärische Aspekte, die eine zivile oder auch zivil-militärische Gesamtoperation sowohl in der Phase der Prävention als auch der Durchführung vor Ort berücksichtigen und koordinieren muss, um erfolgreich sein zu können. Dies kann sich zu einem mehrstufigen Ansatz von zu lösenden Problemen entwickeln. Eine solche Gesamtoperation wird unweigerlich eine langfristige Anstrengung auf breiter Front, die in der Regel die Notwendigkeit beinhaltet, Zivilist*innen vor physischer Gewalt zu schützen, die Einhaltung von Menschenrechten zu gewährleisten, sowie zur Sicherung der Rechte auf Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen und Ressourcen beizutragen. Insgesamt erfolgt damit ein Beitrag zu einer sicheren, stabilen und gerechten Umwelt in allen Lebensbereichen.

Im Rahmen eines entsprechenden Mandates können Streitkräfte zusammen mit Polizeikräften – neben den Anstrengungen aller anderen Akteur*innen eines vernetzten, ressortübergreifenden Ansatzes – dazu beitragen, ein sicheres Umfeld (Safe and Secure Environment – SASE) zu schaffen, in dem Zivilist*innen vor drohender Gewalt geschützt werden können. Solange aber für alle Betroffenen und/oder Beteiligten die tieferen Ursachen des Konflikts nicht befriedigend gelöst sind, wird dies nur eine vorübergehende Lösung darstellen. Daher ist bis dahin eine Wiederaufnahme der Gewalt immer möglich.

Insofern ist in solchen Fällen als Handlungsgrundlage zunächst einmal eine ressortübergreifend abgestimmte politische Strategie erforderlich, die dann nach einer gemeinsamen Lagefeststellung in ein ausgewogenes Einsatzkonzept überführt werden kann, welches durch eine möglichst effektive Koalition oder ein Bündnis umgesetzt werden muss. Dies erfordert – neben der kontinuierlichen Lagebilderfassung und -beurteilung – eine frühzeitige und umfassende Bestandsaufnahme aller verfügbaren Mittel für die Durchsetzung der gewählten Strategie. Diese Bestandsaufnahme muss diplomatische, wirtschaftliche, finanzielle, entwicklungspolitische, sonstige zivile und nachrichtendienstliche Mittel und Fähigkeiten genauso umfassen wie auch militärische Mittel und Fähigkeiten oder durch das Militär temporär bereitstellende Fähigkeiten (z. B. unbewaffnete Drohen zur Unterstützung einer Beobachter*innenmission).

117 Leitlinien der Bundesregierung, a.a.O., S. 47.



Mai 2007 – Ein Jeep der Bundeswehr fährt am Flüchtlingslager Bareik in Kabul, Afghanistan vorbei.

© picture alliance / Sodapix AG / Diemer Steffen

Erst eine klare ressortübergreifende Lagebeurteilung und eine gemeinsam entwickelte und abgestimmte Strategie eröffnen den Weg hin zu verantwortbaren, vernetzten Handlungsoptionen. Auch wenn zunächst immer die mildereren Mittel zum Ansatz gebracht werden sollten, darf verantwortungsvolle Planung dabei auch den Einsatz militärischer Mittel und damit militärischer Gewalt als äußerstes Mittel (*ultima ratio*) nicht grundsätzlich ausschließen.¹¹⁸ Dies zu tun, kann diplomatische Mittel und Ansätze unter Umständen sogar ihrer Wirkung berauben.¹¹⁹

Verantwortungsvolle und erfolgreiche Einsatzplanung umfasst einen allgemein akzeptierten und verstandenen gemeinsamen (Planungs-)Prozess, Kommunikation, Koordinierung und Zusammenarbeit. Für diese Phase der Einsatzplanung sind ressortübergreifende Teamarbeit, die gemeinsame Ausrichtung auf ein Ziel und engagiertes Führungspersonal zwingend erforderlich. Die Ergebnisse bzw. Produkte dieser Phase müssen für diejenigen nützlich und praktikabel sein, die später für die Entscheidungsfindung und die Ausführung des Plans Verantwortung tragen.¹²⁰

118 Ebenda, S. 58 „Manche Konflikte erfordern jedoch weitergehende Schritte der internationalen Gemeinschaft, um Gefahren für Frieden und Sicherheit abzuwenden oder um Massenverbrechen und Völkermord zu verhindern. Der Einsatz völkerrechtlich zulässiger militärischer Gewalt bleibt für deutsche Politik dabei *ultima ratio* und muss stets eingebunden sein in eine umfassende politische Gesamtstrategie.“

119 Fallstudien dazu siehe Sarah Brockmeier & Philipp Rotmann (2019): Krieg vor der Haustür. Die Gewalt in Europas Nachbarschaft und was wir dagegen tun können, Bonn: Dietz, Kap. 2 und 3; Jean-Marie Guéhenno (2015): The Fog of Peace: International Peacekeeping in the 21st Century, Washington, DC: Brookings Institution Press; Wolfgang Ischinger (2018): Welt in Gefahr: Deutschland und Europa in unsicheren Zeiten, Ullstein; Rupert Smith (2005): The Utility of Force: The Art of War in the Modern World, Penguin.

120 Vgl. dazu Raymond; Bernath; Braum; Zurcher; a.a.O. (MAPRO), S. 28.

Diese Fähigkeit zur integrierten Planung muss entwickelt werden, dazu gibt es eine Vielzahl von Mitteln. Dabei können ressortübergreifende Seminare und Übungen strukturierte Ereignisse auch mit geringem Ressourceneinsatz, bei denen verschiedene Planungsschritte szenarienbasiert eingeübt werden, ein sehr gutes Mittel der Vorbereitung auf konkrete Herausforderungen sein, wie zum Beispiel bei Übungen zu ähnlichen Themen in den Nato-Trainingseinrichtungen in Stavanger und Bydgoszcz. Darüber hinaus können sie verwendet werden, um notwendige Prozessabläufe in der Zusammenarbeit einzuüben, weiterzuentwickeln und zu erproben. In der Realität sind sie dann eine gute Voraussetzung, um einen integrierten, „vernetzten“ Plan zu entwickeln, sobald eine Option ausgewählt wurde. Ein solches Multi-Teilnehmer*innen-Gespräch über den Plan, der sich systematisch mit Situationen, Handlungen, Linien der Gesamtoperationsführung, Risiken, Entscheidungen und anderen wichtigen Überlegungen während verschiedener Zeitabschnitte einer potenziellen Gesamtoperation auseinandersetzt, fördert das gegenseitige und gemeinsame Verständnis sowie die Ausrichtung auf das gemeinsame Ziel. Diese gemeinsamen Gespräche in kleinen Übungen und Seminaren müssen nicht vollständig genau in ihren Annahmen und Vorhersagen sein, sondern sollten Perspektiven von allen relevanten Organisationen¹²¹ einbeziehen, die die wichtigsten Probleme angehen, die wahrscheinlich auftreten werden, und sicherstellen, dass die Teilnehmer*innen den gesamten Plan verstehen und sich gegenseitig für die Aktivitäten der anderen sensibilisieren. Ein solches Vorgehen kann mit einfachen Mitteln, wie zum Beispiel Entscheidungsmatrixen, unterstützt werden. Dafür müssen allerdings Zeit, Personal, Infrastruktur und Ressourcen bereitgestellt und eventuell schon bestehende Übungen, Workshops, Seminare wie zum Beispiel in den NATO-Trainingseinrichtungen in Stavanger oder Bydgoszcz konsequent genutzt werden. Ein weiteres Beispiel für ein solches bereits bestehendes und eingeübtes Format ist der gemeinsame deutsch-niederländische Ansatz bei „Common Effort“.¹²²

