



Souveränität, Völkermord und humanitäre Interventionen

Christian Tuschhoff

Theorienstreit über Souveränität

Eine wichtige Norm internationaler Beziehungen, auf die sich Legitimität und/oder wechselseitige Akzeptanz beziehen könnte, ist Souveränität. Diese Norm ist allein deshalb wesentlich und spannend, weil sich ihre Bedeutung, Anwendung und Akzeptanz schleichend verändert. Das Konzept und sein Bedeutungswandel liegt genau an der Nahtstelle zwischen Innen- und Außenpolitik, die einen Konfliktpunkt in der Auseinandersetzung zwischen Mitzen und Buzan/Lawson (Buzan/ Lawson 2016; Mitzen 2016) darstellt.

TEILUNG VON SOUVERÄNITÄT

Carmen Pavel (2014) verdeutlicht zunächst die ethische Ambivalenz von Souveränität: Staaten verfügen über das Recht und die notwendigen Zwangsmittel (Gewaltmonopol), um ihre Bürger vor Schädigung durch andere Bürger zu schützen. Außerdem verleiht Souveränität Staaten das Recht, ihre Bürger vor Schädigung durch andere Staaten zu schützen. Gleichzeitig ermöglicht das Gewaltmonopol Staaten allerdings auch die Möglichkeit, diese Zwangsmittel entweder aktiv gegen ihre Bürger einzusetzen oder ihnen passiv den Schutz zu verweigern, so dass Bürger in (lebensbedrohliche) Gefahr geraten können. In diesem Fall verändert sich das Nichteinmischungsprinzip von Souveränität moralisch betrachtet von einem Vorteil zu einem Nachteil.

Die politische und wissenschaftliche Debatte dreht sich deshalb darum, wie diese moralische Ambivalenz, die dem Dilemma der Souveränität innewohnt, in der Praxis aufgelöst werden kann: Wie
Nr. 3/2016

kann es gelingen, die Norm der Souveränität als wesentliche Grundlage zwischenstaatlicher Beziehungen zu erhalten und gleichzeitig dafür zu sorgen, dass Staaten sie nur für moralisch akzeptierte Zwecke in Anspruch nehmen?

Pavel folgt mit ihrem Vorschlag dazu der jungen Doktrin der internationalen Schutzverantwortung: Souveränität wird nicht mehr ausschließlich Staaten zugesprochen. Sie müssen diese vielmehr mit anderen Staaten und internationalen Organisationen – insbesondere dem internationalen Strafgerichtshof (ICC) – teilen. Damit verändert sich die Bedeutung von Souveränität dramatisch von einem ausschließlichen und unveräußerlichen Recht von Staaten zu einem Recht, das auf verschiedene Akteure aufgeteilt ist. Es kommt hinzu, dass nicht mehr die Staaten selbst bestimmen, was unter Schädigung ihrer Bürger (Menschenrechtsverletzungen) auf dem Territorium ihrer Zuständigkeit zu verstehen ist, sondern dass diese Festlegung nunmehr international normiert ist.

Pavels Vorschlag, Souveränität zwischen verschiedenen Akteuren aufzuteilen, ist eine Alternative zu den Theoretikern der *global governance*. Diese sehen die Lösung des moralischen Dilemmas von Souveränität eher in der Bildung eines Weltstaates und eines kosmopolitischen Demos (Volk). Damit wollen sie zusätzlich regionaler Ungleichheit, grenzüberschreitenden Umweltkatastrophen und autoritären Regimen und Konflikten entgegenwirken (Cocks 2016: 191). Staaten würden daher

einem Weltstaat hierarchisch untergeordnet.¹

Pavel zieht demgegenüber ihren Vorschlag geteilter Souveränität einer viel radikaleren Veränderung von Anarchie zu Hierarchie vor, die ein Weltstaat sein müsste. Zur Lösung des eingangs genannten Dilemmas, das Souveränität innewohnt, sei es nur notwendig, das moralisch fragwürdige Verhalten von Staaten zu beenden und die Anwendung von Souveränität auf die positiven Aspekte – den Schutz der Bürger – zu lenken. Staaten müssen sich deshalb dazu verpflichten, Souveränität unter Beachtung des *ius cogens* anzuwenden, d.h. sie müssen die anerkannten Normen gegen Völkermord, Sklaverei, Rassendiskriminierung, Folter, Menschenhandel und Bürgerkrieg beachten. Da Bürger unter dem Blickwinkel der Souveränität weder über das Recht verfügen noch unter den realen Bedingungen in einem autoritären Regime die Möglichkeit besitzen, bei Menschenrechtsverletzungen Hilfe von außen anzufordern, werden Staaten und internationale Organisationen ermächtigt, den geschädigten Bürgern diese Zustimmung zu einer Intervention von außen zuzuschreiben.