In der Konzeption der Bundeswehr aus dem Jahr 2018 wird zum Auftrag und den Aufgaben der Bundeswehr im Abschnitt „Differenzierung des Aufgabenspektrums, Internationales Krisenmanagement“ ausgeführt, dass Streitkräfte einen „Waffenstillstand einschließlich der Einrichtung von Flugverbotszonen, Puffer und Schutzzonen und der Entwaffnung und Rückführung der Konfliktparteien“ umsetzen können müssen. Dabei sollen sie, wenn erforderlich, Aufgaben zur Stabilisierung des Umfeldes und zum Schutz der Bevölkerung und kritischer Infrastrukturen wahrnehmen können. Zum Trennen von Konfliktparteien kann auch das Bezwingen einer*s militärischen Gegner*in erforderlich sein. Darüber hinaus sollen sie, wenn sie zur Bewältigung von Krisen und bewaffneten Auseinandersetzungen eingesetzt werden, auch zum Kampf im gesamten Intensitätsspektrum befähigt sein.¹²³ Auch die Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ aus dem September 2017 halten fest, dass zu den Aufgabefeldern der Bundeswehr im Auslandseinsatz u. a. auch der „Schutz der Zivilbevölkerung, die Beobachtung der Menschenrechtssituation, Schutz vor Genozid sowie Sicherung des Zugangs humanitärer Hilfe“ gehören.¹²⁴

121 Zum Beispiel internationale Organisationen wie z. B. UNHCR, OCHA, ICRC und auch internationale und nationale NGOs.

122 Siehe dazu Common Effort, „The Common Effort Community provides a platform for organizations that share the idea of a comprehensive approach to improve stability, safety and security. The objectives of the Community are to: build and expand relevant networks to combine and coordinate our efforts, expertise or experience; train, learn and share knowledge and experiences to improve our understanding of fragility and conflict, including also local security dynamics and perceptions of civilians in conflict areas, which will also enhance our strategies in the field of Protection of Civilians; develop and evaluate our concepts and approaches in form of annual action plans that translate our Joint Statement into concrete joint actions, wherever needed and whenever possible within the capacities and mandates of each and every signatory; promote public and political support in Germany, the Netherlands as well as in other countries and with international forums like NATO, EU and the UN to enhance the comprehensive approach“, <https://www.common-effort.org/>.

123 Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg., 2018), Konzeption der Bundeswehr, Berlin, 20. Juli, S. 25.

124 Leitlinien der Bundesregierung (2017), a. a. O., S. 89.

Der Erfolg und die Akzeptanz von Schutz zonen jeglicher Art stützen sich auf ein ausgewogenes Einsatzkonzept und den politischen Willen sowie die zivilen und militärischen Fähigkeiten der intervenierenden Nationen, Schutz und Versorgung der zu schützenden Menschen notfalls auch zwangsweise und unter Anwendung militärischer Gewalt durchzusetzen. Sogenannte Schutz zonen müssen außerdem im Notfall militärisch verteidigt werden können, insbesondere dann, wenn nicht alle Konfliktparteien deren Einrichtung zustimmen. Denn wenn Schutz zonen nicht verteidigt werden können, weil die dazu notwendigen Kräfte nicht ausreichend verfügbar sind, können sie – wie Srebrenica tragisch offenbart hat – für die zu Schützenden zu einer tödlichen Falle werden.

Daher sollten Schutz zonen „über Resolutionen nach Kapitel VII errichtet werden und von Beginn an über ein vom Sicherheitsrat autorisiertes und gewährleistetetes Gewaltpotenzial verfügen, um erforderlichenfalls Schutz und humanitäre Versorgung zwangsweise sicherzustellen. Der Sicherheitsrat sollte sie möglichst durch Flugverbots- und Sperrzonen für schwere Waffen sowie die Möglichkeit von Schutzkorridoren zur Gewährleistung humanitärer Hilfe und Flucht ergänzen. Gleichzeitig sollte immer die weitestgehende Kooperation mit den Parteien gesucht werden“¹²⁵ Parteien, von denen mindestens eine genau die Massenverbrechen begeht oder plant, gegen die sich die Schutzzone richtet. Daraus folgt, dass zur Einrichtung von effektiven Schutz zonen auch sehr umfangreiche militärische Fähigkeiten erforderlich sind.¹²⁶ Dies gilt weniger ausgeprägt für sogenannte Beobachtungszonen, wie später noch zu erläutern sein wird.

Ressourcenanforderungen in konkreten Fällen

Einen generellen Überblick über benötigte militärische Ressourcen vermitteln die folgenden Beispiele.

Irak 1991ff.: Schutz zonen im Norden (Kurd*innengebiete) und Süden (schiitische Bevölkerung)

Nach dem Ende des ersten Golf-Krieges kam es Anfang 1991 zu einem Aufstand kurdischer und schiitischer Gruppen gegen den Diktator Saddam Hussein und dessen Regime. Die militärische Antwort war brutal. In der Folge kam es zur Massenflucht von Millionen Kurd*innen vor den Truppen des irakischen Regimes in das türkisch-irakische Grenzgebiet und in den Iran. Die Türkei hatte die Grenzen zum Irak geschlossen und die humanitäre Lage im Nordirak verschlechterte sich durch Mangel an Nahrung und Unterkunft dramatisch. Als der damalige türkische Präsident Özal in dieser Situation die Idee einer Schutzzone in die politische Diskussion einführte, wurde dies zunächst vor allem durch die britische Regierung aufgegriffen. Am 5. April 1991 wurde die UN-Resolution 688 verabschiedet. Diese erklärte die Folgen der Unterdrückung der Kurd*innen im Irak zu einer „Bedrohung der internationalen Sicherheit in der Region und auch des Weltfriedens“. Damit war der Sicherheitsrat potenziell zu Zwangsmaßnahmen ermächtigt, obwohl die Resolution keine Schutzzone erwähnte und sich nicht explizit auf Kapitel VII der UN-Charta bezog. Dennoch nutzten die USA, Großbritannien, Frankreich und weitere Staaten die Resolution, um auf dieser Grundlage eine Schutz- und Flugverbotszone im Norden des Irak einzurichten. Diese Schutzzone, die das gesamte irakische Territorium nördlich des 36. Breitengrades umfasste, wurde gegen den Willen Saddam Husseins erfolgreich durchgesetzt und durch die amerikanische Operation „Provide Comfort“ abgesichert.

125 Anette Weerth (2015): 20 Jahre Srebrenica – Zeit für ein UN-Schutz zonenkonzept, in: Vereinte Nationen, 3/2015, S. 113.

126 Weerth (2015), S. 112.



April 1991 – Kurdische Flüchtlinge fliehen in LKW aus dem Irak über die türkische Grenze. © picture alliance / Everett Collection

Der Einsatz von Bodentruppen zur Absicherung der humanitären Operation im Irak dauerte insgesamt nur 58 Tage. Die Operation „Provide Comfort“ wurde kurz darauf am 24. Juli 1991 offiziell beendet und in die vornehmlich militärisch ausgerichtete Operation „Provide Comfort II“ überführt. Die Durchsetzung der „No Fly Zone“ sorgte weiterhin für die Sicherheit der kurdischen Bevölkerung in der Region. Für diesen zunächst im Wesentlichen humanitären Einsatz am Boden in der Phase 1 setzten die Koalitionstruppen unter amerikanischer Führung insgesamt ca. 17.000 Soldaten ein.¹²⁷ Für die Durchsetzung der Ziele der Operation „Northern Watch“ wurden von 1991 bis 2003 rund 1.400 Soldaten permanent für Operation eingesetzt, sowie 45 Flugzeuge verschiedener Typen. Insgesamt wurden ca. 75.000 Lufteinsätze geflogen. Für die der Operation „Southern Watch, also der „No Fly Zone“ südlich des 36. Breitengrades, die am 27. August 1992 begann, waren es insgesamt ca. 150.000 Lufteinsätze.¹²⁸ Während die Operation „Provide Comfort“ beendet wurde, blieben die „No Fly Zones“ bis zum Beginn des zweiten Golf-Krieges 2003 in Kraft.¹²⁹ Heute in Vergessenheit geraten: Auch die Bundeswehr beteiligte sich an der Operation „Kurdenhilfe“ in der Türkei und im Iran mit Sanitätskräften, Fallschirmjägern und Transall-Transportmaschinen sowie schweren Transporthubschraubern.¹³⁰

127 Siehe dazu u.a.: Phil Orchard, Revisiting Humanitarian Safe Areas for Civilian Protection, in: Global Governance, Vol. 20, No. 1 (Jan.–Mar.) 2014, pp. 55–75.

128 Karl P. Mueller (2013): Denying Flight. Strategic Options for Employing No-Fly Zones, Santa Monica, CA: RAND Corporation, S. 4–5.

129 Ebenda.

130 Siehe dazu u.a.: taz (1991): Deutsche Luftbrücke nach Kurdistan gestartet, Ausgabe vom 16.4.1991, S. 7, <https://taz.de/Deutsche-Luftbruecke-nach-Kurdistan-gestartet!/1723613/>.

Syrien 2011ff.: Vorschläge für Schutzzonen, die nie eingerichtet wurden

Im Jahr 2017 tauchte die Diskussion um Flugverbotszonen im Zusammenhang mit Syrien vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus der Operation „Provide Comfort“ wieder in der amerikanischen Diskussion auf.¹³¹ Ein Jahr später, im Oktober 2018, beschäftigte sich eine SWP-Studie ebenfalls mit den politischen Zielen, der Umsetzbarkeit, den Voraussetzungen sowie den Effekten einer möglichen Schutzzone in der Provinz Idlib in Syrien und kam zu folgenden Schlussfolgerungen:

„Eine effektive Schutzzone könnte zum Beispiel eine Fläche von etwa 60 Kilometer Breite und 50 Kilometer Tiefe umfassen; dies wäre rund die Hälfte der Provinz Idlib. Benötigt würde dafür – analog zu den im Jahr 1993 eingerichteten Schutzzonen in Bosnien – mit allen unterstützenden Einheiten eine Kontingentstärke von 40.000 bis 50.000 Soldaten. Zudem wäre eine Schutzzone am Boden kaum zu realisieren, wenn über diesem Gebiet keine Flugverbotszone durchgesetzt würde. Zu einem solch umfassenden Einsatz von Boden- und Luftstreitkräften ist keine westliche Hauptstadt bereit.“¹³²

Im Oktober 2019 berichtete Der Spiegel über Planungen des Verteidigungsministeriums, von denen man Kenntnis erhalten habe, für eine Schutzzone in Syrien, die durch den öffentlichen Vorstoß der Bundesministerin für Verteidigung, Annegret Kramp-Karrenbauer, eine internationale Sicherheitszone in Nordsyrien zu errichten, ausgelöst worden sein sollen. Nach Informationen des Spiegel würde die Bundeswehr für einen solchen möglichen Syrien-Einsatz etwa 2.500 Soldat*innen¹³³ mit einer zeitlich klar begrenzten Durchhaltefähigkeit von zwei Jahren entsenden können, ohne ihre bisherigen Verpflichtungen zu vernachlässigen.

Dem Ganzen lag laut Spiegel ein Szenario der militärischen Planer*innen zugrunde, das vorsieht, eine solche Schutzzone in Sektoren von etwa 40 Kilometer Breite und 30 Kilometer Tiefe aufzuteilen.¹³⁴ Deutschland könne dann in einem dieser Sektoren als sogenannte Rahmennation die Führung einer internationalen Truppe übernehmen und dafür selbst drei robuste Kampfataillone mit Aufklärer*innen, Spezialeinheiten, „Boxer“-Radpanzern, schwerer Bewaffnung, Panzerhaubitzen, Pionier*innen und Minenräumer*innen einbringen.

131 Vgl. dazu u. a.: Thomas E. Ricks; James L. Jones (2017): Operation Provide Comfort: A forgotten mission with possible lessons for Syria, in: Foreign Policy Best Defense, 6. Februar, <https://foreignpolicy.com/2017/02/06/operation-provide-comfort-a-forgotten-mission-with-possible-lessons-for-syria/>.

132 Siehe dazu: Muriel Asseburg; Markus Kaim (2018): Ein deutscher Militäreinsatz in Syrien, Politische Ziele, Umsetzbarkeit, Voraussetzungen, Effekte, SWP-Aktuell, Nr. 54, Oktober.

133 Die unterschiedlichen Zahlen bezüglich der erforderlichen Soldat*innen zwischen der in der SWP-Studie und im Spiegel genannten Planungen lassen sich u. a. durch jeweils zugrunde gelegte unterschiedliche Annahmen der jeweiligen Planer*innen erklären, wie z. B. unterschiedliche Größe der Schutzzone, unterschiedliche Verkehrsinfrastruktur und Topographie des Raumes, unterschiedliche Stärke und Zusammensetzung gegnerischer Kräfte, etc.. Zusätzlich handelt es sich bei den im Spiegel genannten Zahlen nicht um die, die für die gesamte genannte Schutzzone, sondern nur um die für einen von mehreren Sektoren dieser Schutzzone; den restlichen Bedarf müssten Partnerländer decken.

134 Wie viel solcher Sektoren für die beabsichtigte Schutzzone dann tatsächlich benötigt würden, wird im Bericht des Spiegels leider nicht erwähnt. Der angenommene deutsche Kräfteansatz als Rahmennation lässt dann mit der Beteiligung weiterer Nationen auf einen Kräfteansatz einer starken Brigade in einem Sektor schließen. D. h., selbst bei nur einem weiteren ähnlichen Sektor käme man schon zum Einsatz einer Division.

Auch die Luftunterstützung¹³⁵ für die eigene Truppe durch Aufklärung mit „Tornado“-Kampfflugzeugen sowie eine bewaffnete Komponente mit „Eurofightern“ sei in dem robusten Gesamtpaket enthalten, das die deutsche Verteidigungsministerin den europäischen Partner*innen anbieten könnte, sollte ihr Vorschlag einer internationalen Schutzzone im Norden Syriens umgesetzt werden. In zwei Bereichen allerdings, so heißt es in dem Spiegel-Artikel, wäre man wohl auf Hilfe angewiesen: bei Hubschraubern und der Sanitätsversorgung.¹³⁶

Deutlich wird an diesem Beispiel, dass die Planer*innen im Verteidigungsministerium sich ebenso wie die Wissenschaftlerin der SWP-Studie indirekt auch dafür aussprechen, für den Fall einer Implementierung sowohl eine Schutzzone am Boden als auch eine korrelierende Flugverbotszone einzurichten. Offensichtlich ist, dass im Hinblick auf eine antizipierte längere Dauer eines solchen Einsatzes, die begrenzte Verfügbarkeit und Durchhaltefähigkeit der Kräfte sowie die Tatsache, dass ein solcher Einsatz nur im multilateralen Rahmen erfolgen kann, planerisch von vornherein auch militärische Beiträge auch anderer Nationen notwendig macht. Ob dann – abgesehen vom Willen anderer Nationen zur Teilnahme – die europäischen Partner*innen allein über die erforderlichen sogenannten strategischen Force Enabler¹³⁷ verfügen, darf allerdings – auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus der Nato-Operation „Unified Protector“ in Libyen im Jahr 2011 – ernsthaft bezweifelt werden. Denn die Europäer*innen verfügen zum Beispiel im Unterschied zur NATO nicht über eigene ausreichende Mittel zur Luftraumüberwachung. Idealerweise müsste die Überwachung des Luftraums in einem solchen Fall durch AWACS-Maschinen der NATO übernommen werden. Besonders gravierend würden Mangelressourcen wie zum Beispiel Hubschrauber und Drohnen zu Buche schlagen, um nur einige Beispiele zu nennen.

Libyen 2011: Flugverbotszone im Rahmen der Operation „Unified Protector“

Ein weiteres Beispiel für den Ressourcenaufwand zur Durchsetzung einer Flugverbotszone ist die Operation „Unified Protector“ über Libyen im Jahr 2011.

Der mit der Operation „Unified Protector“ betriebene militärische Kräfteinsatz ist enorm gewesen und führte selbst einige größere europäische NATO-Partner*innen an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit: Dazu führt eine weitere SWP-Studie unter Rückgriff auf veröffentlichte NATO-Unterlagen aus, dass allein in den ersten beiden Monaten der Operation die Kontingente der 16 beteiligten Staaten mehr als 4.500 Lufteinsätze über Libyen geflogen hatten, davon über 1.800 Luftangriffe, um das Waffenembargo und die Flugverbotszone durchzusetzen.¹³⁸

Ohne die militärischen Fähigkeiten der US-Streitkräfte wäre der Einsatz schon am Mangel an Aufklärungsfähigkeiten und Präzisionsbomben in den europäischen Luftstreitkräften gescheitert.¹³⁹

135 D.h., dass man, ohne es explizit zu benennen, auch über die Notwendigkeit einer entsprechenden Flugverbotszone nachgedacht hat.