Gegenüber den Vorschlägen zur Errichtung eines Weltstaates hat Pavels Teilung von Souveränität den Vorteil, dass externe Konflikte nicht einfach in interne umgewandelt werden, die dann innerhalb des Weltstaates ausgetragen würden. Zu groß wäre vermutlich auch die Entfremdung zwischen den lokal von Menschenrechtsverletzungen betroffenen

Bürgern einerseits und den den Weltstaat lenkenden Eliten und/oder Bürokraten andererseits. Statt Souveränität im Weltstaat zu konzentrieren, schlägt Pavel deshalb deren Teilung vor.

Joan Cocks (2016: 192) erhebt zwei Einwände gegen Pavels Argument von internationalen Institutionen als Garanten fundamentaler Menschenrechte. Erstens, warum werden nur individuelle Freiheit und körperliche Unversehrtheit zu den elementaren Grundrechten auf Menschenwürde gezählt, die durch das *ius cogens* geschützt sind? Gehören nicht materielle Gleichstellung, Ergebnisgleichheit gegenüber religiösen Wahrheiten, ökologisches Wohlergehen oder kommunale Freude an ererbten Lebensweisen auch dazu? Zweitens, was schützt davor, dass westliche Demokratien nicht ihre eigenen engstirnigen liberalen Wertvorstellungen anderen Gesellschaften aufzwingen, indem sie deren Bürgern die Zustimmung zur Intervention zuschreiben?

Darüber hinaus verweist sie auf grundlegende Probleme von geteilter Souveränität: Erstens, Pavels internationale Institutionen sind so konzipiert, dass sie über keine politische Agenda verfügen. Sie sind antiseptische moralische Akteure, die auf die bunte Welt der politischen Interessen herabstoßen, wenn fundamentale Menschenrechte gefährdet werden. Zweitens, auch die Staaten sind nahezu unpolitisch gedacht, wenn Pavel annimmt, sie könnten sich auf den Schutz von Bürgern als die moralisch unbedenkliche Komponente von Souveränität beschränken. Und drittens,

¹ Allerdings geht die Forschung zu *global governance* (Risse 2008; Schuppert 2008; Schuppert/ Zürn 2008) über die Bildung eines Weltstaates hinaus und sieht in Regieren nicht nur eine Aufgabe von Staaten sondern auch von anderen (gesellschaftlichen) Akteuren (Krasner 2005; Krasner/ Risse 2014). In einem solchen Kontext ist nicht das Rechtsprinzip der

Souveränität von ausschlaggebender Bedeutung, sondern wie Autorität zwischen Regierenden und Regierten sozial konstruiert wird (Simmerl/ Zürn 2016). Abweichend von dieser Sichtweise gehen Pavel und Cocks von einer relativ stabilen Rechtsnorm Souveränität aus.

wenn man sich die gegenwärtigen Konflikte rund um Rassismus, Menschenhandel, Bürgerkriege Folter, extreme Ausbeutung von Arbeitskräften ansieht, über wieviel Zwangsmittel müssten eigentlich zentrale internationale Institutionen verfügen, um auch nur einen kleinen Teil dieser Konflikte lösen zu können? Dies bedeutet, dass auch geteilte Souveränität zu einer Zentralisierung von Macht und deshalb zu einer Hierarchisierung internationalen Beziehungen führen würde, die Pavel am Weltstaat ablehnt. Der Unterschied liegt lediglich darin, wie die Zentralgewalt konstituiert und politisch kontrolliert wird. Dabei setzt geteilte Souveränität auf das Modell zwischenstaatlicher Beziehungen. Der Weltstaat denkt eher an demokratische Repräsentanz und Verantwortlichkeit der Repräsentanten, d.h. Prinzipal-Agent Beziehungen.

Pavel antwortet auf die Einwände von Cocks, dass die genannten Konflikte drängend seien und einer Lösung bedürfen. Ihr Vorschlag sei eher zu verwirklichen als ein Weltstaat. Auch deshalb sollte die internationale Gemeinschaft sich vor allem den eng beschränkten Problemen von Verletzung der grundlegendsten Menschenrechte zuwenden anstatt die Agenda zu sehr auszuweiten.

ILLUSION UND ABSCHAFFUNG

Joan Cocks (2015) wandte sich ebenso wie Pavel in ihrem Buch dem Problem zu, dass Souveränität auch unterdrückende Staaten mit Rechten ausstattet, die diese zu zerstörerischen, unmoralischen Zwecken nutzen können. Während Pavel aber die destruktiven Kräfte souveräner Staaten nur (normativ) einhegen möchte, liegt für Cocks das Problem tiefer und im Grundsätzlichen von Souveränität. Für sie ist das Wesen souveräne Staaten das Kernproblem, denn diese seien selbst aus Prozessen der Gewalt entstanden wie Kriegen, Bürgerkriegen, Kolonialismus, Besatzung oder Eroberung. Sie seien

deshalb strukturell unfähig zu einer freiheitsliebenden, unparteiischen, Menschenrechte schützenden Verantwortung. Wenn souveräne Macht im Staat einmal etabliert wurde, werden sich Gruppen ihrer bemächtigen, die zuvor beherrscht, unterdrückt oder verstümmelt wurden. Machtwechsel würden den Zyklus von Machtkonzentration, Schädigung von Bürgern und Forderung nach Anerkennung der Souveränität nur weiterführen. Unterdrückte werden zu Unterdrückern, wenn sie an die Macht kommen. Denn Souveränität signalisiert die Anwesenheit eines Masters, dem die Bevölkerung unterworfen sei (Cocks 2015: 194). Deshalb dürfe Souveränität nicht mit autonomer Selbstregierung von Gemeinschaften verwechselt werden, in der es weder Hierarchie noch Gewaltmonopol gebe.

In ihrer Buchbesprechung hält Pavel (2016) Cocks entgegen, dass Souveränität über ein moralisch akzeptiertes, transformatives Potential verfüge, das natürlich unvollkommen und in verschiedenem Ausmaß praktiziert und genutzt werde. Gerade in Demokratien zeige sich aber, dass mit Souveränität reale transformative Erfolge erzielt werden können, die anderswo nachgeahmt werden können. Insoweit sei Souveränität keineswegs eine Illusion, wie Cocks behauptet. Und, lassen sich Konflikte tatsächlich besser bewältigen, wenn (staatliche) Autorität dezentralisiert wird? Waren Gemeinschaften tatsächlich inklusiver, toleranter, wechselseitig akzeptanter, bevor sie sich zu souveränen Staaten zusammenschlossen? Cocks mache es sich zu einfach, wenn sie nur die schwarze Seite der Souveränität beschreibe und deshalb in deren Abschaffung die Lösung politischer Konflikte sehe.

In ihrer Replik auf Pavel weist Cocks darauf hin, dass keine souveräne Macht so absolut sei, dass sie dauerhaft auf die Zustimmung

der Bürger verzichten könne. „*Sovereign freedom* is more delusional... for attempting to combine domination and freedom into a single couplet.“ (Response to Carmen Pavel 2016, 195, Hervorhebung im Original). D.h. der Konstruktionsfehler von Souveränität, dass die unvereinbaren Komponenten von Herrschaft und Freiheit in einem Konzept vereint werden sollen, lässt sich nicht aufheben.

Staatenbildung und Völkermord

Die Aussage von Cocks, dass Staaten – und damit ihre Eigenschaft als Souverän – auf gewaltsame Weise gegründet werden, greift Scott Straus (2015) auf. Er will herausfinden, warum in ähnlichen Situationen manchmal Völkermord ausbricht in anderen aber nicht. Die dazu bestehende Literatur sei unbefriedigend, weil die Erklärungen für Völkermord dessen Ausbruch überhöhten und vor allem solche Fälle unberücksichtigt ließen, ihnen denen Völkermord durchaus wahrscheinlich gewesen wäre aber eben doch nicht ausbrach. Straus zeigt, dass Völkermord nur in solchen Situation entstand, in denen situative Anreize den Prozess der Konflikteskalation antrieben. Bei der Eskalation sind vor allem Ideen der ausschlaggebende Faktor. Wenn die staatenbildenden Eliten ein Gründungsnarrative schüfen (Gründungsmythos), in dem eine vorrangig identitätsbasierte Bevölkerung genannt werde, der der Staat zu dienen habe, seien Völkermorde wahrscheinlich (Straus 2015: 64). Denn die Eliten müssen aufgrund dieses Narrativ befürchten, dass sie von ausgeschlossenen Gruppen bedroht werden, die sie als untergeordnet und gefährlich einstufen. Diese Bedrohung macht die Auslöschung der gesamten sozialen Kategorie und damit Völkermord denkbar und für diese Eliten notwendig.