136 Siehe dazu: Konstantin von Hammerstein (2019): Mögliche internationale Schutzzone: Bundeswehr plant Syrien-Szenario mit 2500 Soldaten, Spiegel Online, 25. Oktober, <https://www.spiegel.de/politik/ausland/bundeswehr-rechnet-fuer-syrien-schutzzone-mit-2500-soldaten-a-1293307.html>.

137 Beispiele: U.a. strategische Aufklärungs- und Überwachungsfähigkeiten, strategische Luftunterstützung, strategische logistische Fähigkeiten, etc..

138 Siehe dazu u.a.: Markus Kaim; René Schulz (2020): Die EU wird das VN-Waffenembargo in Libyen nicht durchsetzen können, SWP-Aktuell, Nr. 10, Februar.

139 Jason R. Greenleaf (2013): The Air War in Libya, in: Air & Space Power Journal March-April, S. 42

Fazit: Verantwortungsvoller Schutz erfordert hohen Ressourceneinsatz

Es gibt in weiteren Studien nur selten konkrete Angaben zu den erforderlichen militärischen Kräften für die Durchsetzung von denkbaren Schutz- und Flugverbotszonen. Dies ist auch nachvollziehbar, da jeder Einzelfall mit seinen spezifischen Grundlagen und Rahmenbedingungen gesondert betrachtet, bewertet und ausgeplant werden muss. Dies lässt sich auch schon aus den zuvor geschilderten Beispielen ableiten.

So verwundert es auch nicht, wenn ein amerikanisches militärisches Planungshandbuch für „Mass Atrocity Response Operations“ feststellt: „The land force is scalable from limited (2.000 – 5.000) brigade-sized interventions to division-sized (15.000 – 25.000) or larger operations.“¹⁴⁰ Auch dieses sehr lesenswerte Handbuch geht also von einem erheblichen militärischen Kräfteinsatz aus, betrachtet nicht nur den notwendigen Anteil der Landstreitkräfte und orientiert sich neben generellen Grundsätzen an der fokussierten Bewertung des konkreten Einzelfalles.

Planungsparameter für die hier betrachteten Einsatzoptionen

Im Folgenden soll nun bei der Betrachtung der im Kapitel 4 „Konzepte zum Umgang mit den Szenarien: Ziele, Typen, Merkmale, Indikatoren für Erfolg von Schutzzonen“ dargestellte Rahmen genutzt werden, um grundsätzliche Überlegungen und Planungsparameter darzustellen, die vor Beginn der Einrichtung wie auch immer gearteter Schutzzonen zu berücksichtigen sind. Es geht in diesem Abschnitt ausdrücklich nicht darum, auf die dort entwickelten Szenarien „Blaupausen“ von möglichst detaillierten zivilen oder militärischen Reaktions-Optionen (u. a. Festlegung auf erforderliche zivile und militärische Fähigkeiten und Umfänge/Stärken im Detail) zu übertragen, die spätestens dann obsolet sein könnten, wenn in einer konkreten Situation Planung auf Realität trifft.

Beobachtung

Das Konzept der Nutzung von Militär- oder zivilen Beobachter*innen im Zusammenhang mit entmilitarisierten Pufferzonen stammt vornehmlich aus konventionellen Konfliktkonstellationen, wo diese auf dem Einverständnis der Konfliktparteien beruhen: auf Zypern, auf der koreanischen Halbinsel oder auf den Golanhöhen trennen schmale demilitarisierte Zonen jeweils konventionelle Streitkräfte in Territorial- bzw. Grenzkonflikten. Die freiwillige physische Trennung der Parteien, die dann unter mehr oder minder permanenter Beobachtung stehen, friert einen bestimmten Frontverlauf ein und vermeidet überraschende Vorstöße der einen oder anderen Seite.

Zu den wirksamsten „Beobachter*innen“ im Sinne präventiver Gewaltreduktion gehören, wie bereits schon erwähnt, immer noch Blauhelmsruppen, deren Präsenz in vielen Kontexten zumindest die Gewalt durch nicht-staatliche Akteur*innen eindämmt.¹⁴¹

Für den Einsatz in solchen „Beobachtungszonen“ kommt es generell darauf an, den Konfliktparteien möglichst zu „verwehren“, den Beobachter*innen die Beobachtung entscheidender Gebiete und damit die Dokumentation von Embargoverletzungen (z. B. Waffenlieferungen) oder Gewalttaten unmöglich zu machen, ihre Erkenntnisse mittels Desinformation und psychologischer Kriegsführung zu unterminieren oder die Beobachter*innen praktisch mundtot zu machen, denn dann wäre Beobachtung überflüssig.

¹⁴⁰ Sewall; Raymond; Chin (2010), S. 57.

¹⁴¹ Siehe Hanne Fjelde; Lisa Hultman; Desirée Nilsson (2019), S. 103–131.

Für die Planung ist es daher besonders wichtig, den zu beobachtenden Raum so festzulegen, dass möglichst alle Aktivitäten der Konfliktparteien, die zu einer Gefährdung oder einer Eskalation der Lage führen könnten, durch Beobachtung zuverlässig erfasst werden können. Daraus sowie aus der Größe und den geographischen und topographischen Besonderheiten des Raumes und seiner (Verkehrs-)Infrastruktur muss dann – auch unter Berücksichtigung der Fähigkeiten der Konfliktparteien – die Zahl der einzusetzenden Beobachter*innen abgeleitet werden. Zusätzlich wird dann die Frage zu klären sein, ob die einzusetzenden Beobachter durch militärisches oder ziviles Personal zu stellen sind und angesichts der jeweils konkreten Lage – so wie in vielen UN-Missionen bereits praktiziert – eventuell durch eine „Schutztruppe“ zu schützen und durch besondere Aufklärungsmittel (z. B. Drohnen und Satellitenaufklärung) zu unterstützen sind. Auf jeden Fall sollten sie mit sicheren Kommunikationsmitteln ausgestattet werden. Damit ist auch für ein solches Szenario der zivile und militärische Aufwand erheblich – dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass sowohl das entsprechend ausgebildete zivile Personal im Personalpool des Zentrums für internationale Friedenseinsätze (ZIF) als auch das zur Verfügung stehende und entsprechend ausgebildete militärische Personal der Bundeswehr zahlenmäßig begrenzt ist und auch im Zusammenhang mit der zu erwartenden Länge eines solchen Einsatzes Personalrotationen abgedeckt werden müssen. Aufgrund dieser Fakten und in Bezug auf das politische Gewicht einer solchen Mission muss daher stets multilaterales Handeln angestrebt werden. Wie hoch allein der personelle wie materielle Aufwand für derartige Schutzzonen ist, selbst wenn sie ausschließlich zivil sind, wird am Beispiel der OSZE-Missionen in der Ukraine offenkundig.¹⁴²

Negative Schutzzonen

Pufferzonen, sogenannte entmilitarisierte Zonen und Flugverbots- bzw. andere Ausschlusszonen für bestimmte Typen von Waffensystemen werden – wie bereits im Kapitel 4 dargestellt – in Szenarien der Massengewalt von externen Akteur*innen dazu genutzt, um Täter*innengruppen bzw. einzelne Konfliktparteien aus definierten Räumen fernzuhalten, den Einsatz einzelner Waffensysteme (aus der Luft, schwere Artillerie) und damit verbundene (Re-)Eskalationsrisiken zu verhindern, ohne selbst die völkerrechtliche Verantwortung einer Besatzungsmacht zu übernehmen bzw. dort den Schutz der Zivilbevölkerung zu garantieren.

Diese Szenarien erfordern neben den zivilen Anstrengungen und Mitteleinsätzen einen erheblichen Einsatz militärischer Mittel wie anhand der vorgestellten Beispiele bereits deutlich geworden sein sollte. Für die Planung ist es daher auch in diesen Szenarien von besonderer Bedeutung, die zu beobachtenden Räume sowie den Einsatz eigener militärischer Mittel so festzulegen, dass möglichst alle Aktivitäten der Konfliktparteien, die zu einer Gefährdung oder einer Eskalation der Lage führen könnten, durch Beobachtung und Aufklärung zuverlässig erfasst werden können. Daraus sowie aus der Größe und den geographischen und topographischen Besonderheiten des Raumes und seiner (Verkehrs-)Infrastruktur muss dann – auch unter Berücksichtigung der Fähigkeiten sowie der militärischen Mittel der Konfliktparteien – der eigene militärische Kräfte- und Mittelansatz abgeleitet werden.