Wenn aber das Gründungsnarrativ nicht exklusiv sondern inklusiv sei und keine primäre politische Gemeinschaft

identifiziere oder Hierarchien sozialer Kategorien schaffe, entstünden keine Bedrohungen. Damit seien auch Gewalt gegen bestimmte soziale Gruppen keine Lösung für politische Konflikte. Es ist deshalb notwendig, die Gründungsnarrative zu analysieren und zu vergleichen.

Gründungsnarrative können Völkermord auf zweierlei weisen herbeiführen: Erstens, im Kontext von Kriegführung und politischer Instabilität vermengen sich Befürchtungen von materiellem Abstieg mit ideologischen Einstellungsmustern, die zu einer gesteigerten Bedrohungswahrnehmung und Anreizen zum Einsatz für auslöschende Gewalt (Völkermord) führen (Straus 2015: 34-41). In diesem Sinn ist Völkermord nicht das Ergebnis einer einzelnen Entscheidung sondern eines Eskalationsprozesses. Zweitens, können Gegenkräfte diese Eskalation nicht aufhalten. Solche Gegenkräfte können Völkermord dann verhindern, wenn sie stark genug sind. Dazu gehören insbesondere ideologische Gegennarrative, Fähigkeiten des Staates, internationaler Druck oder wirtschaftliche Kosten von Völkermord. Wenn diese Gegenkräfte stark genug sind, führen Völkermord trüchtige Situation nicht zum Ausbruch auslöschender Gewalt (Straus 2015: 42-48, 75-79).

Bedingungen humanitärer Intervention

Der Theoretiker Michael Doyle hat in einer Auseinandersetzung mit den Schriften von John Stuart Mill Kriterien entwickelt, wie die Entscheidung getroffen werden sollte, bei gravierenden Menschenrechtsverletzungen in Staaten militärisch zu intervenieren (Doyle 2015). Im Kern ist die Frage, wann die *responsibility to protect* Doktrin angewandt werden sollte und wann nicht.

Doyle stimmt mit Mill überein, dass es dazu notwendig ist, drei sich widersprechende Prinzipien in ein Gleichgewicht zu bringen:

- ◆ Das kosmopolitische Prinzip mit der Verpflichtung, die grundlegende Menschenwürde und die Wohlfahrt zu schützen;
- ◆ Das kommunitaristische Prinzip, das Selbstbestimmungsrecht der Völker zu achten;
- ◆ Das Prinzip, die nationale Sicherheit zu gewährleisten.

Ausschlaggebend für die Entscheidung müsse sein, welche Folgen sie zeitigen werde. Bei der Bilanz der Folgen müssten die positiven die negativen überwiegen.

Aber unter welchen Bedingungen entscheidet sich die internationale Staatengemeinschaft, Völkermord durch militärische Intervention zu unterbinden und wann lässt sie ihn einfach zu und schaut weg? Carrie Booth Walling (2013) untersuchte die Debatten und Resolutionen des UN Sicherheitsrat, um die Unterschiede herauszufinden. Sie entdeckte dabei, dass auch die Mitgliedstaaten des Sicherheitsrates Narrative konstruieren, die Charakter und Ursache von Konflikten beschreiben. Dabei unterscheidet sie drei Typen von *causal stories*: *inadvertent*, *complex* und *intentional*. Im Fall des „absichtlichen“ (*intentional*) Typs steigt die Bereitschaft des Sicherheitsrates, aus humanitären Gründen in einem Mitgliedstaat militärisch zu intervenieren. Der „absichtliche“ Narrativtyp ist dadurch