Dabei kommt es darauf an, dass der eigene Kräfteansatz aufgrund seiner Stärke und seiner Zusammensetzung mit der damit einhergehenden Abbildung militärischer Fähigkeiten eine abschreckende Wirkung auf die Konfliktparteien ausübt. Dies wird aber nur dann gelingen, wenn er aus der Wahrnehmung der Konfliktparteien deren eigenen Fähigkeiten sowohl quantitativ als auch qualitativ eindeutig überlegen ist.

¹⁴² Siehe als Beispiel für den Personalaufwand die zivile Special Monitoring Mission (SSM) der OSZE in der Ukraine, die derzeit eine Stärke von ungefähr 1.300 Angehörigen umfasst, davon ca. 760 internationale Beobachter*innen aus mehr als 40 OSZE-Mitgliedsstaaten. Deutschland hat über das ZIF 41 Sekundierte in diese Mission entsandt. <https://www.zif-berlin.org/akteure-friedenseinsatzen>.

Besonders schwer herzustellen ist diese Überlegenheit, wenn die Konfliktparteien zur Durchsetzung und Erreichung ihrer Ziele bereit sind, asymmetrische Kampfweisen und -mittel einzusetzen. Denn dann kann sich der eigene dagegen zu setzende Kräfteansatz quantitativ und qualitativ nicht nur an den Fähigkeiten der Konfliktparteien ausrichten, sondern muss ebenfalls das Verhältnis insgesamt verfügbarer Sicherheitskräfte zur Zahl der zu schützenden Bevölkerungs- bzw. Opfergruppen mitberücksichtigen.

Ein ebenfalls nicht einfach zu lösendes Problem stellen die Ausschlusszonen für schwere Waffen dar, da mit den heute verfügbaren Reichweiten von selbst einfacher Rohr- und Raketenartillerie, unter Umständen in festgelegte entmilitarisierte oder Pufferzonen hineingewirkt werden kann. Dies ist bei der Planung besonders zu berücksichtigen. Eine Möglichkeit ist, die entmilitarisierten oder Pufferzonen geographisch so auszudehnen, dass ein Hineinwirken in kritische Räume innerhalb der Zonen nicht möglich ist. Gegebenenfalls müssten dann mit einem Mandat die klaren rechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass auch gegen militärische Mittel außerhalb der entmilitarisierten und Pufferzonen militärische Gewalt angewendet werden darf, wenn bewaffnete Angriffe von außerhalb gegen Ziele innerhalb dieser Zonen erfolgen.¹⁴³

Flugverbotszonen müssen genauso wie alle anderen Planungen einen multilateralen Rahmen berücksichtigen. Ihre Einrichtung sprengt aber aufgrund der notwendigen und tatsächlich verfügbaren Mittel von vornherein einen alleinigen europäischen Ansatz. Es sind dazu von vornherein die Einbeziehung von NATO-Mitteln (AWACS) und insbesondere die Einbeziehung des Bündnispartners USA mit seinen strategischen militärischen Fähigkeiten unverzichtbar.

Positive Schutzzonen

Schutzzonen, die zeitweilig mit politischen, militärischen und ggf. polizeilichen Mitteln ein tatsächliches Gewaltmonopol über ein begrenztes Gebiet errichten und ein realistisches Mittel sein können, um anarchische Gewalt, Terrorkrieg oder Genozid zu verhindern, erfordern auch unter Berücksichtigung des gerade zuvor Diskutierten den höchsten militärischen Kräfte- und Mittelansatz, um zumindest Teile der Bevölkerung oder der Opfergruppen der Bedrohung zu entziehen und so das zentrale politische Ziel der Täter*innen zu durchkreuzen.

„Fehlt die Kooperationsbereitschaft der Parteien von vornherein, kommt wie in Ruanda nur eine Ermächtigung zur zwangsweisen Einnahme, Neutralisierung und Kontrolle des Gebiets nach Artikel 42 UN-Charta in Betracht. Dabei muss der Sicherheitsrat ausdrücklich zur Einnahme des Gebiets und Souveränitätsbeschränkung ermächtigen.“¹⁴⁴ Auch hier gelten die gerade angestellten Planungsüberlegungen für den militärischen Kräfte- und Mitteleinsatz uneingeschränkt. Hinzu kommt bei der Betrachtung der erforderlichen Größe einer Schutzzone noch die Frage, ob in Bezug auf bisherige praktische Erfahrungen, generell oder vor dem Hintergrund der Länge eines Einsatzes und der damit verbundenen notwendigen Durchhaltefähigkeit (Personalrotationen) sowie der erforderlichen Mittel die Europäer*innen überhaupt in der Lage wären, einen solchen Einsatz auch nur bezüglich des Landstreitkräfteanteiles ohne Unterstützung der amerikanischen Streitkräfte allein durchzuführen. Aus militärischer Sicht bestehen daran berechtigte Zweifel.¹⁴⁵

¹⁴³ Vgl. Weerth (2015), S. 109 „Zur Sicherstellung des Schutzes kann – je nach Kooperationsbereitschaft der Parteien – zudem die Anordnung oder Vereinbarung einer Flugverbotszone und einer Sperrzone (exclusion zone) für schwere Waffen um die Schutzzone geeignet und erforderlich sein.“

¹⁴⁴ Ebenda, S. 108

¹⁴⁵ Dies entspricht auch den Ergebnissen von Telefoninterviews von Professor Dr. Andreas Heinemann-Grüder mit General a.D. Hans-Lothar Dommrose am 06.04.2020 und dem damaligen Brigadegeneral Hartmut Renk (jetzt Generalmajor) am 20.04.2020.

Aber auch der zivile Aufwand zur Durchsetzung einer solchen Schutzzone erhöht sich erheblich. Denn

„hat die Schutzzonentruppe aufgrund gewaltsamer Einnahme der Zone beziehungsweise aufgrund unzureichender Macht des Gaststaats die effektive Kontrolle über das Gebiet oder hat sie diese vom Gaststaat übertragen bekommen, können sich zusätzliche Eingriffsbefugnisse aus den besatzungsrechtlichen Regelungen der Haager Landkriegsordnung (HLKO) und der Vierten Genfer Konvention (GK IV) ergeben. Diese verpflichten die Truppe dazu, öffentliche Ordnung und öffentliches Leben wiederherzustellen und aufrechtzuerhalten sowie die humanitäre und medizinische Versorgung zu gewährleisten. Insgesamt sollten im Interesse der Rechtssicherheit und klaren Verantwortungsverteilung die verwaltungsrechtlichen Eingriffsbefugnisse der Schutzzonentruppe im Mandat oder – noch besser – in einer Vereinbarung mit dem Gaststaat geklärt werden.“¹⁴⁶

Darüber hinaus ergeben sich eine ganze Reihe von weiteren Aufgaben und Pflichten, die sich aus dem Völkerrecht, dem Mandat bzw. möglichen Vereinbarungen mit dem Gaststaat ergeben, wie z. B.:¹⁴⁷

- die Gewährleistung/Sicherstellung eines menschenrechtlichen Mindeststandards an Schutz, humanitärer Versorgung und Freiheitsrechten für die Schutzzonenbevölkerung,
- die Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse in Form der Verteidigung, Überwachung oder auch im Rahmen der öffentlichen Sicherheit bei der Sicherung der Zone,
- die Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung wie z. B. die Kontrolle der Schutzzongrenzen/bestimmter Gebiete, Entwaffnung, Sicherstellung humanitärer Versorgung, Verteidigung gegen Angriffe,
- der Schutz von Binnenvertriebenen,
- die Durchsetzung/Gewährleistung des anerkannten Menschenrechtes auf Nahrung, Unterkunft und medizinische Versorgung sowie des Folterverbotes,
- die Wahrnehmung der positiven Schutzpflicht, den Transport humanitärer Hilfsgüter durch Begleitschutz oder die Aufhebung von Blockaden sowie die Wasser- und Stromversorgung sicherzustellen oder im Einzelfall die eigenen medizinischen Einrichtungen für die Bevölkerung zu öffnen,
- die Verpflichtung, Personen, Ehre, Familienrechten, religiöse Überzeugungen, Gepflogenheiten und Gebräuche zu schützen, beziehungsweise diesen Raum zu geben,
- die Gewährung von Bewegungsfreiheit (Einschränkungen in begründeten Ausnahmefällen möglich),
- die Zuflucht in die Schutzzone gewähren, die Rückkehr in Heimatgebiete und möglichst auch die Flucht aus der Schutzzone etwa durch sichere Korridore oder die Bereitstellung des Transports ermöglichen.

¹⁴⁶ Weerth (2015), S.110

¹⁴⁷ Weerth (2015), S. 110 f.

Die Möglichkeit der Durchsetzung all dieser Aufgaben und Verpflichtungen setzt ein reibungsloses Zusammenspiel der zivilen und militärischen Akteur*innen der Schutzmacht, d.h. die Kooperationsbereitschaft der Konfliktparteien voraus und ist im Zweifelsfall von den der Schutzzone zur Verfügung stehenden (Zwangs-)Mitteln abhängig. Diese liegen in der Verantwortung des UN-Sicherheitsrates und sind davon abhängig, dass der Sicherheitsrat bereits bei der Errichtung von Schutzzonen die erforderlichen Zwangsmittel genehmigt und dafür sorgt, dass sie auch entsprechend bereitgestellt werden. Dies sollte durch eine Ermächtigung unter Kapitel VII zur Nutzung von „allen erforderlichen Maßnahmen“ zum Schutz der Bevölkerung erfolgen und möglichst eine Konkretisierung der zur Verfügung stehenden Instrumente (z. B. Errichtung von Schutzkorridoren, Entmilitarisierung, Flugverbot) beinhalten.¹⁴⁸

Nur wenn die Rahmenbedingungen klar sind und die entsprechend erforderlichen Kräfte und Mittel gesichert zur Verfügung stehen, wird es die Bereitschaft geben, sich auf eine solch komplexe sowie risikobehaftete Herausforderung wie das Errichten von Schutzzonen einzulassen. Darüber hinaus ist festzustellen, dass die deutschen militärischen Fähigkeiten für ein robustes Schutzzone-Szenario, insbesondere vor dem Hintergrund anderer eingegangener und laufender multinationaler Verpflichtungen, vermutlich nicht ausreichen werden.¹⁴⁹ Es gilt also zu priorisieren. Dies trifft sicherlich ebenso, wenn vielleicht auch in anderem, abgestuften Maße, für Deutschlands Partner*innen in Europa zu. Zu prüfen wird auch sein, ob für die Gewährleistung der notwendigen Durchhaltefähigkeit auf der zu erwartenden Zeitachse amerikanische Hilfe erforderlich ist. Wenn eine robuste militärische Schutzzone mit einer lageentsprechend notwendigen Flugverbotszone verknüpft werden muss, dann geht dies derzeit voraussichtlich kaum ohne amerikanische Hilfe.

Um die Lücke zwischen Anspruch einerseits und Realität andererseits schließen zu können, sollte für die unterschiedlichen Szenarien eine Bestandsaufnahme der jeweils erforderlichen sowie verfügbaren zivilen und militärischen Fähigkeiten in einem ressortübergreifenden Analyse- und Planungsgremium am Anfang aller Überlegungen stehen. Dies wäre dann auch eine zwingende Voraussetzung, um eine sorgfältig abgestimmte, ressortübergreifende nationale Position in entsprechende multilaterale Abstimmungsprozesse sachgerecht einbringen zu können.

¹⁴⁸ Vgl. ebenda, S.111.

¹⁴⁹ Siehe Rainer L. Glatz; Wibke Hansen; Markus Kaim; Judith Vorrath (2018): Die Auslandseinsätze der Bundeswehr im Wandel, SWP-Studie 7, Mai, Berlin, S. 16–19.

7. Empfehlung und Umsetzungsvorschläge: Schutzzone als strategische Option

In den 25 Jahren seit dem Genozid in der gescheiterten UN-Schutzzone Srebrenica hat das westliche Bündnis im Umgang mit den Gewaltkonflikten um Europa herum fast alles praktiziert: von der zeitweiligen Errichtung eines Protektorats im Kosovo am einen Ende des Eingriffsspektrums bis zum Versuch, sich aus dem Syrienkrieg herauszuhalten, am anderen Ende. Ankündigungen ohne die Bereitschaft zur militärischen Durchsetzung sind in Srebrenica ebenso gescheitert wie die Zuschauerrolle der EU in Syrien, aber auch die Überdehnung des für einen humanitären Schutzzweck autorisierten militärischen Einsatzes hin zum Sturz des Gaddafi-Regimes in Libyen. Die Gegenbeispiele aus Nordirak ab 1991, Kosovo ab 1999, Südsudan ab 2014 und Ukraine ab 2015 zeigen demgegenüber, dass der moralische Imperativ und strategische Nutzen des Schutzes bedrohter Menschen vor Massengewalt nicht zwangsläufig zum Scheitern verurteilt ist, sondern zumindest teilweise gelingen kann.

Dies gilt allerdings nur dann und nur in dem Umfang, in dem die eingesetzten politischen, militärischen und humanitären Mittel der Bedrohung gewachsen sind. Zudem haben selbst solcherart erfolgreiche Schutzprojekte auch erhebliche negative Nebeneffekte, für die die Schutzmacht unweigerlich eine Mitverantwortung trägt, weil sie sie erst ermöglicht hat. Im Fall des Nordirak hatte die Schutz- und spätere Flugverbotszone in diesem Sinne erst die Schaffung eines kurdischen Para-Staates samt endemischer Korruption und eingeschränkter Demokratie zur Folge; im Kosovo ermöglichten der Schutz durch KFOR und UNMIK ein politisches System, in dem führende Mitglieder der nationalistischen, teils terroristischen und teils verbrecherischen UČK wichtige Machtpositionen erlangen konnten.

Schutzzonen waren und sind also kein Allheilmittel. Wirksam durchgesetzte Schutzzonen können aber sehr wohl viele Menschenleben retten. Sie können darüber hinaus die katastrophalen regionalen und überregionalen Folgeeffekte von Massengräueltaten wie Massenvertreibungen und Terrorkrieg bis hin zu Völkermord so eindämmen, dass ein Übergreifen auf benachbarte Länder und Regionen verhindert oder deutlich reduziert wird, und damit auch Abwehr- und Überreaktionen von Akteur*innen dort vorgebeugt wird.

Zentrale Empfehlung: Schutzzonen als politische Option rehabilitieren

Aus dieser strategischen Schlussfolgerung zu den Chancen, Risiken und Grenzen von Schutzzonen als Instrument zur Einhegung von Massenverbrechen und ihren Folgen ergibt sich eine entscheidende Empfehlung an die deutsche Politik und Fachöffentlichkeit:

Es ist Zeit, das Instrument der Schutzzone als politische Option zu rehabilitieren und multilateral handlungsfähig zu werden, um Völkermord und schwere Menschenrechtsverletzungen zu verhindern – was die Bundesregierung zurecht als Teil der deutschen Staatsraison anerkennt.¹⁵⁰ Der Aufbau entsprechender Kapazitäten der Frühwarnung und des zeitigen Handelns werden der Krisenreaktionsfähigkeit und dem Fähigkeitsprofil für humanitäre Interventionen zugutekommen.

150 Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“, Kabinettsbeschluss vom 14. Juni 2017.

Schutzzonen als politische Option zu betrachten bedeutet, dass sich die deutsche Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik in die Lage versetzt, in entsprechenden menschenrechtlichen Bedrohungslagen (Massenverbrechen) und im Ergebnis rechtlicher Abwägungen die Einrichtung und Umsetzung einer Schutzzone im multilateralen (mindestens EU-) Verbund zu konzipieren, nötigenfalls zu führen und einen angemessenen Anteil der erforderlichen zivilen wie militärischen Fähigkeiten beizutragen. Schutzzonen sind insofern eine der Handlungsoptionen, deren Realisierung davon abhängt, dass der parteiübergreifend angestrebte Ausbau der friedens- und sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit Deutschlands und der Europäischen Union Früchte trägt.