gekennzeichnet, dass er sowohl die Täter als auch die Opfer klar und eindeutig benennt. Im Fall des „unabwendbaren“ (*inadvertant*) Narrativtyps wird dagegen die moralische Gleichwertigkeit betont. Die verschiedenen Gewaltparteien tragen alle Verantwortung für Menschenrechtsverletzungen und werden als moralisch gleichwertig wahrgenommen. Beim Typ „komplex“ beschreiben die kausalen Geschichten facettenreiche, komplizierte und tragische Situationen, in denen viele und häufig fragmentierte Gruppen die Verantwortung für die Gewalt tragen. Der wesentliche Unterschied zum unabwendbaren Typ liegt darin, dass Gewalt das Ergebnis von politischen Entscheidungen und strukturellen Faktoren jenseits des Einflusses individueller menschlicher Entscheidungen ist.

Für das Ergebnis der Entscheidung im Sicherheitsrat ist ausschlaggebend, welcher Mitgliedstaat sich mit seinem Narrativ durchsetzen und die Mehrheit auf seine Seite ziehen kann. Insoweit ist der Diskurs mit verschiedenen konkurrierenden Narrativen eminent politisch. Deshalb ist es schwer vorstellbar, dass *allein* die Überzeugungskraft eines Narrativs für die Entscheidung für oder gegen militärische Intervention den Ausschlag gibt. Viel eher ist wahrscheinlich, dass die Interessen der Mitglieder im Sicherheitsrat sowie mögliche Loyalitäten zu Kriegsparteien die Entscheidung mitbestimmen, welches Narrativ sich in der politischen Debatte durchsetzt.

Literatur

- Booth Walling, Carrie (2013), *All Necessary Measures. The United Nations and Humanitarian Intervention* Philadelphia, PA: University of Philadelphia Press.
- Buzan, Barry/ Lawson, George (2016), 'Critical Dialogue. Power in Concert. The Nineteenth-Century Origins of Global Governance by Jennifer Mitzen', *Perspectives on Politics*, 14 (1): 184-187.
- Cocks, Joan (2015), *On Sovereignty and Other Political Delusions* New York, NY: Bloomsbury Academic Publishing.

Christian Tuschhoff - Souveränität, Völkermord und humanitäre Interventionen

- Cocks, Joan (2016), 'Critical Dialogue: Divided Sovereignty. International Institutions and the Limits of State Authority by Carmen E. Pavel', *Perspectives on Politics*, 14 (1): 191-193.
- Doyle, Michael W. (2015), *The Question of Intervention. John Stuart Mill and the Responsibility to Protect* New Haven [u.a.]: Yale Univ. Press.
- Krasner, Stephen D. (2005), 'The Case for Shared Sovereignty', *Journal of Democracy*, 16 (1): 69-83.
- Krasner, Stephen D./ Risse, Thomas (2014), 'External Actors, State-Building, and Service Provision in Areas of Limited Statehood: Introduction', *Governance*, 27 (4): 545-567.
- Mitzen, Jennifer (2016), 'Critical Dialogue. The Global Transformation: History, Modernity and the Making of International Relations by Barry Buzan and George Lawson', *Perspectives on Politics*, 14 (1): 187-190.
- Pavel, Carmen E. (2014), *Divided Sovereignty. International Institutions and the Limits of State Authority* Oxford, UK; New York, NY: Oxford University Press.
- Pavel, Carmen E. (2016), 'Critical Dialogue: On Sovereignty and Other Political Delusions', *Perspectives on Politics*, 14 (1): 193-195.
- Risse, Thomas (2008), 'Regieren in "Räumen begrenzter Staatlichkeit"? Zur *Reisefähigkeit* des Governancekonzeptes' in: Gunnar Folke Schuppert/ Zürn, Michael (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft, 149-170.
- Schuppert, Gunnar Folke (2008), 'Governance - auf der Suche nach Konturen eines "anerkannt uneindeutigen Begriffs"' in: Gunnar Folke Schuppert/ Zürn, Michael (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 13-40.
- Schuppert, Gunnar Folke/ Zürn, Michael, Hrsg., (2008), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Simmerl, Georg/ Zürn, Michael (2016), 'Internationale Autorität', *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 23 (1): 38-70.
- Straus, Scott (2015), *Making and Unmaking of Nations. War, Leadership, and Genocide in Modern Africa* Ithaca, NY; London, UK: Cornell University Press.