Notfalls könnten Bundesregierung und Bundestag ein solches Engagement, wie so viele andere Einsätze der letzten 30 Jahre, auch ad-hoc auf die Beine stellen. Sowohl im Hinblick auf den gewünschten Erfolg (den Schutz möglichst vieler bedrohter Menschen und der politischen Wirkung auf den Gewaltkonflikt) als auch im Hinblick auf die Verantwortung gegenüber den eingesetzten eigenen Kräften, gegenüber den Verbündeten und in Bezug auf unbeabsichtigte Nebenwirkungen ist es allerdings Verpflichtung der Politik sowie guter außenpolitischer wie militärischer Führung, die in den Kapiteln 5 und 6 umrissenen Kernfähigkeiten in angemessenem Umfang aufzubauen und sich auf jede Handlungsoption solide vorzubereiten.

Eine solche Vorbereitung erfordert ein systematisches Durchdenken, Planen, Üben und Streiten. Dadurch entsteht die eingespielte gemeinsame Sprache und Vertrautheit der führenden Akteur*innen mit der Materie, die substanzielle Debatten und Verständigungen ermöglicht, und zwar auf einem soliden Fundament politischer Grundlinien der Parteien und Fraktionen. Dies entspricht auch den Erfahrungen der US-Regierung unter Präsident Barack Obama (2008–2016), welche u. a. ein „Atrocities Prevention Board“ etablierte. Dazu trug auch die Beschäftigung des Kongresses mit dem Thema bei, der in Trumps Amtszeit seinerseits das Thema weiterführte. Der „Elie Wiesel Genocide and Atrocities Prevention Act“ (unterzeichnet von Trump im Januar 2019) bestätigte u. a. Obamas Erhebung von „Atrocity Prevention“ zum „nationalen Interesse“ und etablierte eine jährliche Berichtspflicht der*s Präsident*in an den Kongress als Basis für eine politische Debatte und Weiterentwicklung des Instrumentariums.¹⁵¹

Um schutzpolitische Politik- und Strategiefähigkeit zu erreichen, müssen sich die verschiedenen Akteur*innen und Foren der außenpolitischen Willensbildung – von der Öffentlichkeit über die Parteien bis hin zu Parlament und Exekutive – mit den Möglichkeiten, Herausforderungen und Dilemmata von Schutzzonen und den Handlungsalternativen des außen-, sicherheits- und friedenspolitischen Instrumentariums zur Einwirkung auf Gewaltkonflikte und Massenverbrechen auseinandersetzen.

Eine Engführung auf Übungen und Workshops zu Schutzzonen wäre Stückwerk. Eine Aufmerksamkeits- und Ressourcenkonkurrenz zu anderen „zweitbesten“ Instrumenten wie ziviler Krisenprävention und Stabilisierungsmaßnahmen, zu Friedenseinsätzen und dem gesamten Spektrum der Sicherheitszusammenarbeit wäre fatal. Es gilt, die Politik- und Strategiefähigkeit im Sinne der Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ im deutschen und europäischen Interesse *insgesamt*

151 Lehren für Deutschland diskutieren Sarah Brockmeier; Gerrit Kurtz; Philipp Rotmann (2013): Schutz und Verantwortung. Über die US-Außenpolitik zur Verhinderung von Gräueltaten, Heinrich-Böll-Stiftung/GPPi; Sarah Brockmeier (2016): The Future of Germany's Support to the Responsibility to Protect, in: Doutje Lettinga; Lars van Troost (eds.) Shifting Power and Human Rights Diplomacy, Amnesty International Netherlands, October, S. 73–81; Heinemann-Grüder; Rotmann (2017). Zu den Erfolgen und Misserfolgen der Obama-Initiative für Atrocity Prevention in den USA vgl. Charles J. Brown et al. (2016): A Necessary Good. U.S. Leadership on Preventing Mass Atrocities. Final Report of the Experts Committee on Preventing Mass Violence, Friends Committee on National Legislation; Tessa Alleblas; Eamon Aloyo; Sarah Brockmeier; Philipp Rotmann; Jon Western (2017): In the Shadow of Syria. Assessing the Obama Administration's Efforts on Mass Atrocity Prevention, Hague Institute of Global Justice/GPPi/Mount Holyoke; Stephen Pomper (2018): Atrocity Prevention under the Obama Administration. What We Learned and the Path Ahead, US Holocaust Memorial Museum.

auszubauen. Dabei sind auch mögliche negative Folgen unterschiedlicher Optionen des Handelns und Nichthandelns zu betrachten.

Zentrale Messlatte des eigenen Anspruchs muss sein, nicht nur – wie bisher – über die deutsche (Nicht-) Beteiligung an den Initiativen unserer Partner*innen zu entscheiden, vielmehr muss der deutsche Staat in die Lage versetzt werden, eine Führungsrolle bei der Konzeption und Implementierung einer multilateralen Schutzzone (oder eines Friedens- oder Ausbildungseinsatzes) zu übernehmen. Dazu muss sich die Bundesregierung in die Lage versetzen bzw. vom Parlament im Hinblick auf den Aufbau der notwendigen Fähigkeiten in die Lage versetzt werden, substantielle eigene Vorschläge und Positionen zu entwickeln.

Strategiefähigkeit zum Schutz vor Massenverbrechen beruht auf den gleichen Voraussetzungen wie die sicherheits- und friedenspolitische Strategiefähigkeit schlechthin: Analyse, Strategiebildung und Führung sowie zivile Kapazitäten sollten sich ergänzen. Der Anspruch an Führungs- und Strategiefähigkeit liegt vielen Kabinettsbeschlüssen und Willensbekundungen der Bundesregierung zugrunde.

Wichtigste Erfolgsvoraussetzung für die Strategiefähigkeit in der nächsten Legislaturperiode ist, dass sich die Bundesregierung – insbesondere das Kanzleramt, die Spitzenvertreter*innen der Koalitionsfraktionen sowie das Außen- und Verteidigungsministerium – dem Anspruch im Koalitionsvertrag verschreiben und zügig die nötigen praktischen Initiativen umsetzen.

Vorschläge zur Umsetzung

Konkrete Schritte zur Schaffung von Strategiefähigkeit bestehen darin, die im Rahmen dieser Studie identifizierten Lücken bei den Ressourcen und Fähigkeiten, bei der Legitimationsbeschaffung und ressortübergreifenden Verständigung zu beheben. Soll eine substantielle Veränderung im Laufe der Legislatur 2021–2025 wirksam werden, dann müssen diese Schritte noch im Vorfeld der Bundestagswahl 2021 vorbereitet, im nächsten Koalitionsvertrag angekündigt und ihre Umsetzung zügig eingeleitet werden.

Ressourcen- und Fähigkeitslücken identifizieren und beheben

Zunächst ist eine **Bestandsaufnahme und Defizitanalyse der nötigen Kapazitäten und Fähigkeiten zur Frühwarnung vor Massengewalt** erforderlich. Ferner bedarf es einer Inventur zur Konzeption, Planung, Führung und Bereitstellung deutscher Beiträge bei der Realisierung multilateraler Schutzzonen. Die deklarierten Ambitionen der deutschen Sicherheits- und Friedenspolitik, d. h. das Weißbuch, die Leitlinien und die Konzeption der Bundeswehr, bedürfen neben der konzeptionellen Abbildung in weiteren Texten der Unterfütterung durch konkrete und jederzeit verfügbare zivile und militärische Fähigkeiten (personelle und materielle Hardware).

In eine solche Bestandsaufnahme sind nicht nur die diplomatischen, polizeilichen und weiteren zivilen (humanitäre Hilfe, Stabilisierung, Entwicklungszusammenarbeit) sowie die geheimdienstlichen und militärischen Ressourcen und Verfahren, sondern auch die Zivilgesellschaft und die Forschung (insbesondere zum Thema Frühwarnung) einzubeziehen. Der Institutionalisierung der Verfahren – innerhalb der Regierung sowie zwischen Regierung und Parlament – kommt für die Inwertsetzung von Ressourcen in tatsächliche Fähigkeiten entscheidende Bedeutung zu.

Die Bestandsaufnahme muss zeitnah beauftragt werden, damit sie in Nähe zum Wahltag im September 2021 vorgelegt werden kann und ihre Erkenntnisse in den Koalitionsvertrag und in die Anpassung der mittelfristigen Finanzplanung durch die neue Bundesregierung einfließen können. Darin wird die neue Bundesregierung die Priorität festlegen, die sie der Schutz-, sicherheits- und friedenspolitischen Strategiefähigkeit Deutschlands beimisst. Die Prioritätensetzung sollte sich in zwischen den Koalitionspartner*innen vereinbarten und finanzierten Investitionsprojekten zur Deckung der wichtigsten Kapazitäts- und Fähigkeitslücken widerspiegeln.

Legitimation: Völkerrechtsdebatten internationalisieren

Die deutsche Politik bekennt sich aus Prinzip und Eigeninteresse zum Multilateralismus. Deutschland ist abhängig von effektiver multilateraler Zusammenarbeit, primär im EU- und NATO-Rahmen. Gleichwohl werden die entscheidenden völkerrechtlichen Interpretationsdebatten zu Schutzgebot und Interventionsverbot bis heute unverändert in nationalen Foren geführt: Ministerien und Politik lassen sich ausschließlich von deutschen Völkerrechtsexpert*innen beraten, deren völkerrechtliche Diskussionen in deutscher Sprache – zwangsläufig – nur einen Teil der Debatten und Argumente aufnehmen, die in der internationalen Völkerrechtsdiskussion eine Rolle spielen (siehe Kapitel 2).

Bundesregierung und Bundestag sollten deshalb im Interesse der breitestmöglichen völkerrechtlichen Beratung **die formellen und informellen Mechanismen des Austauschs mit der Völkerrechtswissenschaft internationalisieren, d. h. zunehmend führende internationale Expert*innen in Beratungsgremien und zu ad-hoc Anhörungen einladen**. Die deutsche Völkerrechtswissenschaft sollte es sich ihrerseits zur Aufgabe machen, aktive Beiträge zum Umgang mit den völkerrechtlichen Dilemmata zu leisten.

Auf Grundlage einer vollständigeren völkerrechtlichen Debatte und Beratung bleibt es die Verantwortung der Politik, in jedem Einzelfall im Kabinett und im Rahmen der Parlamentsbeteiligung das Für und Wider unterschiedlicher Handlungsoptionen abzuwägen und im Rahmen der Haushaltspolitik die langfristigen Weichen für die Handlungs- und Umsetzungsfähigkeit der Bundesregierung zu stellen.

Verständigung: Übungs- und Planungsmechanismus schaffen

In einer konkreten Krise ist verfügbare Zeit immer ein wesentlicher, wenn nicht der entscheidende Faktor. Daher müssen die nötigen Fortschritte beim Durchdenken, Planen, Üben und Streiten über strategische Handlungsoptionen bei der Einrichtung von Schutzzonen im Vorfeld eingeübt werden. Dieses Einüben gilt es für die unterschiedlichen politischen Arenen – Regierung, Parlament und Parteien sowie Gesellschaft – jeweils kontextangemessen zu organisieren.¹⁵² Vonnöten sind **zivil-militärische Übungen und Planspielen unter ziviler Führung und breiter Beteiligung relevanter Akteur*innen**. Diese Übungen und Planspiele sollten sowohl historische wie auch hypothetische oder abstrakte Fälle durchspielen.

152 Die folgenden Vorschläge greifen Ideen auf, die Klaus Naumann in seinen Büchern „Einsatz ohne Ziel“ (2008) und „Der blinde Spiegel“ (2013) veröffentlicht hat.

Die konkreten Übungen und Planspiele muss die Exekutive anbieten – nur sie ist als organisierender Kern in der Lage, *einen* hinreichend integrierten Verständigungszusammenhang bereitzustellen. Sie darf aber nicht nur nach innen wirken, sondern muss Parlament, Parteien und Gesellschaft Austausch- und Beteiligungsangebote machen. Das Parlament kann und sollte dies auch einfordern. Darüber hinaus sollte die Bundesregierung Angebote für Planspiele mit EU-Exekutivorganen (Rat, EAD, Kommission) sowie Politik und Gesellschaft der europäischen Partner*innen machen.

Im exekutiven Kernbereich der Bundesregierung besteht die entscheidende Herausforderung darin, zu Beginn der nächsten Legislaturperiode **den Schritt von der Verhandlungskoordination im Rahmen von Ressortprinzip und Koalitionskonkurrenz zur gemeinsamen Arbeit zu organisieren**. Dieser Einstieg kann am besten unabhängig von der Tagespolitik gelingen, also beim Entwickeln und Durchführen gemeinsamer Planspiele und Übungen, die Optionen schaffen und keine Entscheidungen determinieren. Damit ein solcher Schritt gelingt, muss Vertraulichkeit gesichert und eine gleichwertige Berücksichtigung aller wesentlichen Optionen gewährleistet sein. Ein integrierter, ressortgemeinsamer Arbeitsstab „Einsatzszenarien, Übung und Planung“ wäre ein geeigneter Weg, der auf den Erfahrungen des 1. Deutsch-Niederländischen Korps mit der zivil-militärischen Übungsreihe „Common Effort“ aufbauen könnte. Dies kann gelingen, wenn der Arbeitsstab nah an der operativen Arbeit der beteiligten Institutionen ist, Zugriff auf die entscheidungsvorbereitenden Instanzen bzw. Entscheider*innen hat und nicht auf Fortbildung reduziert wird – praktisch also auf die politischen bzw. Planungsabteilungen bzw. Planungsstäbe gestützt würde, nicht jedoch durch die Zentralabteilungen der Ministerien.

Über die regierungsinternen Übungen und Planspiele hinaus sind **Angebote für die parlamentarische Beteiligung und zum Austausch mit politischen Parteien und der Fachöffentlichkeit** zu entwickeln. Auf europäischer Ebene gilt es, den Austausch mit Partnerregierungen und den Brüsseler Institutionen, mit Fachpolitiker*innen in den Partnerländern und im EU-Parlament sowie mit der europäischen Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit zu pflegen. Damit könnte die nächste Bundesregierung auch einen wichtigen **Beitrag zur Entwicklung einer gemeinsamen strategischen Kultur der Europäischen Union** im Kontext der „Europäischen Interventionsinitiative“ leisten. Die Beteiligungstiefe an derartigen Übungen bzw. Planspielen kann für unterschiedliche Akteur*innengruppen zwischen voller Beteiligung und zusammenfassenden Briefings abgestuft gestaltet werden. Ein solcher Verständigungsmechanismus zu operativen Einsatzszenarien würde die strategische Kultur in Deutschland weiterentwickeln und die „weichen“ Voraussetzungen schaffen, dass Deutschland und die EU in Zukunft besser dazu beitragen können, bedrohte Menschen vor Massenverbrechen zu schützen

Der Beirat der Bundesregierung Zivile-Krisenprävention und Friedensförderung

Der Beirat bündelt zivilgesellschaftliche und wissenschaftliche Expertise zur Krisenprävention und Friedensförderung und berät die Arbeit der Bundesregierung. Er setzt sich aus 20 Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen zusammen. Er begleitet die Umsetzung der 2017 von der Bundesregierung beschlossenen Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. Durch seine Arbeit fördert der Beirat aktiv den Austausch der Bundesregierung mit der Zivilgesellschaft. Zu übergreifenden strategischen Fragen kann der Beirat öffentlich Stellung beziehen.

Mitglieder des Beirats:

Bodo von Borries

Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe (VENRO), (Vorsitzender)

Dr. Kira Vinke

Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK), (Vorsitzende)

Dr. Melanie Coni-Zimmer

Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Professor Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann

Berghof Foundation

Generalleutnant a.D. Rainer Glatz

ehemaliger Befehlshaber des Einsatzführungskommandos der Bundeswehr sowie ehemaliger Senior Distinguished Fellow der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Dr. Jörn Gravingholt

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Melanie Hauenstein

United Nations Development Programme (UNDP)

Professor Dr. Andreas Heinemann-Grüder

Bonn International Center of Conversion (BICC)

Christiane Kesper

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

Dr. Jörg Lüer

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

Dr. Claudia Major

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Dr. Jochen Motte

Forum Menschenrechte

Nora Müller

Körper-Stiftung

Winfried Nachtwei

MdB a.D.

Sonja Schiffers

Polis180 e.V

Ginger Schmitz

Plattform Zivile Konfliktbearbeitung

Martin Vehrenberg

Konsortium Ziviler Friedensdienst (ZfD)/AGIAMONDO e.V.

Lars Wagner

Deutsche Hochschule der Polizei

Natascha Zupan

Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt)

Priv.-Doz. Dr. Nadjma Yassari

Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht