

# Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten

**Andreas Rotheneder und Benedikt Hensellek (Hrsg.)**

Schriftenreihe der  
Landesverteidigungsakademie



Schriftenreihe der  
Landesverteidigungsakademie

Andreas Rotheneder, Benedikt Hensellek (Hrsg.)

# **Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten**

**1/2016**

Wien, September 2016

**Impressum:**

Medieninhaber, Herausgeber, Hersteller:

Republik Österreich / Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport  
Rossauer Lände 1  
1090 Wien

Redaktion:

Landesverteidigungsakademie  
Kommando  
Stiftgasse 2a  
1070 Wien

Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie

Copyright:

© Republik Österreich / Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport  
Alle Rechte vorbehalten

September 2016

ISBN 978-3-903121-06-5

Druck:

HDruckZ-ASt Stift 16-02688  
Stiftgasse 2a  
1070 Wien



Gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“  
des Österreichischen Umweltzeichens,  
BMLVS/Heeresdruckzentrum, UW-Nr. 943

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	5
<i>Andreas Rotheneder</i>	
Abstract.....	9
Executive Summary .....	10
Zur Genealogie der Schutzverantwortung – Eine polemologische Betrachtung.....	11
<i>Christian Stadler, Nicolas Stockhammer</i>	
Schutz von Zivilisten als Aufgabe internationaler Streitkräfte – R2P als Mittel von Interessens- und Machtpolitik oder unabhängiges Ziel zur Durchsetzung von Menschenrechten? Analyse und Konsequenzen für Österreich .....	31
<i>Hervig Jedlaucnik</i>	
Die Relevanz des Schutzes von Zivilisten für zukünftige Friedenseinsätze.....	63
<i>Markus Gauster und Basma Salama</i>	
Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten: die Rolle der Polizei .....	85
<i>Kurt Hager</i>	
Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten – der militärische Beitrag auf Ebene Force Headquarters (FHQ) .....	109
<i>Jürgen Wimmer</i>	
Zusammenfassung.....	141
<i>Adriana Dubo</i>	
Glossar .....	149
<i>Felix Funda</i>	
Autoren und Herausgeber.....	161



## Vorwort

*Andreas Rotheneder*

Der vorliegende Band stellt die schriftliche Zusammenfassung der beim Symposium der Landesverteidigungsakademie (LVAk) 2015 zum Thema „Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten“ (Protection of Civilians – PoC) vorgetragenen Präsentationen dar. Das LVAk-Symposium bildet jedes Jahr einen Höhepunkt in den Forschungsaktivitäten der Akademie, wobei grundsätzlich ein sicherheitspolitisch relevantes Thema von möglichst unterschiedlichen Seiten betrachtet wird. Dabei sind einerseits die forschenden Institute der Akademie gefordert, andererseits soll aber auch der Diskurs mit Experten aus anderen Bereichen gefördert werden. Insbesondere Experten aus dem Bereich des BMLVS, aber auch des BM.I und anderer sicherheitspolitisch relevanter Ministerien sowie von wissenschaftlichen Einrichtungen und NGOs – sowohl national als auch international – seien hier angesprochen.

Das Buch stellt somit die Fortsetzung der Zusammenfassungen vorangegangener Symposien dar: „Comprehensive Approach“ (LVAk Nr. 9/2011), „Pooling & Sharing und Smart Defence“ (LVAk Nr. 1/2013), „Internationales Krisen- und Konfliktmanagement 2.0“ (LVAk Nr. 1/2014) sowie „Möglichkeiten und Grenzen sicherheitspolitischer Kooperationen Österreichs“ (LVAk Nr. 4/2015).

Die Thematik „Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten“ ist im Wesentlichen ein Produkt der Veränderung der Austragung von kriegsrischen Konflikten. Früher wurden Konflikte grundsätzlich zwischen Streitkräften verschiedener Staaten oder Fraktionen in Bürgerkriegen ausgetragen und Zivilisten waren durch sogenannte Kollateralschäden oder auch Hungersnöte bzw. Umsiedelungen davon betroffen. Im letzten Vierteljahrhundert waren aber – auch durch die Entstaatlichung des Krieges – Zivilisten häufig direktes Ziel bewaffneter Kräfte. Vor allem Somalia, Ruanda und Bosnien-Herzegowina sind negative Beispiele für diesen Trend.

Die in Friedenserhaltenden Missionen eingesetzten Soldaten – vor allem im Rahmen der Vereinten Nationen (VN) – wurden teilweise zu hilflosen Zu-

schauern solcher Massaker degradiert, was schließlich zu einem Umdenken beginnend bei den VN führte. 1999 wurde mit der Mission UNAMSIL (UN Assistance Force in Sierra Leone) die erste Friedenserhaltende Mission mit einem Mandat zum Schutz der Zivilbevölkerung ausgestattet.

Nach längerer Diskussion wurde in den Jahren 2000 / 2001 das Konzept „Responsibility to Protect“ (R2P) auf den Weg gebracht und 2005 von fast allen Staaten anerkannt. In der Sicherheitsratsresolution 1674 wurde die Schutzverantwortung erstmals in einem völkerrechtlich verbindlichen Dokument erwähnt. R2P gliedert sich in drei Teilbereiche: Responsibility to Prevent, to React und to Rebuild. Die Pflicht zur Reaktion besteht dabei ausdrücklich bei Massensterben oder im Falle ethnischer Säuberungen.

„Protection of Civilians“ (PoC) betrifft als Maßnahme gemäß der Sicherheitsratsresolution 1894 vor allem bereits bestehende oder neue Einsätze im Rahmen der Vereinten Nationen. Diese Resolution wurde 2009 unter Österreichischer Ratspräsidentschaft angenommen und kann als wirklicher Fortschritt in der Thematik Schutz von Zivilpersonen angesehen werden. PoC ist mittlerweile als Kernaufgabe in allen modernen Friedenserhaltenden Missionen der VN verankert.

Dass dazu militärische Mittel allein nicht ausreichen, versteht sich von selbst. Es muss stets ein umfassender Ansatz unter Einbindung aller relevanten zivilen, polizeilichen und eben militärischen Mittel gewährleistet sein. Dabei stellt PoC eine Querschnittsmaterie dar und betrifft alle eingesetzten Kräfte gleichermaßen, es ist nicht in der Verantwortung einzelner Stabsstellen oder Spezialisten oder Spezialistinnen.

Nachdem den VN, zweifellos auch aufgrund der Erfahrungen in Ruanda und Bosnien-Herzegowina, eine Vorreiterrolle innerhalb der internationalen Organisationen zukommt, gibt es auch im Rahmen der GSVP und der NATO entsprechende Anstrengungen. In der EU gibt es seit 2014 das erste operative Konzept und die NATO hat 2015 sogar eine eigene Abteilung im Internationalen Stab für diese Thematik geschaffen. Österreich blieb international seit 2009 in allen Organisationen thematisch involviert und bietet auch relevante Ausbildung an.

Leider hatte die Thematik bisher eher für Spezialisten als für die breite Masse Relevanz. Das LVAK-Symposion 2015 soll einen Beitrag vor allem für die Kommunikation innerhalb des Militärs leisten, aber auch der weiteren Öffentlichkeit dienen.

Mein aufrichtiger Dank geht an das Referat Forschungsmanagement der LVAK für die souveräne Durchführung der Veranstaltung. Gleichfalls möchte ich mich bei den Verantwortlichen für die Arbeitsgruppen für ihren Einsatz und die Erstellung der Beiträge zu diesem Band bedanken. Allen Mitwirkenden – extern und intern – sei für das erbrachte Engagement im Rahmen des LVAK-Symposions die aufrichtige Anerkennung ausgesprochen.





## Abstract

Die Arbeitsgruppen des LVAk-Symposiums 2015 haben versucht, sich dem für das Internationale Krisen- und Konfliktmanagement aktuellen Thema „Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten“ umfassend zu nähern. Dabei brachten die einzelnen Arbeitsgruppen, wie es der Methode der LVAk-Symposien entspricht, aus ihrer jeweiligen Expertise unterschiedliche Aspekte zum Generalthema ein. Zunächst galt es, die konzeptuellen Grundlagen herauszuarbeiten und aus dem polemologischen Blickwinkel zu betrachten. Dabei konzentrierte man sich auf die drei Schlüsselbegriffe „Humanitäre Intervention“, „Schutzverantwortung (Responsibility to Protect, R2P)“ und „Protection of Civilians“ (PoC, Schutz von Zivilisten). Das Themenfeld der Schutzverantwortung wurde in einem weiteren Schritt einer kritischen Analyse unterzogen, vor allem im Verhältnis zur Durchsetzung von Interessens- und Machtpolitik einzelner Staaten. Welche Relevanz dem Schutz von Zivilisten im zukünftigen Krisenmanagement zukommt und welche Verbesserungen dafür notwendig sind, stand im Fokus des nächsten Beitrags. In den komplexer werdenden internationalen Einsätzen spielt die Polizei eine bedeutende Rolle, dieser wurde ein eigenes Kapitel gewidmet. Abschließend galt es, den militärischen Beitrag auf Ebene Force Headquarter, also auf der operativ-taktischen Ebene, zu untersuchen. Auch hier wurden aktuelle Beispiele und persönliche Erlebnisse präsentiert und Verbesserungsoptionen erarbeitet.

Als Ergebnis der einzelnen Beiträge wurden Ableitungen für Österreich formuliert sowie Verbesserungspotential für den Einsatz (klares Mandat, ausreichend robuster Einsatz, Hintanstellung nationaler Interessenspolitik, Zusammenarbeit der Akteure im Einsatzgebiet, etc.) empfohlen. Im Sinne des gesamtstaatlichen Ansatzes des Symposiums wurde vor allem die Rolle von Polizeikräften in Kooperation, aber auch Abgrenzung zu den militärischen Einsatzkräften durch eine vom BM.I. geleitete Arbeitsgruppe analysiert.

## Executive Summary

The working groups of the 2015 NDA Symposium attempted to approach the question of *protection of civilians in armed conflicts*, an issue highly topical in crisis and conflict management today, in as comprehensive a manner as possible. As is the customary methodology of the NDA Symposia, the individual working groups used their expertise to discuss different aspects of the overarching topic. Initially, the conceptual basis was defined and examined from a polemological point of view. In this, the focus was put on three key terms: *humanitarian intervention*, *responsibility to protect* (R2P), and *protection of civilians* (PoC). In a further step, the R2P topic was analysed critically, especially in relation to individual states' use of strong-arm tactics and interest-driven policies. The next article dealt with the relevance of PoC in future crisis management and the improvements this necessitates. The important role of the police in ever-more complex international operations was discussed in a separate chapter. In conclusion, the military contribution at Force Headquarters level (i.e. the operational level) was analysed. Here, too, current examples and personal experience were presented and options for improvement developed.

As a result of the individual contributions, possible approaches for Austria were formulated as well as improvement potentials for operations defined (clear mandate, sufficiently robust operations, disregard of national interests, cooperation between the actors in the area of operations, etc.). Befitting the symposium's whole-of-nation approach, a working group led by the Ministry of the Interior analysed not only the role of police forces in cooperation with military forces, but also their respective ambits.

# Zur Genealogie der Schutzverantwortung – Eine polemologische Betrachtung

*Christian Stadler, Nicolas Stockhammer*

Es gibt keine Handlung,  
für die niemand verantwortlich wäre.

Otto von Bismarck

## **Prolog**

Protection of Civilians in Armed Conflict (PoC) wird vom UN Sicherheitsrat seit 1999 (seit der Mission UNAMSIL in Sierra Leone) diskutiert und als Mandatierungstypus entwickelt. Der vorliegende Beitrag versucht, diese (relativ) neueste Form des internationalen Friedenseinsatzes in einen genealogischen Entwicklungszusammenhang zu stellen und zu fragen, was denn Wesen und Wert dieses Konzepts sei.

Dabei sind zunächst auch grundsätzliche Fragen zu stellen: welches Rollenbild kommt einem Soldaten im 21. Jahrhundert überhaupt noch zu? Im Lichte des allgemeinen Angriffsverbots hat Krieg – zumindest normativ – aufgehört, ein zulässiges Instrument internationaler Politik zu sein. Es vermag nur noch „Selbstverteidigung“ iS des Art 51 SVN gegen einen notwendigerweise illegalen Angriffskrieg rechtlich zulässig zu sein.

Dennoch gibt es Kriege – dem Inhalt nach – im Geltungsbereich der Satzung der VN ohne Unterlass! Es sind nunmehr sog. „Neue Kriege“ (Münkler/Kaldor), die seit Jahrzehnten zigtausende Menschen das Leben kosten und auf allen Kontinenten – vorzüglich in Afrika und Asien, aber auch Lateinamerika – geführt werden. Dabei fällt auf, dass – wie auch schon seit Beginn des 20. Jahrhunderts – der Blutzoll der Zivilisten (also der formalrechtlichen Nichtkombattanten) ständig steigt, was genau jenen Prinzipien und Regeln zivilisierter – wenn es so etwas überhaupt geben sollte – Kriegsführung widerspricht, wie sie im Zuge der Haager Konferenzen zur Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert verschriftlicht und normiert

wurden („*ius in bello*“) – dies etwa noch ein Vierteljahrhundert vor der allgemeinen Ächtung des Krieges in Briand-Kellogg-Pakt 1928.

Die Ächtung des Krieges hat aber zu keiner „Hegung“ (Schmitt) desselben geführt, weder was Häufigkeit oder Ausmaß, noch was dessen Blutzoll betrifft. Es ist eher die faktische Erwartung des je eigenen Untergangs, die die Weltmächte bisher an dem Schritt zum Dritten Großen Kriege gehindert hat, denn dessen normative Tabuisierung. Dafür wurden unzähligen „kleine“, schmutzige (oftmals Stellvertreter-)Kriege geführt, knapp unter der Schwelle apokalyptischer Endgültigkeit, die aber vorwiegend auf Kosten von Zivilisten gegangen sind. Dies kann als einer der äußerst tragischen Indikatoren des Umstandes angesehen werden, dass – wenn der Zweck des Krieges im Brechen des gegnerischen politischen Willens zu suchen ist – letztlich die Zivilbevölkerung die Bannerträgerin des politischen Willens der Nationen ist, was ja eigentlich erfreulich wäre im Sinne der Bestrebung nach Demokratisierung der Gesellschaften.

Wenn man aber die von den VN nunmehr seit einigen Jahren mandatierten Friedenseinsätze im Sinne der „Protection of Civilians“ betrachtet, so hat man sich als „postheroische“ (Münkler) europäische Gesellschaft zu Beginn des 21. Jahrhunderts die Frage zu stellen, wie man mit diesem neuen Konzept umgehen soll. Geht es doch nicht mehr nur darum, einen politisch möglichen Frieden abzusichern, sondern um ein direktes Eingreifen in den Furor des Krieges, indem man den Souverän davor schützt, in seinem Willen gebrochen zu werden – was ja, so die zeitlose Einsicht Carl von Clausewitz’, der ebenso zeitlose Zweck jeden Krieges ist.

Es stellt sich diese Frage vor dem Hintergrund, dass in Europa ja Soldaten, die diese Einsätze durchführen müssen, nicht nur immer auch Bürger sind, sondern letztlich alle Bürger moderner Demokratien als „Soldaten in Zivil“ verstanden werden müssen, um dem europäischen Polis-Gedanken, wie er von Friedrich Nietzsche in seinem wenig bekannten Text zum „Griechischen Staat“ entfaltet wurde, die Ehre zu geben.<sup>1</sup> Wenn aber bereits das Verhältnis von Soldaten und Zivilisten im Hintergrund jeder Überlegung von „Protection of Civilians“ in einem militärischen Konflikt steht, so wäre auch der Gedanke nicht von der Hand zu weisen, dass – im Lichte des

---

<sup>1</sup> Vgl. Stadler, Christian: *Krieg*. Wien u.a. 2009, S. 101.

Primats der Politik – der Zivilist als solcher nicht grundsätzlich als das „Opfer“ und der Soldat als der „Täter“ anzusehen ist. Oftmals verfolgen Zivilisten in bewaffneten Konflikten wesentlich „niedrigere private Interessen“ als Soldaten, die zumeist ohne individuelles Interesse ihrem staatlichen Befehl zum Kampfe folgen müssen.

In diesem Zusammenhang ist auch zu bedenken, dass der moralisch begründeten internationalen Schutzverantwortung gegenüber Zivilisten in bewaffneten Konflikten die rechtlich begründete militärische Einsatzverantwortung gegenüber den eigenen Bürgern gegenübersteht. Immerhin wird Soldaten ja in der Regel der Einsatz befohlen. Es ist schon richtig, dass Militärs Zivilisten schonen bzw. schützen müssen – aber das hat fast eine geradezu transzendente Dimension, da ja Militär Zivilität nicht nur nicht zu bedrohen hat, sondern diese geradezu allererst ermöglicht.

Auf der politischen Ebene ist in weiterer Folge zu differenzieren, ob es sich um die Legalität von bewaffneten Friedenseinsätzen handelt oder um deren Moralität bzw. Legitimität. Der Legalität ist immanent, dass sie sich letztlich, wenn es um ihre Geltungsbegründung geht, der Konvention, der Vereinbarung, der Übereinkunft verdankt – also mit Kant gesprochen wesentlich „hypothetisch“ ist, während Moralität sich wesentlich durch Kategorialität, also durch Ausnahmslosigkeit und Unverzichtbarkeit auszeichnet. Moralität gründet sich in apriorischer Pflicht, Legalität in konsensuellem Interessenausgleich.

Auf einer abstrakten politischen Ebene kann man sagen, dass mit dem neuartigen Konzept der „Protection of Civilians“ durchaus massive Herausforderungen verbunden sind: zunächst geht es um eine grundlegende Definitionssouveränität hinsichtlich dessen, was man unter „Schutz“ und was man unter „Zivilist“ versteht – eine spezifische Herausforderung im Anschluss an die relative Unbestimmtheit moderner bewaffneter Konflikte. Auf allen Ebenen sind – größtenteils rechtsethisch noch nicht eingeübte – Rechtsgüterabwägungen zu argumentieren und dann zu verantworten. UN-Mandatierungen fördern prinzipiell eine hohe politische Akzeptanz, fordern aber auch ein entsprechendes Maß an operationalen Fähigkeiten. Ein robuster UN-Einsatz bringt ein hohes Ressourcenrisiko mit sich, aber auch ein ebenso hohes Legitimationsrisiko im Falle des Scheiterns („*mission creep*“). Zunächst ist aber ein Blick auf das grundlegende zivilisatorische

Verhältnis von „Opfer“ und „Krieg“ zu werfen, bevor die drei modernen Erscheinungsweisen des gerechten Krieges in den Blick genommen werden.

## Zur Dialektik von Opfer und Krieg

Die Geschichte des Krieges ist zugleich eine Geschichte des zivilen Opfers. In einer ersten definitiven Annäherung müssen daher die Begriffe „Zivilist“ und „Opfer“ im Fokus der polemologischen Betrachtung stehen. Politiktheoretisch erweist sich eine terminologische Analyse des Opferbegriffs als geeignetes Initium, da dieser gleichermaßen Objekt der Beliebigkeit aber auch der Instrumentalisierung in Hinblick auf die Festlegung eines (Non-)Kombattanten-Status ist. Der Rekurs auf das altrömische Begriffspaar „*sacrificium*“ bzw. „*victimă*“ offenbart die grundlegende Dichotomie, die der Opferrhetorik zugrunde liegt.

„Das Opfer wird nicht dargebracht als *sacrum factum*, sondern erlitten; vom *sacrificium* wird es zur Zumutung, zur Schädigung, und diese Wendung impliziert zumeist, dass der Betroffene ohne Schuld und damit illegitimerweise zum Opfer (*victimă*) geworden ist – beispielsweise zum Opfer von Unfällen oder Verbrechen, so dass Entschädigungsansprüche gegenüber der Gesellschaft angemeldet werden können.“<sup>2</sup>

Bis in die Gegenwart wird mitunter heftig über die Kriterien zur Bestimmung bzw. Zuerkennung eines Opferstatus, zumal in kriegerischen Auseinandersetzungen, debattiert. Die hieraus resultierenden Implikationen sind weitreichend, nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass etwa in genozidalen Ausprägungen die Grenzen fließend verlaufen und auch vormalige Täter zu Opfern werden können oder umgekehrt.

Vor allem der transitive Opferaspekt, als auch die reflexive Dimension sind in der Praxis ätiologisch nicht immer eindeutig differenzierbar. Grundsätzlich kann man sich selbst zum Opfer stilisieren (*reflexive* Bedeutung) oder jemanden anderen zum Opfer machen (*transitive* Bedeutung). Hierin offenbart sich neben einer anzunehmenden Chamäleonhaftigkeit zudem die phänomenale Reziprozität im Opferdiskurs, die in der Frage der Selbstaufopferung kulminieren kann. Die Prozessualität der Verstetigung einer Opferrolle wird evident, wenn jemand den Status eines Opfers „erhalten“ hat

---

<sup>2</sup> Münkler, Herfried / Fischer, Karsten (2000): „*Nothing to kill or die for ...*“ – Überlegungen zu einer politischen Theorie des Opfers, in: *Leviathan* 28, S. 345f.

und diesen behält (*prädikative* Bedeutung).<sup>3</sup> Dies vollzieht sich primär auf einer rhetorisch-diskursiven Ebene. Bemerkenswert erscheint hier die von Carl Schmitt entwickelte Vorstellung einer „völkerrechtlichen Hegung“ des Krieges. Christian Stadler charakterisiert diese folgenschwere und geradezu prophetische Konzeption des umstrittenen Plettenberger Staatsrechtslehrers wie folgt:

„Schmitt hat dabei keineswegs einen neuartigen – vielleicht sogar utopisch-humanistischen – Kriegsbegriff geprägt, sondern vielmehr eine völkerrechtliche Tatsache auf den Begriff gebracht: seit dem Westfälischen Frieden (mit Ausnahme der napoleonischen Kriege in allerdings nur rhetorischer Hinsicht) 1648 bis zum Ende des Ersten Weltkrieges 1918 war Krieg einerseits moralisch indifferent ein Instrument der politischen Durchsetzung von Interessen, andererseits aber unternahm das „klassische Völkerrecht“ alle Anstrengungen, den rechtlich genormten Krieg auch als wertfreies Instrument der Politik zu erhalten, indem er gleichsam „zivilisiert“ wurde, was soviel heißt, daß man normativ weniger tun durfte als man jeweils faktisch hätte tun können, um im Krieg – wie auch immer – siegreich zu bleiben.“<sup>4</sup>

Das Prinzip „Hegung“ beruht daher auf der selbstbeschränkten Eindämmung von Kriegshandlungen bei gleichzeitiger Humanisierung der Kriegsführung sowie auf prinzipieller Akzeptanz des Phänomens „Krieg“ als Gegebenheit. Schmitt zufolge ist Krieg dann „gehegt“, wenn die Toten einer akzeptierten, definierten Opfergruppe entstammen, während er „enthegt“ ist, wenn er in den Rest der Bevölkerung einbricht.<sup>5</sup> Ganz eminent entfaltet sich darin die Dualität von Exklusion und Inklusion, wobei Zugehörigkeit bzw. Nichtzugehörigkeit zu einer Opfergruppe als souveräne Entscheidung einfach dekretiert wird. Die Deutungshoheit über den Opferbegriff hat eine wesentliche sicherheitspolitische und völkerrechtsethische Bedeutung erlangt, sie ist gleichermaßen zu einem unabdingbaren Konstituens für die Thematik des Schutzes von Zivilisten in bewaffneten Konflikten geworden.

---

<sup>3</sup> Dittmar, Norbert: „Du Opfer...!“: *Der Begriff „Opfer“ in der Vergangenheit und heute*, Podiumsdiskussion der Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“, 17. Januar 2011.; [http://www.geisteswissenschaften.fu-berlin.de/we04/Mitarbeiter/nordit/Vortragmaterialien/Opfer/Opfer\_JuSpi17\_01\_11.ppt], abgerufen am 15.01.2016.

<sup>4</sup> Stadler, Christian: *Zur Aktualität der Theorie vom „Gerechten Krieg. Rechtsethische Überlegungen zur Weltfriedensbotschaft des hl. Vaters vom Jänner 2000*, in: ETHICA 2000, S.81f.

<sup>5</sup> Vgl. Schmitt, Carl: *Der Nomos der Erde*, 4. Aufl. Berlin 1997, S.158f. bzw. ders.: *Der Begriff des Politischen*, Berlin 1963.



Ein weiteres, hiervon nicht zu entkoppelndes, strukturelles Dilemma besteht darüber hinaus in der Abgrenzung von Zivilisten von den übrigen Konfliktakteuren, die zumeist unter dem Sammelbegriff „Kombattanten“ zusammengefasst werden. Hierbei sind wieder reguläre (uniformierte) von irregulären (Partisanen, Söldnern etc.) Kombattanten zu unterscheiden. Sind Zivilisten bloß Non-Kombattanten und umgekehrt, nicht am Kampfgeschehen teilnehmende Parteien automatisch Zivilisten?

Eine für den hier zu untersuchenden Kontext durchaus applikable Unterscheidung bietet eine Definition von Nils Melzer:

„... all persons who are neither members of the armed forces of a party to the conflict nor participants in a levee en masse are civilians and, therefore, entitled to protection against direct attack unless and for such time as they take a direct part in hostilities.“<sup>6</sup>

Wesentliches Unterscheidungskriterium ist demnach der Status als Konfliktpartei bzw. das Engagement in feindseligen Aktivitäten. Robert Schütte empfiehlt indes bei einer Definition des Kombattanten anzusetzen, um *ex negativo* zu bestimmen, wer Non-Kombattant ist, was angesichts sich nivellierender Grenzen in asymmetrischen, mitunter hybriden Konflikten durchaus Sinn macht.<sup>7</sup>

### **Humanitäre Intervention oder: Zur moralischen Selbstermächtigung kontingenter Interessenpolitik**

Im sozialwissenschaftlichen Konzept der „Humanitären Intervention“ werden zwei in ihrer Veranlagung eher divergierende Begriffe zu einem Kunstgebilde miteinander verbunden. Sie stammen aus unterschiedlichen Kontexten und scheinen einander eher zu exkludieren denn zu ergänzen. So verweist der heute geradezu inflationär gebrauchte Begriff „humanitär“, wie Münkler/Malowitz hervorheben, „auf das Selbstverständnis und die karitative Praxis zahlreicher Hilfsorganisationen, die sich dem Prinzip der *humanitas*, der

---

<sup>6</sup> Melzer, Nils: *Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law*, ICRC, May 2009, S. 16; [<http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc-002-0990.pdf>]; abgerufen am 15.01.2016.

<sup>7</sup> „The conclusion is simple: to define the ‚civilian‘ we have to define the ‚combattant‘ in the first place.“ Siehe Schütte, Robert: *Civilian Protection in Armed Conflicts. Evolution, Challenges and Implementation*, Wiesbaden 2015, S. 20.

*Menschlichkeit verpflichtet fühlen und Notleidenden ohne Rücksicht auf deren religiöse, ethnische oder politische Zugehörigkeit Hilfe leisten*<sup>8</sup>. Dagegen findet der Begriff der „Intervention“ seine „*Verwendung vornehmlich in der internationalen Politik, wo er dazu dient, eine gesteigerte Einflussnahme auf einen Staat bis hin zur direkten Einmischung in dessen innere und äußere Angelegenheiten durch einen anderen Staat zu beschreiben*“.<sup>9</sup> Als „humanitäre Intervention“ wird in der Regel eine „*militärische Intervention auf einem fremden Hoheitsgebiet ohne Zustimmung der jeweiligen Regierung oder gegen ihren Widerstand mit dem erklärten Ziel, massiven Menschenrechtsverletzungen Einhalt zu gebieten*“, definiert.<sup>10</sup> Etzersdorfer/Janik differenzieren indes zwischen Humanitärer Intervention im weitesten Sinne, die „*...alle – also auch nichtmilitärische(n) – Maßnahmen von Staaten bzw. internationalen Organisationen erfasst, die zum Schutze potentieller oder tatsächlicher Opfer grober Menschenrechtsverletzungen in anderen Staaten ergriffen werden...*“ umfasst, und einer engeren Interpretation, wonach diese als „*...entweder mit dem Gewaltverbot vereinbar oder als zusätzlicher und eigenständiger, nicht gesondert in der UN Charter genannter Rechtsgrund zur Gewaltanwendung angesehen*“ wird.<sup>11</sup>

Die Idee eines gerechtfertigten, erzwungenen Eindringens raumfremder Mächte bzw. eines Einmischens in innerstaatliche Angelegenheiten eines anderen Staates beherrscht den einschlägigen angelsächsischen Diskurs.<sup>12</sup> Auf den Aspekt der Zwangsgewalt zielt zudem Heinz Gärtner in seiner Begriffsabgrenzung ab, der in der Humanitären Intervention erstens eine „*Zwangsmaßnahme von Staaten in einem anderen Staat, ohne dessen Zustimmung, um schwere und massive Menschenrechts- und Völkerrechtsverletzungen zu verhindern*“ erkennt.<sup>13</sup> Zweitens „*...schließt (sie) im Gegensatz zu sonstigen humanitären Operationen zur Linderung des menschlichen Leides und Rettung menschlichen Lebens die*

---

<sup>8</sup> Münkler, Herfried / Malowitz, Karsten (Hrsg.): *Humanitäre Intervention. Ein Instrument außenpolitischer Konfliktbearbeitung. Grundlagen und Diskussion*, Wiesbaden 2008, S. 7.

<sup>9</sup> Ebenda, S. 7.

<sup>10</sup> Vgl. Oeter, Stefan: *Humanitäre Intervention und Gewaltverbot*, in: Hauke Brunkhorst (Hrsg.): *Einmischung erwünscht?*, Frankfurt/M. 1998, S. 37.

<sup>11</sup> Etzersdorfer, Irene / Janik, Ralph: *Staat, Krieg und Schutzverantwortung*. Wien/Köln 2016, S. 167.

<sup>12</sup> Humanitäre Intervention wird etwa im durchaus respektablem „Penguin Dictionary of International Relations“ als „*The coercive intrusion into the internal affairs of a state to protect large-scale human rights violations*“ definiert. Evans, Graham / Newnham, Jeffrey (Hrsg.): *The Penguin Dictionary of International Relations*. London / New York 1998, S. 231.

<sup>13</sup> Gärtner, Heinz: *Internationale Sicherheit. Definitionen von A-Z*, Baden-Baden 2005, S. 65.

*Anwendung von Gewalt mit ein und kann mit oder ohne Autorisierung der Vereinten Nationen erfolgen.*<sup>14</sup> Drittens ist humanitäre Intervention „*die Anwendung von militärischer Macht – oder die Androhung eines solchen Vorgehens – durch einen oder mehrere außenstehende Staaten in die Angelegenheiten eines anderen Staates, die zum Ziel hat (oder zumindest als eines der grundlegenden Ziele), schwerwiegendes menschliches Leid zu lindern.*“<sup>15</sup> Christian Stadler betont, dass ein Eingreifen im Rahmen einer Humanitären Intervention mit „militärischen Mitteln und zu humanitären Zwecken“ erfolgt, und zwar „von Staatenkoalitionen in die Angelegenheiten eines souveränen Staates auf seinem Territorium“.<sup>16</sup> In dieselbe Kerbe stoßen Herfried Münkler und Karsten Malowitz, die unter einer Humanitären Intervention „*alle Formen der mit einem bestimmten Maß an Druck ausgeübten Einflussnahme auf bzw. die Einmischung eines Staates in die politischen Entscheidungen eines anderen Staates, die mit dem Zweck der Durchsetzung humanitärer Ziele unternommen werden ...*“ subsumieren.<sup>17</sup>

Was sind also die Spezifika einer Humanitären Intervention, die für ein Verständnis der grundlegenden Instrumentarien der Menschenrechtsdurchsetzung insbesondere in Abgrenzung zu den Folgekonzepten und Erweiterungen als grundlegend erscheinen? Folgende Merkmale sind nach Mohr charakteristisch für den Begriff der Humanitären Intervention:

1. Sie richtet sich gegen Menschenrechtsverletzungen und Völkermord.
2. Diese oder deren Nichtverhinderung müssen nachweisbar in der Verantwortung der Regierung der betroffenen Bevölkerung liegen.
3. Sie ist eine Rechtsdurchsetzung gegen den Willen des Regimes der notleidenden Bevölkerung.
4. Sie besteht (daher) in der Anwendung von Waffengewalt (militärische Maßnahmen).
5. Unabhängige autorisierte Organe der Staatengemeinschaft beurteilen die Lage und ordnen die Intervention an.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Ebenda, S. 67.

<sup>15</sup> Ebenda, S. 67.

<sup>16</sup> Stadler, Christian M.: *Rechtsethische Aspekte des Internationalen Militäreinsatzes*. In: Reiter, Erich (Hrsg.): *Der Krieg um das Kosovo 1998/99*, Mainz 2000, S. 177.

<sup>17</sup> Münkler / Malowitz (2008), S. 7.

<sup>18</sup> Mohr, Georg: *Humanitäre Intervention. Begriff und Legitimität*, in: Sandkühler, Hans-Jörg / Triki, Fathi (Hg.), *Gewalt und Recht in transkultureller Perspektive*, Frankfurt/M. 2004, S. 97-109.

Militärische Interventionen in die Agenden souveräner, politischer Entitäten aus Zwecken der Durchsetzung von Menschenrechten werden seit jeher vom überwiegenden Teil der Völkerrechtsgemeinschaft als gerecht empfunden, zumal dadurch Gräueltaten an unschuldigen zivilen Opfern verhindert werden sollen. Kann militärisches Engagement *per se* gerecht sein? Was sind die ethischen Beurteilungsmaßstäbe für den Einsatz von Waffengewalt zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen? In der Rechtsphilosophie und politischen Theorie wird seit geraumer Zeit die Frage des sog. „Gerechten Krieges“ breit diskutiert und dabei werden von postmodernen Autoren wie Michael Walzer ganz bewusst Anleihen aus dem Reservoir der Klassiker genommen, da sich hieraus ein Abstrahierungspotential ableiten lässt, was zugleich eine sachliche Auseinandersetzung *sine ira et studio* ermöglicht.

Im Sinne einer Lehre des gerechten Krieges in Anschluss an Cicero, Augustinus und zuletzt Michael Walzer mussten diese, um als „gerecht“ akzeptiert werden zu können, vier Kriterien genügen, die Herfried Münkler wie folgt subsumiert:

1. Sie mussten einen gerechten Grund (*causa iusta*) aufweisen, was zumeist hieß, dass es um die Wiedergutmachung eines zuvor begangenen Unrechts ging;
2. sie mussten in aufrichtiger Absicht (*intentio recta*) geführt werden, was hieß, dass es nur um die Wiedergutmachung dieses Unrechts gehen sollte und nicht noch andere Motive in die Kriegführung eingemischt waren;
3. sie durften nur von dazu ausdrücklich legitimierten Personen oder Institutionen geführt werden (*auctoritas principis / forma iuris*);
4. schließlich musste die dabei ausgeübte Gewalt dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit von Zweck und Mitteln entsprechen.<sup>19</sup>

### **Schutzverantwortung oder: Zur rechtlichen Selbstverpflichtung im Lichte kategorialer Weltordnungspolitik**

Die „Schlüsselfrage“ rund um das Thema Schutzverantwortung ist das „richtige Verhältnis von Souveränität als fundamentalem Leitprinzip des

---

<sup>19</sup> Münkler / Malowitz (2008), S. 93.

Völkerrechts und dem Schutz von Menschenrechten ...“.<sup>20</sup> Bereits zu Beginn des 21. Jahrhunderts erfolgte eine Revision des Konzepts der „Humanitären Intervention“, das sich mehr und mehr als unzureichend erwies. Kritiker monierten die eklatante Missbrauchsgefahr eines Eingriffs in die Souveränität von Staaten unter dem Deckmantel humanitärer Notwendigkeiten, um politisch opportune Regimewechsel gewaltsam voranzutreiben. Andererseits wurde im einschlägigen Diskurs die Anschauung vertreten, man dürfe keinem „falschen Verständnis von Staatlichkeit und Souveränität“ Vorschub leisten.<sup>21</sup> Im Jahr 2001, im Anschluss an die einschlägigen Erfahrungen im Kosovo bzw. in Somalia oder Ruanda, wurde auf supranationaler Ebene mit dem Prinzip der Schutzverantwortung – Englisch „*Responsibility to Protect*“ (R2P) – ein neues umfassendes Krisenmanagementkonzept zur Prävention bzw. idealer Weise der Verhinderung von Massenverbrechen entwickelt. Erstaunlicherweise wird in der einschlägigen politikwissenschaftlichen, völkerrechtlichen und rechtsethischen Fachliteratur<sup>22</sup> ein Definitionsversuch der Schutzverantwortung weitestgehend unterlassen oder sogar bewusst vermieden. Vielmehr wird darüber diskutiert, ob R2P als Konzept, Norm, Doktrin oder Prinzip angesehen werden kann.<sup>23</sup> Dies mag zuerst haarspalterisch erscheinen, ergibt bei genauerer Betrachtung jedoch Sinn. Denn aus der eventuellen Festlegung als Norm (primär im akademischen Diskurs) ergeben sich beispielweise stärkere Implikationen für die Praxis als im Falle einer Interpretation als Konzept, wie dies eher auf jeweils nationalstaatlicher Regierungsebene der Fall ist. Eine durchaus nachvollziehbare Konturierung des Begriffs lässt sich bei Badescu

---

<sup>20</sup> Etzersdorfer / Janik (2016), S. 202.

<sup>21</sup> Ebenda, S. 202.

<sup>22</sup> Symptomatisch hierfür etwa Doyle, Michael W.: *International Ethics and the Responsibility to Protect*. In: *International Studies Review* 13(1)/2011, S. 72-84; Evans, G.: *The Responsibility to Protect: End Mass Atrocity Crimes Once and for All*, Washington D.C.: Brookings Institution, 2008; Rausch, Anne: *Responsibility to Protect. Eine juristische Betrachtung*, Frankfurt a. M. 2011; Cunliffe, Philip: *Critical Perspectives on the Responsibility to Protect: Interrogating Theory and Practice*. Oxon 2011; Verlage, Christopher: *Responsibility to Protect: Ein neuer Ansatz im Völkerrecht zur Verhinderung von Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit*. Tübingen 2009; Wenzel, Matthias: *Schutzverantwortung im Völkerrecht. Zu Möglichkeiten und Grenzen der „Responsibility to Protect“-Konzeption*, Hamburg 2010; Cooper, Richard H. / Kohler, Juliette Voinov: *Responsibility to Protect. The global Moral Compact for the 21st Century*, New York 2009.

<sup>23</sup> Beispielhaft etwa Bellamy (2009). Vgl. Bellamy, Alex J.: *Responsibility to Protect. The Global Effort to End Mass Atrocities*, Cambridge 2009, S. 4ff.

finden, wobei zugleich wiederum eine Dreiteilung des Konzepts in „Prävention“ – „Reaktion“ – „Post-Konflikt-Rebuilding“ vorgeschlagen wird:

„Despite the obvious initial emphasis on intervention, R2P does propose a continuum of measures to respond to conflicts responsible for mass killings, which includes prevention, reaction and post-conflict rebuilding“.<sup>24</sup>

1. Die **Pflicht zur Prävention** (*responsibility to prevent*) zielt vorbeugend auf die Vermeidung von Situationen, in denen es zu schweren Menschenrechtsverletzungen kommen kann. Ansatzpunkte in der praktischen Umsetzung bieten der Aufbau einer funktionierenden Verwaltung (*good governance*) sowie die Bekämpfung tiefverwurzelter Konfliktursachen (*root causes*), zumeist sind letztere regional motiviert. Nicht zuletzt steht das Drohpotential einer möglichen Anklage vor dem Internationalen Strafgerichtshof zur Verfügung.
2. Die **Pflicht zur Reaktion** (*responsibility to react*) verpflichtet zu einer Beseitigung bzw. Unterbindung von bereits geschehenden oder sich abzeichnenden Menschenrechtsverletzungen. Als geeignete Mittel hierzu erscheinen politische, d.h. zuerst nicht-militärische implementierte Zwangsmaßnahmen wie Waffenembargos oder das Einfrieren von Bankkonten. Als *ultima ratio* kommen direkte militärische Interventionen in Betracht, deren Rechtfertigung sich bloß aus zwei eng umrissenen Situationen ableiten lassen kann:
  - im Falle eines (zumeist) genozidal motivierten Massensterbens (large scale loss of life, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product either of deliberate state action, or state neglect or inability to act, or a failed state situation) und
  - im Falle einer ethnischen Säuberung (large scale „ethnic cleansing“, actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape).<sup>25</sup> Die Befugnis, eine solche militärische Intervention zu autorisieren, verbleibt beim UN-Sicherheitsrat und geht gemäß der R2P-Konzeption nicht auf einzelne Staaten über.

---

<sup>24</sup> Badescu, Cristina Gabriela: *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect. Security and Human Rights*. London 2011, S. 10.

<sup>25</sup> ICISS-Report 2001 [<https://web.archive.org/web/20050513013236/http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>], Rn. 4.19; abgerufen am 15.01.2016.

3. Die **Pflicht zum Wiederaufbau** (*post-conflict rebuilding*) verpflichtet die Staatengemeinschaft schließlich zu einer Konfliktnachsorge. Hervorzuhebende Maßnahmen sind hierbei das gezielte Entwaffnen der Konfliktparteien und der Versuch einer Aussöhnung ehemals verfeindeter Gruppen, was sich in der Praxis nicht selten als äußerst schwierig erweist. Zudem gilt es ein Augenmerk auf den Wiederaufbau zerstörter Infrastruktur zu lenken. Die Kommission für Friedenskonsolidierung leistet hierfür einen unterstützenden Beitrag.

In definitorischer Hinsicht erscheint eine Abgrenzung des Prinzips der Schutzverantwortung von der Humanitären Intervention sinnvoll, wenngleich diese nur auf einer konzeptionellen Ebene geboten ist. Eine Differenzierung kann demnach in dreifacher Weise erfolgen:

1. Der dem Konzept der Humanitären Intervention inhärente Rechtfertigungszwang bedingte eine starke Zurückhaltung der Staaten, in innerstaatliche Konflikte, d.h. in die Souveränität von Drittstaaten aktiv einzugreifen. Die verheerenden Folgen einer solchen Interventionszurückhaltung offenbarten sich insbesondere während des beispiellosen Völkermordes in Ruanda. Das Prinzip Schutzverantwortung i.S.d. R2P verlagert den völkerrechtlichen Rechtfertigungsdruck, im Falle von Menschenrechtsverletzungen zu agieren, indem es Interventionsrechten entsprechende Interventionspflichten gegenüberstellt und somit Verbindlichkeit herstellt.
2. Die Souveränität eines Staates und das daraus hervorgehende absolute Interventionsverbot, wie es Art. 2 Ziff. 7 der Charta der Vereinten Nationen gewährleistet, werden durch die Formulierung des Schutzverantwortungspostulats neu definiert. Als Folge eines Verstoßes gegen seine Schutzverantwortung im Inneren verwirkt ein Territorialstaat sein Recht auf Nichteinmischung Dritter in seine innerstaatlichen Angelegenheiten.
3. Die Humanitäre Intervention bezieht sich ausschließlich auf die Rechtfertigung militärischer Maßnahmen und damit nur auf einen Teilaspekt der Schutzverantwortung. Mit ihren Präventions-, Reaktions- und Wiederaufbauelementen verfolgt letztere einen weit um-

fassenderen Ansatz, gewissermaßen eine Art „humanitären Comprehensive Approach“.

Mit dem Konzept der Schutzverantwortung sollten staatliche Souveränität (Wirksamwerden eines Interventionsrechts erst bei Nichterfüllung der Schutzverantwortung im Inneren) und Menschenrechtsschutz miteinander in Einklang gebracht werden. Im Mittelpunkt steht die Verantwortung der internationalen Staatengemeinschaft, schwerste Menschenrechtsverletzungen zu verhindern und sich auf ein geeignetes kooperatives Schutzinstrumentarium zu einigen. Das Konzept der Schutzverantwortung wurde schließlich 2005 von den Vereinten Nationen einstimmig anerkannt.

Im letzten Jahrzehnt hat sich die internationale Gemeinschaft etwa in Kenia, Libyen oder der Elfenbeinküste entschlossen gezeigt, Massenverbrechen zu verhindern, was großteils auch gelungen ist. An vielen anderen Orten (Syrien, Irak, Afghanistan) zögern die Vereinten Nationen, ihrer Schutzverantwortung gerecht zu werden. Die Umsetzung der Schutzverantwortung bleibt im beginnenden 21. Jahrhundert eine humanitäre Kernaufgabe. Diesem Prinzip zufolge hat die internationale Staatengemeinschaft zwar nicht rechtlich, jedoch zumindest moralisch eine subsidiäre Verantwortung, schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen notfalls auch mit militärischer Gewalt zu verhindern, sofern die Regierung des betreffenden Landes ihrer Schutzverantwortung gegenüber der eigenen Bevölkerung nicht nachkommt.

Zwar ist die R2P-Diskussion *in nuce* eine konzeptionelle Fortsetzung der Debatte um die „humanitäre Intervention“ realiter, sofern es um die Essenz geht, steht die Frage der Rechtfertigung oder Notwendigkeit eines militärischen Eingreifens im Fokus. Mit dem Entstehen eines R2P-Prinzips ist ein diskursiver Wandel hinsichtlich des humanitär motivierten Einsatzes militärischer Gewalt zu registrieren: Im Sinne einer Art Beweislastumkehr ist bei gravierenden Menschenrechtsverletzungen nicht mehr eine militärische Intervention begründungspflichtig, sondern allenfalls der Verzicht darauf. Die Berufung auf R2P begünstigt somit tendenziell einen genuinen Moralismus, der die Dilemmata humanitär begründeter militärischer Einsätze eher ignoriert, statt sie in ihrer Komplexität ethisch zu reflektieren. Notwendig erscheint daher eine moralinfreie sicherheitspolitische Bewer-



tung, die der Gretchenfrage eines menschenrechtlich begründeten Einsatzes militärischer Gewalt entsprechen kann.

## **Protection of Civilians (PoC) oder: Zur militärischen Mandatierung souveräner Ersatzvornahme**

Der Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten ist zuvorderst eine eminent militärische Aufgabe. Obzwar es zahlreiche Anknüpfungspunkte für eine zivile Sicherheitspolitik (Prävention, Diplomatie etc.) gibt, hat sich in der Praxis bislang bei Fällen von systematischen Verbrechen an Zivilisten zumeist jener Ansatz durchgesetzt, der ein entschlossenes (militärisches) Vorgehen als erste unmittelbare Maßnahme präferiert. Dennoch fokussiert sich die internationale Staatengemeinschaft vermehrt auf die zivile Dimension der Konfliktlösung, was natürlich dramatische Auswirkungen auf Mandatierungen von zukünftigen militärischen Einsätzen und die Vorgehensweise bei bevorstehenden Interventionen nach sich zieht.

Sarah Sewall, langjährige wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Harvard Kennedy School of Government und derzeit hohe Beamtin im US State Department, bringt dieses Dilemma sehr elegant auf den Punkt: „*The military challenges of civilian protection are unique but they remain underappreciated, in part because the international community prefers to emphasize the non-military options for enhancing civilian security.*“<sup>26</sup> In diesem Lichte ist auch jegliche Klassifizierung von Zivilschutzinstrumentarien in bewaffneten Konflikten zu betrachten.

Mit Sarah Sewall können jedenfalls „drei Genres“ des Zivilschutzes („Civilian Protection“), i.e. Schutzverantwortung identifiziert werden:<sup>27</sup>

1. „**Negativer Schutz**“, erzwungen durch intervenierende militärische Gewaltanwendung:

„...the longstanding expectation that the violence of armed conflict should be inflicted upon combatants, and that armed actors should seek to avoid harming civilians. This is a ‚negative protection‘ in that it aims to exempt civilians from the otherwise legitimate use of organized violence. But it is not the only form of protection. Combatants’ failure to respect this negative protection,

---

<sup>26</sup> Sewall, Sarah: *Civilian Protection*. In: Kaldor, Mary / Rangelov, Iavor: *The Handbook of Global Security Policy*. Oxford 2014, S. 212.

<sup>27</sup> Ebenda, S. 213.

along with states' failure to respect or ensure citizens' security, have given rise to two new ‚affirmative' genres of protection.“<sup>28</sup>

## 2. **Taktischer Schutz** – durch integrative Peace-Operations:

„The second genre may be called tactical protection. International and regional organizations conducting peace operations increasingly integrate tasks to physically protect non-combatants.“<sup>29</sup>

## 3. **Strategischer Schutz** von Zivilisten:

„The third genre of civilian protection is a military intervention conducted primarily to protect civilians in another nation. This can be described as the strategic protection of civilians.“<sup>30</sup>

In seinem programmatischen Aufsatz zu den vier Konzepten des Schutzes von Zivilisten in bewaffneten Konflikten stellt der australische Rechtsethiker Hugh Breakey eine Kurzdefinition voran, die der eingangs erwähnten Ambivalenz des Unterfangens der Unterscheidung von Zivilisten von anderen Akteuren im Konfliktgeschehen Rechnung trägt.<sup>31</sup> Im Grunde oszilliert das Konzept im Anschluss an Breakey rund um die Grundrechte der Non-Kombattanten und die Gewalttypen, die diese bedrohen („... *the basic rights of non-combatants and the types of violence that threaten them ...*“).<sup>32</sup> Das United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) sekundiert, indem es den Aspekt der kollektiven Schutzverantwortung aller Konfliktparteien (d.h. Kombattanten) unterstreicht: „... *all parties to the conflict are responsible for ensuring that the civilian population is respected and protected.*“<sup>33</sup> Breakey unterscheidet Schutzverantwortung im Wesentlichen in Hinblick auf ihre Perspektivierung, indem er eine „Combatant PoC“ von einer „Peacekeeping PoC“, einer „Security Council PoC“ und schließlich von einer „Humanitarian PoC“ jeweils differenziert:

---

<sup>28</sup> Ebenda, S. 213.

<sup>29</sup> Ebenda, S. 213.

<sup>30</sup> Ebenda, S. 213.

<sup>31</sup> Breakey, Hugh: *The protection of civilians in armed conflict: Four concepts*, in: Francis / Popovski / Sampford (Eds.): *Norms of protection: Responsibility to protect, protection of civilians and their interaction*, Tokyo/New York 2012, S. 40.

<sup>32</sup> Ebenda, S. 40.

<sup>33</sup> [<http://www.unocha.org/what-we-do/policy/thematic-areas/protection>]; abgerufen am 15.01.2016.

1. **Combatant PoC:** Ist direkt an die Kombattanten in bewaffneten Konflikten adressiert im Sinne der Maxime „*We must not harm or unduly risk harm to non-combatants.*“ Da diese rechtsverbindlichen Normen durch die Genfer Konvention und Zusatzprotokolle vorgeschrieben sind, schränken sie sämtliche involvierte Kombattanten bei Handlungen, Waffen und Taktiken in bewaffneten Konflikten ein, stets der Zielsetzung des Schutzes von Zivilisten verpflichtet, um den Schaden bei der Zivilbevölkerung und bei verwundeten Kombattanten möglichst gering zu halten. In diesem Kontext ist die Idee einer Selbstbindung von Kriegsparteien an das humanitäre Völkerrecht, wie die Erfahrung der jüngeren Geschichte gelehrt hat, möglicherweise etwas blauäugig. Wie so oft ist hier zwischen Recht und Macht zu differenzieren, oder mit den Worten Maos: „Wahre ... Macht kommt aus den Gewehrläufen“, und resultiert (leider!) nicht aus der Legitimität internationaler Verträge.
  
2. **Peacekeeping PoC:** Ist direkt an schutzmandatierte Peacekeeper (Blauhelme) adressiert. Peacekeeping POC orientiert sich am Mandat und an den Kapazitäten: *“Taking responsibility for peace enforcement in an area necessarily involves taking responsibility for the protection of civilians in that area.”* Diese Aufgaben umfassen einen der Mandatierung und den Operationskapazitäten angepassten, vernünftigen Level des Schutzes der lokalen Zivilbevölkerung vor Massengewalt („*These duties require peacekeeping operations ensure a reasonable level of protection from mass violence (commensurate with the operation’s capacities and mandate) to local civilians*“).<sup>34</sup> Im Lichte der ethnischen Säuberungen in Srebrenica 1995 und der unrühmlichen Vorgehensweise des niederländischen UN-Peacekeeper-Kontingents rund um dessen Befehlshaber Karremans mutet eine solche Formulierung doch ein wenig zynisch an.
  
3. **Security Council PoC:** Ist direkt an den UN-Sicherheitsrat adressiert. Security Council POC entspricht der Parole: *“Where feasible, basic rights should be protected from large-scale violation.”* Dieses unspezifische Konzept der Schutzverantwortung birgt einige der Instrumentarien in sich, die gelinde erscheinen könnten, um syste-

---

<sup>34</sup> Breakey (2012): S. 40f.

misches, humanindiziertes Leiden bei der Zivilbevölkerung zu minimieren: Prävention, Reaktion und „Capacity-Building“.

4. **Humanitarian PoC:** Ist direkt an humanitäre Akteure adressiert (Rotes Kreuz, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) und Oxfam). Humanitarian PoC genügt dem Grundsatz: *“Where possible, and acting within all relevant constraints, humanitarian organizations at work in a region should aim to contribute through peaceful means to the protection from violence and deprivation of local civilians”*. Solche Maßnahmen könnten eine „inter alia-Advokatur, Visiten in Gefängnissen und Lagern, die Hilfeleistung für kranke, verwundete oder verletzte Personen beinhalten, die Anzeige von Rechtsbrüchen und Kriegsverbrechen, und nicht zuletzt eine humanitäre Präsenz sicherstellen, um proaktiv eine Abschreckung vor Gewalttaten zu erwirken als auch zu informieren.

Es ist somit unbestritten, dass PoC eine äußerst komplexe Mandatierung bedeutet, die letztlich einen reflexiven Rückgriff auf Wesen und Wert des Krieges erfordert. Wenn man davon auszugehen hat, dass das Wesen des Krieges – wie dies seit Carl von Clausewitz in der Polemologie offen angesprochen wird – im Brechen des feindlichen Willens zu sehen ist, so kann man – in Zeiten demokratischer und damit „ziviler“ Rückkoppelung politischer Willensbildung – erahnen, dass PoC einen gewaltigen *politischen* Eingriff in die innere Logik des Krieges darstellt, zumal wenn man diesen nicht paternalistisch so umdeuten möchte, dass nunmehr als notwendige Bedingung der Möglichkeit des Schutzes von Zivilisten deren (staats)politische Relevanz wiederum zu beseitigen wäre. Vor diesem Hintergrund wäre es nämlich ein Leichtes, Zivilisten – ähnlich wie zu Zeiten der (allerdings regelmäßig undemokratischen) westfälischen Staatenordnung im 17.-19. Jahrhundert – aufgrund mangelnder politischer Kriegsrelevanz weithin zu schonen.

Es kommt aber noch ein Faktor hinzu: das soeben diskutierte kriegsrelevante gleichsam „postwestfälische“ Demokratisierungsphänomen, das man in der westlichen Welt v.a. der nördlichen Hemisphäre beobachten kann, gilt nicht für die strukturell teilweise noch in „vorwestfälischer“ staatlicher Verfasstheit lebenden Menschen vieler Krisengebiete wie etwa in Zentral- und Ostafrika, im Nahen Osten bzw. Zentralasien, um nur jene Gebiete zu

nennen, in denen sich in den letzten Jahren in besonderer Weise fluchtverursachende Krisen ereignen.

All diese reichlich abstrakten und auf weite Strecken hin nur schematisch bleibenden Überlegungen sollen darauf hinweisen, dass man über das Mandatierungskonzept der „Protection of Civilians“ sehr grundsätzlich nachdenken muss. Es prallen hier sicherheitspolitische Kulturen aufeinander, die nur nach entsprechender zivilisatorischer bzw. interkultureller Anstrengung angemessen gemeistert werden können.

### **Polemologie als Methode zur Genese eines adäquaten Lagebildes**

Zu diesem Zwecke ist es empfehlenswert, gerade auch, ja vor allem bei der Beurteilung bzw. Planung von PoC-mandatierten Einsätzen, die sich als besonders vielschichtig und anspruchsvoll erwiesen haben, das polemologische Lagebildanalysetool zur Anwendung zu bringen, um rechtzeitig vor unliebsamen Überraschungen gefeit zu sein. Das polemologische Konzept sieht – in analoger Anwendung der staatspolitischen Einsichten des Philosophen Platon – vor, jeden *polemos*, also jeden strukturellen Konflikt auf drei Ebenen zu beleuchten bzw. auf drei Dimensionen hin zu befragen: nach Eros – Thymos – Logos strukturiert, gemäß Nährseele, Wehrseele, Lehrseele bzw. Nährstand, Wehrstand, Lehrstand, wie Platon dies v.a. in seinem Hauptwerk *Politeia* entwickelt hat. Gesundheit bzw. Gerechtigkeit liegen dann vor, wenn diese drei Momente des Humanum miteinander in Harmonie sind, was nicht Einklang, also Monotonie, sondern Zusammenklang des je Verschiedenen meint, womit in allegorischer Weise das Wesen von Dialektik angesprochen ist – der „harmonische“ Zusammenklang von vielen Stimmen zu einer neuen Melodie.

In Analogie zu Platons zeitloser Einsicht in das Verhältnis von Vernunft und Verstand, von Bildung und Ausbildung, von Sein und Schein, von Episteme und Doxa, von Idee und Schatten, von Geist und Materie ist also auch das polemologische System als ein Ansatz zu fassen, der scheinbar zusammenhanglos auftretende Aspekte sozialer Wirklichkeit in einer Weise zusammen erfassen möchte, die es erlauben, die eigentlichen Zusammenhänge in ihrer Vielschichtigkeit aufzudecken. Es geht also um eine auf Universalhermeneutik basierende „verstehende“ Methode.

Zunächst geht es bei einer polemologischen Analyse um die **ökonomische** Dimension, das ökonomische Umfeld des Konflikts. Diese Dimension umfasst nicht nur real- und fiskalwirtschaftliche Aspekte, sondern auch Fragen der Ressourcen (natürlich und human), der Transportwege und daher oftmals kritischen Infrastruktur, die im jeweiligen Konflikt zu berücksichtigen sind, bis hin zur technologischen Innovationsfähigkeit der jeweils am Konflikt beteiligten Parteien. Diese Informationen helfen wesentlich, den Konflikt, in den man mittels eines PoC-Mandats schützend eingreifen möchte, so in seinem internationalen Kontext zu verstehen, dass für den Einsatz auch treffsichere Vorbereitungen, sowohl militärischer als auch politischer Art, getroffen werden können, um nachhaltig wirken zu können.

Auf dieser ökonomischen Ebene aufbauend ist sodann die **politische** Dimension, das politische Umfeld des Konflikts ins Auge zu fassen. Darunter ist neben der Innenpolitik auch die Internationale Politik, die Geopolitik und Geostrategie zu verstehen, aber auch militärstrategische Aspekte spielen hierbei eine wesentliche Rolle. Es geht auf dieser politischen Ebene v.a. darum, imperiale Machträume bzw. hegemoniale Einflussphären als solche zu erkennen und entsprechend zu bewerten. Diese Sichtweise ist in der Regel zentral im Blick der Planer eines PoC-mandatierten Einsatzes. Aber vor allem die geopolitischen und geostrategischen Dimensionen werden allzu oft gering geachtet oder gar nicht in den Blick genommen und solcherart relativ „unwissend“ durch den Einsatz in übergeordnete Macht- oder Ordnungsinteressen eingegriffen, deren Missachtung regelmäßig zum Scheitern der Mission führen müssen.

Die auf der politischen Ebene aufbauende höchste Ebene stellt die **kulturelle** Dimension dar, worunter nicht nur künstlerische Hochkultur zu verstehen ist, sondern auch Ideologie, Weltanschauung, Religion, Menschenbild, Demographie, Familienstruktur (Emmanuel Todd) inklusive Migration & Integration sowie nicht zuletzt die Medien, die als „veröffentlichte Meinung“ am politischen Diskurs massiv und nicht immer nur berichtend teilhaben. Diese „*soft dimension*“ eines jeden Konflikts ist dabei besonders wichtig, will man nicht nur – auf dem Schlachtfeld gleichsam isolierte – Kampfverbände niederringen, sondern – was wesentlich präzisere Trennschärfe in der Einsatzplanung verlangt – punktgenau nicht nur Macht projizieren, sondern auch „*hearts and minds*“ als vorrangiges Einsatzziel gewinnen.

nen. Gleichsam besteht das Erfordernis darin, Vertrauen im PoC-Einsatz aufzubauen, Vertrauen darauf, dass man Schutz auch gegen massive Angriffe zu gewähren vermag, Vertrauen aber auch darauf, dass man versteht, wen man da eigentlich warum und wovor bzw. vor wem schützt – also den für jede Form von sozialer Interaktion essentiellen Schritt zur Anerkennung setzen.

Entscheidend ist am hier in Stichworten skizzierten polemologischen Ansatz die Art der Verknüpfung dieser drei Momente und ihre innere folgerichtige Entwicklung jeweils auseinander. Damit wird strukturiert „*comprehensiveness*“ erreicht, die der immanenten Komplexität moderner Friedenseinsätze mit PoC-Mandatierung entspricht. Ein solcher Einblick in die jeweilige Tiefenkomplexität kann keinesfalls das Gelingen einer Internationalen Operation garantieren. Aber der Verzicht auf eine derartige Mehr-Ebenen-Information ist geradezu fahrlässig, womit sich der polemologische Ansatz als eine klassisch „*conditio sine qua non*“, also notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für das Gelingen von PoC-mandatierten Einsätzen erweist.

# **Schutz von Zivilisten als Aufgabe internationaler Streitkräfte – R2P als Mittel von Interessens- und Machtpolitik oder unabhängiges Ziel zur Durchsetzung von Menschenrechten? Analyse und Konsequenzen für Österreich**

*Hervig Jedlaucnik*

## **Executive Summary**

Zentraler Kern des *Responsibility to Protect* (R2P)-Konzeptes ist einerseits die Verantwortung jedes Staates, die eigene (Zivil-)Bevölkerung zu schützen, und andererseits die Möglichkeit, ja die Verpflichtung der internationalen Staatengemeinschaft, subsidiär gemeinsame Maßnahmen – wenn notwendig auch militärischer Natur – zu ergreifen, um eine bedrohte Zivilbevölkerung vor schweren Menschenrechtsverbrechen zu schützen. Insbesondere die auf Grundlage der R2P erfolgte Intervention in Libyen 2011 hat jedoch die Glaubwürdigkeit dieses Konzeptes massiv untergraben. Wesentliche Ursache dafür sind die Vorwürfe, dass die handelnden Staaten Menschenrechte lediglich als Vorwand für Interessens- und Machtpolitik missbraucht hätten. Derzeit verfügen aber nur Nationalstaaten, deren Interessen sich nicht oder nur begrenzt mit den Zielsetzungen der R2P decken, über die Ressourcen, die notwendig sind, um R2P-Einsätze durchführen zu können. Es bedarf daher Truppen der Vereinten Nationen (VN), um die gewünschte strategische und operative Verantwortung durch die VN wahrnehmen zu können. Österreich sollte daher im Rahmen eines umfassenden gesamtstaatlichen Auslandseinsatzkonzeptes den Vereinten Nationen gem. Artikel 43 der VN-Charta eine rasch einsetzbare Freiwilligentruppe zur Sicherung des internationalen Friedens und zur Verhinderung schwerer Menschenrechtsverletzungen zur Verfügung stellen.

## **Einleitung**

Seit dem Ende des Kalten Krieges sank die Anzahl zwischenstaatlicher Kriege, während die ohnehin bereits hohe Zahl der innerstaatlichen Konflikte noch weiter zunahm. Gleichzeitig erlangte die internationale Gemein-



schaft nach Ende der bipolaren Blockade sowohl mehr Handlungsfreiheit als auch mehr Verantwortung, um in den zahlreichen innerstaatlichen Konflikten wirksam zu werden. Somit wurden Bürgerkriege zur international relevantesten bewaffneten Konfliktart.<sup>1</sup> Insbesondere in innerstaatlichen Konflikten spielen jedoch Zivilisten eine zentrale Rolle, egal, ob um sie als Objekte gerungen wird oder ob sie als gegnerische Kraft angesehen bzw. als Ziele bekämpft werden. Aktuelle militärische Einsätze finden daher zumeist in Bezug auf Zivilisten statt: in ihrer Gegenwart, gegen sie und zu ihrem Schutz. Die Veränderung des Konfliktbildes hat auch zu einer Erhöhung ziviler Opferzahlen geführt. Unabhängig, wie hoch die konkreten Prozentzahlen ziviler Opfer wirklich sind,<sup>2</sup> haben moderne Medien<sup>3</sup> dafür gesorgt, dass die Weltöffentlichkeit von ihnen Kenntnis nimmt, und dazu beigetragen, dass politische Aktivitäten gesetzt wurden. Für ihre Unfähigkeit, Verbrechen gegen Zivilisten zu verhindern, wurden insbesondere die Vereinten Nationen (VN) massiv kritisiert. Auch die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen wurden als unzureichend beanstandet. Das Versagen der internationalen Gemeinschaft bei der Sicherstellung des Schutzes bedrohter Menschen in den 1990er Jahren, wie beispielsweise 1994 in Ruanda und 1995 in Bosnien-Herzegowina, führte zur Konkretisierung verschiedener konzeptioneller Ansätze zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten. Vor genau zehn Jahren wurde beim World Summit 2005 der

---

Für Hinweise zu diesem Manuskript danke ich Univ.-Doz. Dr. Erwin A. Schmidl, Dr. Felix Schneider und Astrid Holzinger, MSc ganz herzlich.

- <sup>1</sup> Human Security Centre; Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century, New York 2005, 1-2.
- <sup>2</sup> Roberts glaubt nachweisen zu können, dass die Behauptung, in aktuellen Konflikten wären 80 bis 90 Prozent der Opfer Zivilisten, ein unbegründeter Mythos ist, der durch unwissenschaftliche Studien entstanden ist und seit Jahren unreflektiert weiter verbreitet wird. Roberts geht davon aus, dass in den Konflikten der letzten Jahre der Prozentsatz an zivilen Opfern deutlich geringer sein dürfte. (Roberts, Adam: Live and statistics. Are 90% of war victims civilians? In: Survival 3/2010, 115-136). Auch der Human Security Report 2005 stellt fest, dass die Behauptung, 90% der Opfer in aktuellen Kriegen wären Zivilisten, unkorrekt ist. (Human Security Centre; Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century, New York 2005, 1-2).
- <sup>3</sup> Ausführliche mediale Berichterstattung über Katastrophen oder Kriege kann großes Zuschauerinteresse sowie eine starke Wirkung auf Politik und Öffentlichkeit nach sich ziehen (Robinson, Piers: The CNN effect: the myth of news, foreign policy and intervention, London/New York 2002). Inzwischen sorgen auch soziale Medien für eine unmittelbare Information aus Krisengebieten und für internationale Betroffenheit.

Vereinten Nationen das R2P-Konzept von der VN-Generalversammlung als politisch bindende Resolution formell beschlossen.

## **Theoretische Überlegungen zur Entwicklung der *Responsibility to Protect***

### *Souveränität*

Zentraler theoretischer Aspekt bei der Implementierung von Menschenrechten in der internationalen Ordnung ist die Entwicklung des Staatssouveränitätskonzeptes von *Sovereignty to Control* hin zu *Sovereignty as Responsibility*. Dabei verschiebt sich auch das Prinzip der Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten hin zu einer internationalen Verantwortung zum Schutz der Bevölkerung. Die *Human Security* bietet dabei einen umfassenden Ansatz, der einerseits den traditionell staatsorientierten Sicherheitsbegriff mit einer ergänzenden Individualebene vertieft und andererseits mit nicht-militärischen Bedrohungen der Sicherheit verbreitert.<sup>4</sup>

In der politischen Theorie ist Souveränität eine inhaltliche Bezeichnung für die höchste Autorität über ein Gemeinwesen. Souveränität ist das volle Recht und die Macht einer Regierung, ohne Einmischung von außen zu regieren. Es basiert auf der politischen Ordnung, die sich in Europa nach dem Westfälischen Frieden des Jahres 1648 entwickelt hat. Im politikwissenschaftlichen Sinn ist es das System souveräner Nationalstaaten nach innen und außen. Charakteristisch für dieses Modell sind das Territorial-, das Legalitäts- und das Souveränitätsprinzip. Diese Prinzipien bedeuten, dass die gleichberechtigten Staaten, denen keine Instanz übergeordnet ist, in ihren festgelegten Grenzen das Gewaltmonopol besitzen und Regierungen die volle Kontrolle über Angelegenheiten innerhalb eines territorialen Gebietes innehaben. Das Prinzip der Nicht-Einmischung in innerstaatliche Angelegenheiten galt dabei als zentrale Voraussetzung für die Schaffung einer stabilen internationalen Ordnung.

---

<sup>4</sup> MacArthur, Julie: A Responsibility to Rethink? Challenging Paradigms in Human Security. In: *International Journal* 2/2008, 422-443. URL: [http://www.jstor.org/stable/40204371?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/40204371?seq=1#page_scan_tab_contents). Status: 09.09.2015.

Das nach dem Zweiten Weltkrieg ausgehandelte Gewaltverbot zwischen Staaten hat die Legitimität von Krieg als Mittel zur Durchsetzung der Interessen eines Staates eingeschränkt. Um – abgesehen von legitimer Selbstverteidigung – mit Waffengewalt gegen einen anderen Staat vorzugehen, bedarf es seither einer durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN-SR) festgestellten Bedrohung oder eines Bruchs des internationalen Friedens und der gleichzeitigen Ermächtigung, gegen eine solche Bedrohung vorzugehen. Innerstaatliche Gewalt, die keine Auswirkungen auf den internationalen Frieden hatte, stellte jedoch keine Grundlage für einen legalen Streitkräfteeinsatz von außen dar. Um internationale Interventionen auch gegen den Willen des jeweiligen Souveräns zu legitimieren, wurden solche in den letzten Jahrzehnten jedoch zusehends mit dem Schutz von Menschenrechten begründet. Das theoretische Konstrukt hinter einer solchen Einmischung von außen ist die Sovereignty as Responsibility.<sup>5</sup> Souveränität als Verantwortung bietet einen Rahmen, der sowohl nationale Regierungen als auch die internationale Gemeinschaft bei der Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgaben leiten soll. Das grundlegende Prinzip dabei ist, dass staatliche Souveränität auch Verantwortung bedingt. Der Schutz der eigenen Bevölkerung ist daher in erster Linie die Aufgabe des jeweiligen Staates. Er hat die oberste Schutzverantwortung (*primary responsibility*) inne.<sup>6</sup> Sollte dieser Staat dazu jedoch nicht in der Lage oder willens sein, geht die Verantwortung auf die internationale Gemeinschaft über. Dadurch wird die staatliche Souveränität geschwächt, weil der internationalen Gemeinschaft in bestimmten Fällen das Recht eingeräumt bzw. sogar die Pflicht auferlegt wird, sich in innerstaatliche Problemstellungen einzumengen, ja sogar in unabhängigen Staaten zu intervenieren.<sup>7</sup> Von Befürwortern als notwendig für den Schutz von Menschenrechten verteidigt, wenden Kritiker oft ein, dass dies nur der äußeren Legitimierung machtpolitisch gewollter Einmischung dient. Somit wird jedenfalls durch die fortschreitende Universalisierung der Menschenrechte die Souveränität der Einzelstaaten reduziert.

---

<sup>5</sup> Siehe u.a.: Deng, Francis M. et.al.: Sovereignty as Responsibility. Conflict Management in Africa, Washington 1996.

<sup>6</sup> Ebd., 221.

<sup>7</sup> Etzioni, Amitai: Sovereignty as Responsibility. In: Orbis 1/2006, 72-73. URL: <http://www.gwu.edu/~ccps/etzioni/documents/A347a-SoverigntyasResponsibility-orbis.pdf>. Status: 07.09.2015.

### *Vertiefung des Sicherheitsbegriffs auf die Individualebene*

Traditionelle Sicherheitskonzepte internationaler Politik konzentrieren sich auf staatliche Sicherheitsbedürfnisse und ignorieren Gefährdungen der individuellen Sicherheit durch Menschenrechtsverletzungen, Armut, Krankheit und Hunger. Letztere Themen werden dabei als rein innerstaatliche Aufgaben bzw. Problemstellungen angesehen. Das Konzept der Human Security versucht, die staatszentrierte Definition von Sicherheit zu verändern bzw. diese in Frage zu stellen. Es verbindet individuelle Sicherheit mit internationaler Sicherheit, da individuelle Bedrohungen auf die internationale Ebene reflektieren. Es findet somit eine Vertiefung des Sicherheitsbegriffs auf die Individualebene statt. Gleichzeitig kommt es zu einer Erweiterung auf nicht-militärische Bedrohungen.<sup>8</sup>

Tadjbakhsh/Chenoy glauben zu erkennen, dass durch den Human Security-Ansatz die Staatsräson nicht länger über der Existenzberechtigung der individuellen Sicherheit steht, da das Individuum im Mittelpunkt steht.<sup>9</sup> Die Priorität der Sicherheit des Staates vor militärischen Bedrohungen wird auf die Sicherheit von sozialen Gruppen und einzelnen Individuen verschoben.

Im weiter verstandenen Konzept der Human Security ist überdies nicht nur die Überlebenssicherung von Relevanz, sondern auch die Absicherung der Lebensbedingungen, die Wohlergehen und Würde des Einzelnen garantieren sollen.<sup>10</sup> Die weitere Interpretation des Human Security-Konzeptes betont die *freedom from want* und verbindet Aspekte der Sicherheit mit sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung.<sup>11</sup> Der engere Ansatz von Human Security legt das Hauptaugenmerk auf gewaltsame Bedrohungen wie Landminen, Handfeuerwaffen, innerstaatliche Konflikte und eben Menschenrechtsverletzungen.

---

<sup>8</sup> Stein-Kaempfe, Jacqueline: Human Security – Völkerrechtliche Aspekte eines internationalen Sicherheitskonzeptes zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Berlin 2008, 16.

<sup>9</sup> Tadjbakhsh, Shahrbanou, / Chenoy, Anuradha M.: Human Security: Concepts and Implications, London, 2007, 20.

<sup>10</sup> Ebd., 9.

<sup>11</sup> Owen, Taylor: Challenges and opportunities for defining and measuring human security. In: Disarmament Forum. Human Rights, Human Security and Disarmament 3/2004, 17.

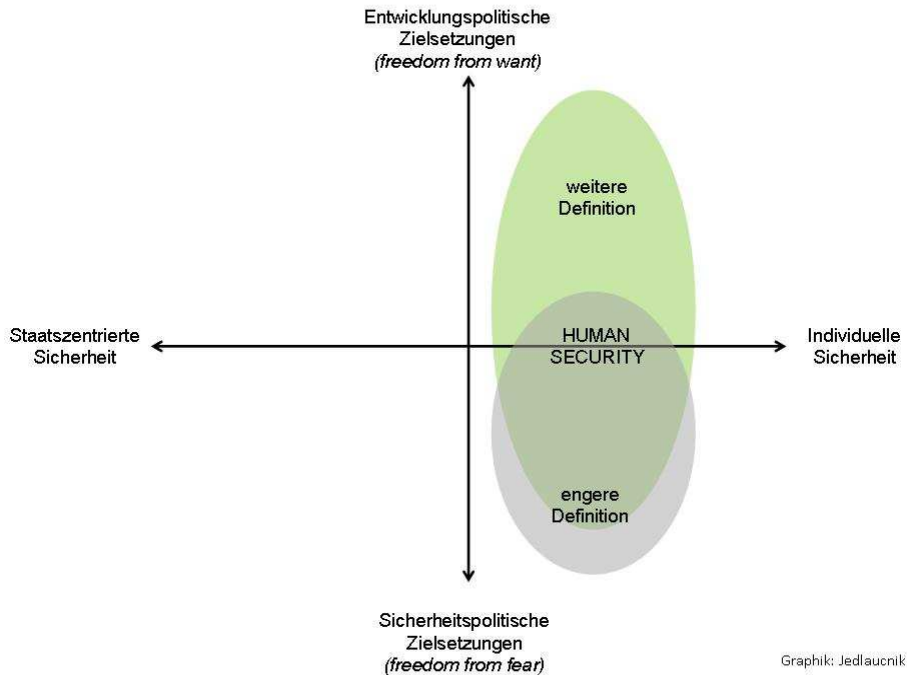


Abb. 1: Weitere und engere Ansätze des *Human Security*-Konzeptes

Der Unterschied zwischen diesen beiden konzeptuellen Denkrichtungen liegt in der Bandbreite der Bedrohungen. Bei Anwendung des Human Security-Konzeptes im weiteren Sinne muss kritisch angemerkt werden, dass es keine definitive Grenzen hat und somit fast alles als Sicherheitsrisiko betrachtet werden kann. Bei aller Notwendigkeit, Probleme breit und komplex zu erfassen, sind reale Lösungen dabei sehr schwierig zu erkennen. Das macht die Realisierung von Schutz bzw. die Abwehr von Bedrohungen faktisch unmöglich. Vor allem ist dabei nicht erkennbar, wie bei einem weit definierten Ansatz des Human Security-Konzeptes, das Themen wie Klimawandel und Gesundheit beinhaltet, eine konsequente Durchsetzung – in letzter Konsequenz auch Erzwingung – auf internationaler Ebene realisiert werden sollte.

Human Security im engeren Sinne befasst sich hingegen vor allem mit dem Schutz Einzelner und von Bevölkerungsgruppen vor gewaltsamen Bedrohungen. Deren Durchsetzung, gegebenenfalls auch Erzwingung ist durch

die Konzepte der R2P bzw. *Protection of Civilians* (POC) geregelt. Auch wenn die verschiedenen Themenbereiche, die sich mit dem Schutz von Zivilisten vor gewaltsamen Bedrohungen befassen, eine unterschiedliche Genese haben und teilweise parallel und überlappend entwickelt wurden, kann das Human Security-Konzept als theoretischer Überbau über die R2P bzw. die POC verstanden werden. Obwohl R2P und POC gemeinsam ist, Menschen in besonders bedrohlichen Situationen zu schützen, unterscheidet sie doch wichtige konzeptuelle Unterschiede. R2P beantwortet die Frage, ob, wann und unter welchen Bedingungen eine Intervention zum Schutz von Zivilisten rechtmäßig erfolgt, POC hingegen, wie Zivilisten in einem konkreten Einsatz geschützt werden können, unabhängig davon, warum ein Einsatz gestartet worden ist.<sup>12</sup> R2P stellt das Konzept dar, welches sich auf den Schutz ziviler Gruppen vor exzessiven Bedrohungen fokussiert und auf der nationalen und internationalen Akteursebene implementiert ist. Sie verankert auf politischer bzw. strategischer Ebene die Verantwortung der Staaten, Human Security in die Praxis umzusetzen bzw. sicherzustellen. In letzter Konsequenz ermöglicht R2P die Anwendung militärischer Gewalt auf strategischer<sup>13</sup> Ebene auch gegen den Willen des betroffenen Staates. POC ist wiederum ein Konzept zur Durchsetzung von Normen des humanitären Völkerrechts sowie der Menschenrechte in konkreten (vorwiegend militärischen) Einsätzen. Es präzisiert nicht nur das erwartete Verhalten von Konfliktparteien auf nationaler Ebene, sondern erweitert vor allem auch die Mandate der in solchen Konflikten eingesetzten internationalen Streitkräfte. Unter POC werden Anstrengungen verstanden, Zivilisten vor physischer Gewalt zu schützen, ihren Zugang zu essentiellen Diensten zu sichern und für sie langfristig eine sichere Umgebung zu schaffen.<sup>14</sup> POC

---

<sup>12</sup> Beadle, Alexander William: Protection of civilians as new objective in military operations. In: Norheim-Martinsen, Per Martin / Nyhamar, Tore (Hg.): International Military Operations in the 21st Century. Global Trends and the Future of Intervention, London / New York 2015, 205.

<sup>13</sup> Strategie ist die zielgerichtete Anwendung und Ausnützung aller Mittel und Möglichkeiten zur Erreichung von politischen Zielen. Im militärischen Sinne ist sie der Einsatz von Gewalt oder die zielgerichtete Gewaltandrohung zu politischen Zwecken.

<sup>14</sup> Giffen, Alison: Addressing the Doctrinal Deficit: Developing Guidance to Prevent and Respond to Widespread or Systematic Attacks Against Civilians. A Workshop Report, Washington 2010, 8. URL: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/POC%20Addressing%20the%20Doctrinal%20Deficit.pdf>. Status: 25.09.2015.

ermöglicht – wenn notwendig – dabei auch die Anwendung von Gewalt auf taktischer<sup>15</sup> Ebene. Dies stellt eine Abkehr der früheren Praxis internationaler Streitkräfte dar, unter Berufung auf das Prinzip der Nichteinmischung bzw. Unparteilichkeit bei *Peace Operations* auch bei Übergriffen gegen lokale Zivilisten nicht (militärisch) einzuschreiten.

## Die internationale Debatte über humanitäre Interventionen

### *Human Security und Souveränität*

Der Völkermord in Ruanda 1994, vor allem aber das in Europa verübte Massaker von Srebrenica 1995 hatten zu einer intensiven Debatte über die Notwendigkeit von *humanitären Interventionen* zur Beendigung von Menschenrechtsverletzungen sowie zur Verhinderung humanitärer Tragödien geführt. Jennifer M. Welsh definiert humanitäre Interventionen als „*Zwangmaßnahmen, auch unter dem Einsatz von Waffengewalt, durch einen oder mehrere Staaten in einem anderen Staat ohne die Zustimmung dessen Autoritäten mit dem Zweck, weit verbreitete Leiden oder Tod unter den Bewohnern zu verhindern.*“<sup>16</sup> Humanitäre Interventionen zielten jedoch laut Kritikern primär auf militärische Lösungen humanitärer Fragen. Überdies hatten zahlreiche Staaten Bedenken, dass die staatliche Souveränität durch humanitäre Interventionen in Frage gestellt werden würde.

Das Konzept der Human Security stellte in dieser Situation einen alternativen Ansatz in der Debatte dar. Human Security betrachtet einen breiteren Ansatz von Bedrohungen des Individuums und dadurch bedingt auch primär nicht-militärische Lösungsansätze. Gleichzeitig erfolgte die Vertiefung der Sicherheitsdebatte auf die Individualebene. Damit einher ging die Normdefinition der staatlichen Verpflichtung auf Unversehrtheit und Wohlergehen des Individuums.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Taktik ist der koordinierte Einsatz militärischer Mittel für einen bestimmten Zweck, z.B. zum Schutz bedrohter Menschen oder zur Durchsetzung eines Mandates auf der unteren Handlungsebene.

<sup>16</sup> Welsh, Jennifer M.: Introduction. In: Welsh, Jennifer M.: *Humanitarian Intervention and International Relations*, Oxford 2006, 3.

<sup>17</sup> Tadjbakhsh, Shahrbanou / Chenoy, Anuradha M.: *Human Security: Concepts and Implications*. London, 2007, 9.

Die erste Phase der internationalen Debatte wurde vom UNDP, dem United Nations Development Programme, dominiert. Der Begriff Human Security wurde dabei erstmals bereits 1993 im Human Development Report geprägt<sup>18</sup> und 1994 im Kapitel „*New Dimensions of Human Security*“ vom UNDP weiterentwickelt.<sup>19</sup> Dabei wurden als thematische Schwergewichte des Konzeptes die *freedom from fear* und die *freedom from want* – also zwei der vier grundlegenden menschlichen Freiheiten, wie sie US-Präsident Franklin D. Roosevelt 1941 formuliert hatte, – wiederentdeckt.<sup>20</sup> Dieser breitere Ansatz war offensichtlich die Grundlage, um bisherige Widerstände zu überwinden. In den Folgejahren übernahm vor allem Kanada eine Führungsrolle in der Weiterentwicklung der *Human Security* unter anderem durch die Etablierung des *Human Security Network* (HSN), eines Zusammenschlusses einiger Staaten, welche universelle humanitäre Standards und Rechtsstaatlichkeit für alle Menschen sichern wollen.

Die NATO-Intervention im Kosovo 1999 führte die Kontroverse um humanitäre Interventionen zu einem Höhepunkt. Die militärischen Angriffe der NATO gegen Jugoslawien wurden als Folge von Menschenrechtsverletzungen durch die jugoslawische Regierung und von ethnischen Säuberungen im Kosovo humanitär begründet, aber ohne VN-Mandat geführt. Wurden diese von Befürwortern als moralische und humanitäre Notwendigkeit erachtet, lehnten andere sie als kontraproduktiv sowie als rechtliche Verletzung der internationalen Ordnung und staatlichen Souveränität ab. Auch die Mitglieder des VN-SR waren in dieser Frage zutiefst uneinig. Die Problematik zu ignorieren, trug aber auch die Gefahr in sich, dass die VN, vor allem aber der VN-SR, in einer zentralen Frage internationaler Politik marginalisiert werden könnten.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> UNDP; Human Development Report 1993, New York 1993, 2.

<sup>19</sup> UNDP; Human Development Report 1994, New York 1994, 22-46.

<sup>20</sup> Die ‚freedom from fear‘ und die ‚freedom from want‘ wurden vom damaligen US-Präsidenten Franklin D. Roosevelt 1941 als zwei von vier grundlegenden menschlichen Freiheiten in einer Rede an die Nation formuliert. Diese Rede spielte nicht nur eine wichtige Rolle in der Vorbereitung des Kriegseintritts der USA, sondern auch in der späteren Gründung der VN. (Franklin D. Roosevelt’s “Four freedoms speech”. Annual Message to Congress on the State of the Union on 06.01.1941. URL: <http://www.fdrlibrary.marist.edu/pdfs/fftext.pdf>. Status: 12.09.2015.)

<sup>21</sup> Evans Gareth: The evolution of the Responsibility to Protect: from concept and principle to actionable norm. In: Thakur, Ramesh / Maley, William: (Hg.); *Theorising the Responsibility to Protect*, Cambridge 2015, 18.



Im September 1999 veröffentlichte VN-Generalsekretär Kofi Annan seinen Artikel „*Two Concepts of Sovereignty*“. In diesem argumentierte er, dass staatliche Souveränität neu definiert und die Souveränität des Individuums durch das wachsende Bewusstsein für individuelle Rechte gestärkt werden müsse. Er forderte die internationale Gemeinschaft dazu auf, einen Weg zu finden, das Souveränitätsprinzip mit dem Schutz fundamentaler Menschenrechte vereinbar zu machen.<sup>22</sup> Wenige Tage später verlangte Annan bei der VN-Generalversammlung einen Konsens über die Frage humanitärer Interventionen und stellte dabei die rhetorische Frage: „*Wenn eine humanitäre Intervention ein inakzeptabler Angriff auf die Souveränität ist, wie sollen wir auf Ruanda, auf Srebrenica, auf systematische Verletzungen der Menschenrechte ... reagieren?*“<sup>23</sup>

### *Responsibility to Protect*

Kanada ergriff in dieser Phase die Initiative, um die Frage des VN-Generalsekretärs zu beantworten, und gründete dazu die *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS). Kanada, das – wie bereits erwähnt – schon im *Human Security Network* (HSN) eine zentrale Rolle eingenommen hatte, war nicht nur traditionell dem VN-Peacekeeping eng verbunden, sondern mit der Thematik auch deshalb besonders vertraut und an ihrer Lösung interessiert, weil der Massenmord an Tutsis und gemäßigten Hutus 1994 in Ruanda unter den Augen der vom kanadischen General Roméo Alain Dallaire geführten machtlosen VN-Peacekeeping Operation UNAMIR verübt worden war.<sup>24</sup> Dieses Ereignis hatte in der politischen Elite Kanadas nachhaltige Spuren hinterlassen.<sup>25</sup> Die ICISS schlug schließ-

---

<sup>22</sup> Annan, Kofi: *Two Concepts of Sovereignty*. In: *The Economist* vom 16.09.1999. URL: <http://www.economist.com/node/324795>. Status: 08.09.2015.

<sup>23</sup> „...if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that affect every precept of our common humanity?“ (Kofi Annan zitiert in: ICISS; *The Responsibility to Protect*. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa 2001, VII. URL: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>. Status: 02.09.2015.)

<sup>24</sup> Siehe dazu auch: Dallaire, Roméo Alain: *Shake Hands with the Devil: The Failure of Humanity in Rwanda*, Toronto 2003.

<sup>25</sup> Bosold, David / Werthes Sascha: *Human Security in Practice: Canadian and Japanese Experiences*. In: *Internationale Politik und Gesellschaft* 1/2005, S. 89-90.

lich 2001 in ihrer Studie „*The Responsibility To Protect*“ vor, das Konzept der humanitären Intervention durch ein Konzept der Schutzverantwortung zu ersetzen.<sup>26</sup> In der ICISS-Studie wurde versucht, die Frage zu beantworten, unter welchen Umständen es angebracht wäre, zum Zwecke des Schutzes gefährdeter Menschen Zwangsmaßnahmen, insbesondere militärischer Art, gegen einen Staat zu ergreifen. Zentrale Idee ist, dass souveräne Staaten die Verantwortung haben, ihre eigenen Bürger vor vermeidbaren Katastrophen zu schützen. Wenn diese dazu jedoch nicht bereit oder in der Lage sind, sei diese Verantwortung von der Staatengemeinschaft zu übernehmen.<sup>27</sup> R2P sollte helfen, Moralvorstellungen zum Schutz von Zivilisten international zu implementieren. Durch den konzeptionell weiteren Ansatz in drei Teilbereichen – der *Responsibility to Prevent*, *Responsibility to React* und *Responsibility to Rebuild* – versuchte sich das R2P-Konzept auch von der humanitären Intervention zu unterscheiden.<sup>28</sup> Ein weiterer zentraler Unterschied zur humanitären Intervention ist die Einigung, dass die R2P im Rahmen und anhand der Regeln der VN – und nicht willkürlich durch Einzelstaaten oder Koalitionen – umzusetzen ist. Vor allem aber wurde durch die R2P die Grundargumentation humanitärer Interventionen, nämlich der Betonung des Rechts von Staaten, bei einer humanitären Notlage in einem anderen Staat zu intervenieren, zu einer Verpflichtung der Staatengemeinschaft, im Notfall wirksam zu werden, verschoben.<sup>29</sup> Das ICISS-Konzept bezog sich dabei auch auf die Lehre vom gerechten Krieg, indem es als Kriterien für eine Intervention die gerechte Sache, die richtige Absicht, den Einsatz als letzten Ausweg, verhältnismäßige Mittel und eine begründete Aussicht auf Erfolg im Sinne der Betroffenen festlegte.

Der Durchbruch für eine globale Lösung erfolgte schließlich durch den 2004 veröffentlichten Report „*A More Secure World*“ des *VN High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*, der in seiner Bandbreite weiträumiger als der Report der ICISS war, vor allem aber forderte, dass Interventionen im Sinne der R2P ausschließlich und nicht nur – wie im Bericht der ICISS

---

<sup>26</sup> ICISS; *The Responsibility to Protect*. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa 2001, 11. URL: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>. Status: 02.09.2015.

<sup>27</sup> Ebd., 13.

<sup>28</sup> Ebd., 17.

<sup>29</sup> Ebd., 11.

gefordert – in erster Linie mit einer Autorisierung des VN-SR ermöglicht werden sollten. Überdies wurden die Anlassfälle auf Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit präzisiert. In weiterer Folge wurde die R2P 2005 beim World Summit der Vereinten Nationen formell beschlossen. Die VN-Generalversammlung erklärte dabei unter dem Titel „*Responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity*“ vor allem ihr Einverständnis, dass bei Versagen eines Staates, seine Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen, der VN-SR kollektive Maßnahmen gem. Kapitel VII ergreifen kann. Absatz 138<sup>30</sup> des Schlussdokuments des World Summit 2005 regelt dabei die staatliche Verantwortlichkeit (Säule 1), Absatz 139<sup>31</sup> deren Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft (Säule 2) und die internationalen Maßnahmen bei mangelnder staatlicher Tätigkeit (Säule 3). Diese dritte Säule der R2P, der zentrale Kern des Kon-

---

<sup>30</sup> **138.** Each individual State has the **responsibility to protect** its populations **from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity**. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability. (Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005. 2005 World Summit Outcome, Pkt. 138. URL: <https://www.ifrc.org/docs/idrl/I520EN.pdf>. Status: 25.09.2015).

<sup>31</sup> **139.** The **international community**, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are **prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII**, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to **protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity**. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out. (Ebd., Pkt. 139.).

zeptes, regelt das Vorgehen der internationalen Gemeinschaft, wenn nationale Behörden nicht willens oder nicht in der Lage sind, ihre Bevölkerung zu schützen. In diesem Fall kann der VN-SR gemeinsame Maßnahmen, wenn notwendig auch militärischer Natur, ergreifen, um den notwendigen Schutz der Bevölkerung sicherzustellen.

Durch die Zustimmung der VN-Generalversammlung wurde die R2P zu einem politisch verbindlichen Konzept. Völkerrechtlich verbindlich wurde die R2P in weiterer Folge durch die explizite Erwähnung der Bestimmungen der Absätze 138 und 139 durch den VN-SR im April 2006 in der VN-SRR 1674 (2006).<sup>32</sup> Da sie grundsätzlich auf bestehendem Völkerrecht beruht, stellt sie an sich aber keine zusätzliche völkerrechtliche Verpflichtung dar. Sie ist jedoch als Handlungsanleitung für dessen Anwendung anzusehen.<sup>33</sup>

### **Die Internationale Militärintervention in Libyen 2011 als Fallstudie zur Umsetzung der R2P**

Als erster Einsatz von militärischer Gewalt zur Durchsetzung der R2P ist die Intervention in Libyen 2011 von besonderem Interesse. Am 17.03.2011 wurden die Mitgliedstaaten bzw. deren regionale Organisationen mittels VN-SRR 1973 (2011) autorisiert, neben der Implementierung einer Flugverbotszone und Sicherstellung eines Waffenembargos alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um Zivilisten und von Zivilisten besiedelte Gebiete zu schützen.<sup>34</sup> Die VN-SRR bezog sich dabei eindeutig auf die R2P, da nicht nur die Verantwortung der libyschen Regierung zum Schutz der eigenen Bevölkerung festgehalten wurde, sondern vor allem das internationale Eingreifen gem. Kapitel VII nicht etwa mit einer Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit argumentiert wurde, sondern damit,

---

<sup>32</sup> Security Council Resolution 1674 (2006), adopted by the Security Council at its 5430th meeting, on 28 April 2006. URL: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1674\(2006\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1674(2006)). Status: 06.10.2015.

<sup>33</sup> Hann, Ursula: „Responsibility to Protect“ (R2P) – Bedeutung und Abgrenzung aus völkerrechtlicher Sicht. In: *Ethica* 2013. Jahrbuch des Instituts für Religion und Frieden (Wien 2014), 45-46.

<sup>34</sup> Security Council Resolution 1973 (2011), adopted by the Security Council at its 6498th meeting, on 17 March 2011. URL: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1973\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973(2011)). Status: 06.10.2015.

dass die Angriffe gegen die Zivilbevölkerung möglicherweise bereits die Dimension von Verbrechen gegen die Menschlichkeit erreicht hätten. Die Libyen-Intervention ist somit die erste konkrete Anwendung der dritten Säule der R2P.

Zu diesem Zeitpunkt waren in Libyen die zivilen Proteste längst einer bewaffneten Rebellion gewichen, die jedoch von den Regierungstruppen größtenteils erfolgreich niedergeschlagen wurde, ohne dass es dabei zu Massakern an den Rebellen, geschweige denn an der Zivilbevölkerung gekommen wäre.<sup>35</sup> Die internationalen Koalitionstruppen<sup>36</sup> setzten im Zuge ihrer Intervention ab dem 19. März 2011 nicht nur eine Flugverbotszone durch, sondern attackierten libysche Regierungstruppen und staatliche Einrichtungen massiv. Rebellen wurden dabei indirekt, in weiterer Folge auch direkt unterstützt. Bereits ein erstes Angebot der Regierungstruppen für einen Waffenstillstand wurde am Tag nach Beschluss von VN-SRR 1973 (2011) von den Rebellen<sup>37</sup> und der internationalen Koalition<sup>38</sup> abgelehnt. Parallel dazu versuchte auch die Afrikanische Union (AU), die Libyen-Krise mit einem Friedensplan zu lösen. Die AU-Delegation sollte dazu am 19. März nach Libyen fliegen, um die Umsetzung dieses Friedensplanes mit al-Gadhafi und der Opposition zu verhandeln. In VN-SRR 1973 (2011) war dieser Friedensplan zwar noch explizit positiv zur Kenntnis genommen worden, doch verweigerten die internationalen Koalitionstruppen der AU-Delegation die Gewährleistung ihrer Sicherheit für ihren Wunsch, nach Tripolis zu fliegen. Faktisch verhinderten sie dadurch die Realisierung der AU-Friedensmission und verletzten damit den Geist der VN-SRR 1973 (2011).

---

<sup>35</sup> Kuperman, Alan J.: Obama's Libya Debacle. In: Foreign Affairs March/April 2015. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/libya/2015-02-16/obamas-libya-debacle>. Status: 12.10.2015.

<sup>36</sup> Anfangs gehörten der Koalition Großbritannien, Frankreich, Italien, Spanien, Belgien, Dänemark, Norwegen, Kanada, die USA und Qatar an. Im Laufe der Operation schlossen sich ihr überdies Schweden, Bulgarien, Griechenland, die Niederlande, Rumänien, Türkei, Jordanien und die UAE an.

<sup>37</sup> Libya calls ceasefire in response to UN resolution. In: The Guardian vom 18.03.2011. URL: <http://www.theguardian.com/world/2011/mar/18/libya-ceasefire-response-un-resolution>. Status: 12.10.2015.

<sup>38</sup> Obama Warns Libya, but Attacks Go On. In: The New York Times vom 18.03.2011. URL: [http://www.nytimes.com/2011/03/19/world/africa/19libya.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/03/19/world/africa/19libya.html?pagewanted=all&_r=0). Status: 12.10.2015.

zentrale Aufgaben gem. VN-SRR 1973 (2011)	Phase 1	Phase 2	Phase 3
	03/2011	04/2011	05-10/2011
Waffenstillstand herbeiführen	abgelehnt	abgelehnt	abgelehnt
Friedensverhandlungen durch AU unterstützen	verhindert	ignoriert	N/A
Schutz von Zivilisten sicherstellen	ja	?	nein
Flugverbot durchsetzen	ja	ja	ja
Waffenembargo durchsetzen	ja	?	gebrochen

Abb. 2: Aufrichtige Absicht? Interventionsdurchführung Libyen 2011

Durch das internationale Eingreifen veränderte sich die militärische Situation in Libyen. Die Rebellen, deren Bodenstreitkräfte von den Luftwaffen der Koalitionstruppen mit Luftnahunterstützung (*close air support*) unterstützt wurden,<sup>39</sup> konnten nunmehr erfolgreich gegen die Regierungstruppen vorgehen. Überdies wurden, unter Bruch des vom VN-SR verhängten Embargos, zumindest durch Frankreich<sup>40</sup> und Qatar<sup>41</sup> Waffen an die Rebellen geliefert. Die Truppen des nationalen Übergangsrates (NTC) setzten konsequenterweise den Kampf mit Unterstützung der Koalitionsstreitkräfte bis zum Sturz des al-Gadhafi-Regimes und der Ermordung Muammar al-Gadhafis Ende Oktober 2011 fort.

#### *Reaktionen auf internationaler Ebene*

Die Libyen-Intervention, insbesondere die Art und Weise ihrer Durchführung, war und ist höchst umstritten und wurde je nach Betrachtungsweise als positives oder negatives Modell und exemplarisches Beispiel interpretiert. Hohe westliche Vertreter erklärten, dass „*die NATO-Operation in Liby-*

<sup>39</sup> Close air support – 2011 in review. URL: <http://www.airforce-technology.com/features/featureclose-air-support-2011-in-review/>. Status: 15.10.2015.

<sup>40</sup> French Military Admits Supplying Arms and Ammo To Libyan Rebels. In: Time vom 29.06.2011. URL: <http://world.time.com/2011/06/29/french-military-admits-supplying-arms-and-ammo-to-libyan-rebels/>. Status: 12.10.2015.

<sup>41</sup> Libyan rebels supplied with anti-tank weapons by Qatar. In: The Guardian vom 14.04.2011 URL: <http://www.theguardian.com/world/2011/apr/14/libyan-rebels-supplied-weapons-qatar>. Status: 12.10.2015.

en zu Recht als Modell einer Intervention gefeiert wird“.<sup>42</sup> NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen bezeichnete den NATO-Einsatz nicht nur als einen Erfolg, sondern auch als Modell für die Zukunft.<sup>43</sup> Von den führenden westlichen Politikern wurde die VN-SRR 1973 (2011) sogar als ein historischer Schritt betrachtet.<sup>44</sup> Hingegen wurde sowohl innerhalb des Westens,<sup>45</sup> wie auch von großen Teilen der internationalen Gemeinschaft vor allem an der Durchführung des internationalen Militäreinsatzes massiv Kritik geübt. Für Hehir/Murray ist die Libyen-Intervention nicht ein Beispiel für den Erfolg, sondern für die Probleme in der praktischen Anwendung von R2P.<sup>46</sup> Die Ausweitung des Einsatzes zur Unterstützung der Aufständischen und der damit einhergehende Regime-Change hatten nicht nur zu Protesten der VN-SR-Mitglieder Russland und China, sondern auch der AU geführt. Aussagen, dass die Intervention in Libyen innerhalb der NATO als Modell für die künftige Umsetzung der R2P betrachtet werde, alarmierten Russland. „Derartige Modelle sollten von einer globalen Anwendung ein für alle Mal ausgeschlossen werden“, erklärte beispielsweise der russische VN-Botschafter Vitaly Churkin.<sup>47</sup> Der damalige russische Ministerpräsident Putin zeigte sich über die Tatsache beunruhigt, dass Entscheidungen über militärische Interventionen bzw. die Anwendung von Gewalt in den internationalen Angelegenheiten so leichtfertig getroffen würden, und kritisierte

---

<sup>42</sup> Daalder, Ivo H. / Stavridis, James G.: NATO's victory in Libya. In: Foreign Affairs March/April 2012. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/libya/2012-02-02/natos-victory-libya>. Status: 12.10.2015. (Ivo Daalder war der US-Botschafter bei der NATO und James Stavridis war höchster alliierter Kommandant in Europa.)

<sup>43</sup> NATO's intervention in Libya: a new model? In: National Public radio am 12.09.2011. URL: <http://www.npr.org/2011/09/12/140292920/natos-intervention-in-libya-a-new-model>. Status: 12.10.2011.

<sup>44</sup> “In an historic resolution, the United Nations Security Council authorized all necessary measures to protect the people of Libya from the attacks upon them.” (Cameron, David / Obama, Barack / Sarkozy, Nicolas: Libya's Pathway to Peace. In: The New York Times vom 14.04.2011. URL: [http://www.nytimes.com/2011/04/15/opinion/15iht-edlibya15.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/04/15/opinion/15iht-edlibya15.html?_r=0). Status: 15.10.2015.)

<sup>45</sup> Kuperman, Alan J.: Obama's Libya Debacle. In: Foreign Affairs March/April 2015. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/libya/2015-02-16/obamas-libya-debacle>. Status: 12.10.2015.

<sup>46</sup> Hehir, Aidan / Murray, Robert: Libya, the Responsibility to Protect and the Future of Humanitarian Intervention, London 2013, 79.

<sup>47</sup> 6627th Meeting of the United Nations Security Council am 04.10.2011. URL: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/PV.6627](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6627). Status: 15.10.2015.

eine diesbezügliche Tendenz in der US-Politik. Dabei stellte Putin die Libyen-Intervention in eine Reihe mit den Interventionen im Kosovo, in Afghanistan und im Irak. Auch aus chinesischer Sicht war der Einsatz eine negative Fallstudie.<sup>48</sup> Der chinesische Präsident Hu Jintao erklärte, dass die Anwendung von Gewalt nicht die Antwort auf Probleme sei, sondern diese nur komplizierter mache. Für China wären „*Dialog und andere friedliche Mittel ... die ultimativen Lösungen für Probleme*“. Die Durchführung der internationalen Intervention stünde laut Hu Jintao im Widerspruch zu den Zielen der VN-SRR 1973 (2011).<sup>49</sup>

### *Bewertung*

Das Eingreifen der internationalen Koalition beendete nicht die Kampfhandlungen in Libyen. Der Einsatz der vornehmlich westlichen Kräfte war vielmehr ein *game changer*, der verhinderte, dass die Rebellen in Libyen vom herrschenden Regime besiegt werden konnten. Die konsequente Fortsetzung der Kämpfe kostete weiteren 10-30.000 Menschen das Leben.<sup>50</sup> Der Einsatz der Koalitionsstreitkräfte diente somit nicht (mehr) primär dem Schutz von Zivilisten, sondern äußerst erfolgreich einem *Regime Change*. Man muss Muammar al-Gadhafi ad personam wohl keine Träne nachweinen, aber wie sich anhand der Chronologie der Ereignisse darstellen lässt, war es offensichtlich nicht der Plan der westlich geführten Koalition, nur die VN-SRR 1973 (2011) durchzusetzen, sondern vielmehr diese zur Realisierung politischer Ziele, konkret eines Regimewechsels, zu nutzen. Was als eine vom VN-SR autorisierte R2P-Intervention begonnen hatte, hatte sich in eine unilaterale Intervention gewandelt. Nach Ansicht zahlreicher Kritiker war VN-SRR 1973 (2011) somit aber von den westlichen Ständigen Mitgliedern im VN-SR (P3)<sup>51</sup> und ihren Verbündeten für andere Ziele als

---

<sup>48</sup> China defends Syria veto, doubts West's intentions. In: Reuters vom 06.02.2012. URL: <http://www.reuters.com/article/2012/02/06/china-syria-un-idUSL4E8D60VK20120206>. Status: 13.10.2015.

<sup>49</sup> Chinese President meets French counterpart, saying force is no solution to Libyan issue. In: Xinhua News Agency vom 30.03.2011, URL: [http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-03/30/c\\_13805658.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-03/30/c_13805658.htm). Status: 06.10.2015.

<sup>50</sup> Kuperman, Alan J.: Obama's Libya Debacle. In: Foreign Affairs March/April 2015. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/libya/2015-02-16/obamas-libya-debacle>. Status: 12.10.2015.

<sup>51</sup> *Permanent Three*, die drei westlichen ständigen VN-SR-Mitglieder USA, Großbritannien und Frankreich.



R2P missbraucht worden. Die Beseitigung des politischen *Enfant terrible* Muammar al-Gadhafi war demnach unrechtmäßig erfolgt. Es gibt auch gegensätzliche Beurteilungen, die vor allem argumentieren, dass der Regimewechsel zur Implementierung der R2P notwendig war und daher im Sinne der Theorie des gerechten Krieges rechtmäßig gewesen sei.<sup>52</sup> Die der internationalen Intervention zugrunde liegende VN-SRR 1973 (2011) hatte jedoch keine Autorisierung zum Einsatz militärischer Gewalt zur Durchsetzung politischer Ziele erteilt, sondern die Mitgliedsstaaten ausschließlich zur Errichtung einer Flugverbotszone, der Sicherstellung eines Waffenembargos sowie zum Schutz von Zivilisten und von Zivilisten besiedelten Gebieten autorisiert. Der Regimewechsel und die massive Unterstützung der Rebellen stellten jedoch ein (macht)politisches Ziel außerhalb der Autorisierung dar. Libyen muss somit als ein Beispiel betrachtet werden, wie R2P als Mittel zur Erreichung machtpolitischer Zielsetzungen genutzt (bzw. missbraucht) werden kann.

Die Intervention in Libyen hat die Beziehungen zwischen den P3 und den nicht-westlichen Mitgliedern des VN-SR zweifellos beschädigt. Die Wahrnehmung, dass R2P als Vorwand für einen Regimewechsel verwendet wurde, hat die Glaubwürdigkeit des R2P-Konzeptes massiv untergraben. Der frühere VN-Generalsekretär Kofi Annan erklärte, dass

„die Art und Weise, wie R2P in der Libyen-Krise angewendet wurde, ein Problem für das ganze R2P-Konzept darstellt. Russen und Chinesen denken, dass sie betroffen wurden: sie haben einer VN-Resolution zugestimmt, die in einen Regimewechsel-Prozess umgewandelt wurde. Aus Sicht dieser Länder war das jedoch nicht die ursprüngliche Absicht“

der Resolution.<sup>53</sup> Der indische VN-Botschafter brachte es Mitte 2011 auf den Punkt: „*Libya has given R2P a bad name.*“<sup>54</sup> Der Libyen-Einsatz hat damit

---

<sup>52</sup> Gärtner, Heinz: *The Responsibility to Protect (R2P) and Libya*. Kurzanalyse, Wien 2011, 6. URL: [http://www.oiiip.ac.at/fileadmin/Unterlagen/Dateien/Kurzanalysen/Responsibility\\_to\\_Protect\\_and\\_Libya.pdf](http://www.oiiip.ac.at/fileadmin/Unterlagen/Dateien/Kurzanalysen/Responsibility_to_Protect_and_Libya.pdf). Status: 25.10.2015.

<sup>53</sup> Annan, Kofi: *Sur la Syrie, à l'évidence, nous n'avons pas réussi*. In: *Le Monde* vom 07.07.2012. URL: [http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2012/07/07/kofi-annan-sur-la-syrie-a-l-evidence-nous-n-avons-pas-reussi\\_1730658\\_3218.html#;jsid=ZiKyK9CIUL1v.99](http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2012/07/07/kofi-annan-sur-la-syrie-a-l-evidence-nous-n-avons-pas-reussi_1730658_3218.html#;jsid=ZiKyK9CIUL1v.99). Status: 19.10.2015.

<sup>54</sup> *After Libya, the question: To protect or depose?* In: *Los Angeles Times* vom 25.08.2011. URL: <http://articles.latimes.com/2011/aug/25/opinion/la-oe-bolopion-libya-responsibility-t20110825>. Status: 19.10.2015.

jedoch vermutlich auch längerfristig die Wahrscheinlichkeit eines militärischen Eingreifens basierend auf R2P sehr viel schwieriger und unwahrscheinlicher gemacht. Er hat zumindest deutlich vor Augen geführt, dass R2P zur Realisierung anderer Ziele missbraucht werden kann. Dies nicht zuletzt im Vergleich zu anderen Fällen, bei denen die R2P nicht angewandt wurde, obwohl vergleichbare Rahmenbedingungen (wie repressive Regime und systematische Verbrechen gegen die Menschlichkeit) gegeben gewesen wären. Vor allem auf Grund der zeitlichen Parallelität zur Libyen-Intervention sind diesbezüglich als konkretes Beispiel die Menschenrechtsverbrechen im Zuge des Arabischen Frühlings im Jemen zu nennen.

### **Idealistische Menschenrechts- oder neokoloniale Machtpolitik? Eine kritische Bewertung der R2P**

Die Responsibility to Protect wird vielfach als große Errungenschaft, ja als Meilenstein in der Schutzdebatte gesehen. Vertreter des Human Security-Konzeptes betrachten R2P bereits als neues Sicherheitsparadigma in den internationalen Beziehungen, welches das staatszentrierte Sicherheitsverständnis in Frage stellt.<sup>55</sup> Kritisch muss aber angemerkt werden, dass Fragen der individuellen Sicherheit auch auf internationaler Ebene bereits seit langem durch das Völkerrecht bzw. humanitäre Völkerrecht verankert sind. Auch ist festzuhalten, dass die Staatssouveränität zumindest der ständigen VN-SR-Mitglieder und wohl auch deren enger Verbündeter real durch die R2P nicht eingeschränkt wird, da Zwangsmaßnahmen gegen sie nicht ergriffen werden können. Die ständigen VN-SR-Mitglieder können vielmehr weiterhin subjektiv entscheiden, welche Ereignisse und Akteure ein militärisches Wirksamwerden der internationalen Gemeinschaft auslösen. Es handelt sich somit vielmehr um eine sehr eingeschränkte Reduktion der staatlichen Souveränität kleinerer und mittlerer Staaten.

Zweifellos förderten die Debatte und internationale Beschlüsse über R2P und POC das Bewusstsein und die Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft, Menschenrechten und dem Schutz von Zivilisten mehr Relevanz vor allem innerhalb der internationalen Politik zukommen zu lassen. Erfolgreich implementiert wurde die R2P bisher jedoch nur sehr begrenzt.

---

<sup>55</sup> Tadjbakhsh, Shahrbanou / Chenoy, Anuradha M.: Human Security: Concepts and Implications. London, 2007, 21.

Ein wesentlicher Grund dafür sind die Vorwürfe, dass der Schutz von Menschenrechten für andere Zwecke missbraucht wurde und wird. Wenn auch die Genese der R2P zeigt, dass ihre Intention nicht machtpolitischer Natur ist, so hat die Anwendung und Entwicklung des Konzeptes doch gezeigt, dass es missbrauchsanfällig ist. Ob der Versuch, Individuen mittels R2P vor staatlichem Unrecht zu schützen und im Notfall die Schutzpflicht des Staates gegenüber seiner Bevölkerung wiederherzustellen, als gescheitert erklärt werden muss, da sich intervenierende Staaten nunmehr häufig auf Menschenrechte berufen, um jedwede militärische Gewalt zu rechtfertigen,<sup>56</sup> sei noch dahingestellt.

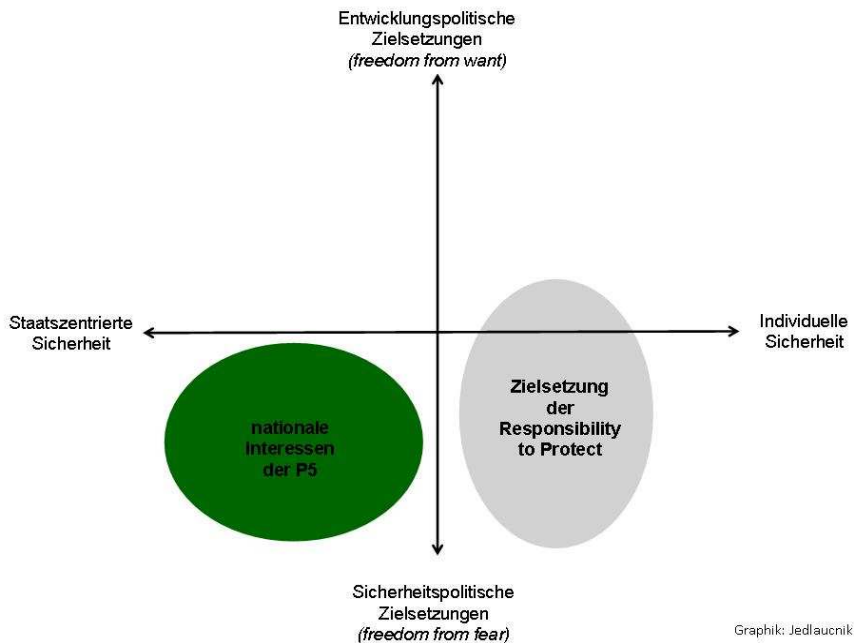


Abb. 3: Nationale Interessen der P5 in Relation zur R2P

Entscheidend für das Eingreifen in internationalen Konflikten scheint jedenfalls (vorerst noch) die öffentliche mediale Darstellung eines Konfliktes<sup>57</sup> und politische/wirtschaftliche Interessen insbesondere der westlichen

<sup>56</sup> Dafinger, Sophia: Human Rights and Humanitarian Interventions. Tagungsbericht, Köln 2015. URL: <http://www.hsozkult.de/conferencereport/id/tagungsberichte-6174>. Status: 25.09.2015.

<sup>57</sup> Bezüglich der Wechselwirkung von Propaganda, Massenmedien und Meinungsbildung

ständigen VN-SR-Mitglieder, nicht jedoch der Schutz von Menschenrechten zu sein. Die nationalen Interessen der Großmächte decken sich dabei generell nicht mit den Zielsetzungen der R2P. Dadurch ist die Gefahr groß, dass Bedrohungen oder Menschenrechtsverletzungen provoziert, konstruiert oder selektiv wahrgenommen werden, um eine Intervention von außen zu erzwingen. Um entsprechende Legitimation zu erhalten, ist auch davon auszugehen, dass eine politische Intervention – die wie dargelegt ohne Zustimmung bzw. Einladung des betroffenen Staates oder eine Legitimation durch die Vereinten Nationen völkerrechtswidrig ist – selten offen eingestanden wird. Vielmehr werden wohl völkerrechtlich legale Gründe wie Selbstverteidigung oder eine drohende humanitäre Katastrophe genannt werden, um das eigentliche Ziel zu erreichen. Sollte daher eine politische Intervention intendiert sein, wird wahrscheinlich zeitgleich eine breit angelegte Legitimations- und Rechtfertigungskampagne durchgeführt werden. Der Begriff und die Inhalte der R2P sind dadurch jedoch gefährdet, für opportune politische Zwecke missbraucht zu werden bzw. als Vorwand für die Durchsetzung ganz anderer politischer Ziele zu dienen. Damit könnte der Schutz von Zivilisten oder Menschenrechten zu einem Euphemismus für politische/militärische Interventionen (zur Durchsetzung von [nationalen] Interessen) werden. Die Tatsache, dass militärische Interventionen in der Regel von westlichen Industriestaaten in Entwicklungsländern durchgeführt werden, führt auch dazu, dass den westlichen Staaten neokoloniale Interessen unterstellt werden.<sup>58</sup> Dadurch steht die R2P derzeit vor der Situation, potentiell zur Irrelevanz zu verkommen. Auch die Tatsache, dass trotz der Dissonanzen über die Libyen-Intervention die R2P-Wortwahl in weiteren Resolutionen des VN-SR genutzt wird,<sup>59</sup> zeigt deutlich, dass erfahrene Diplomaten modernes *Wording* für die Legitimierung ihrer Positionen bzw. von Formaldokumenten nutzen. Zentrale Fragen des R2P bleiben davon jedoch unberührt. Es scheint jedenfalls, dass es unab-

---

siehe: Geyer, Georg: Siegt die Wahrheit? Gedanken zur Wechselwirkung von Propaganda, Massenmedien und Meinungsbildung, In: ÖMZ 4/2005, 455-462; Kuperman, Alan J.: The Moral Hazard of Humanitarian Intervention: Lessons from the Balkans. In: International Studies Quarterly 1/2008, 49-80.

<sup>58</sup> Siehe beispielsweise: Grubhofer, Malina: Humanitärer Neokolonialismus. Univ.Dipl.Arb, Wien 2014.

<sup>59</sup> Evans, Gareth: The evolution of the Responsibility to Protect: from concept and principle to actionable norm. In: Thakur, Ramesh / Maley, William: Theorising the Responsibility to Protect, Cambridge 2015, 35.

hängig von der verwendeten Terminologie einen Gegensatz zwischen normativem Anspruch und politischer Realität gibt. Es ist daher notwendig, bei jedem konkreten Anlassfall kritisch zu analysieren, in welcher spezifischen historischen und politischen Konstellation eine Intervention erfolgt und auf welche Art und Weise bzw. aus welchen Gründen der Schutz von Zivilisten bzw. von Menschenrechten dabei als Legitimation für solche militärischen Interventionen verwendet wird. Nur dies verhindert, dass ein grundsätzlich wertvolles Konzept, das bei ausgewogener Verwendung schwere Menschenrechtsverletzungen verhindern bzw. beenden und für Frieden und Sicherheit in den betroffenen Staaten sorgen kann, zerstört wird. Denn internationale Normen und Institutionen werden von den betroffenen Staaten und der internationalen Gemeinschaft nur dann akzeptiert, wenn ihre Handlungen als fair und gerecht empfunden werden.

### Einsatz nationaler Streitkräfte



Graphik: Jedlaucnik

Abb. 4: Problematik des Einsatzes nationaler Streitkräfte auf Basis des R2P-Konzeptes

R2P-Einsätze sollten sich daher auf wenige Fälle reduzieren, in denen keine alternativen politischen oder wirtschaftlichen Interessen im Vordergrund stehen, sondern ausschließlich schwere Verbrechen gegen die Menschlich-

keit verhindert bzw. beendet werden. Die Gefahr ist aber groß, dass R2P-Einsätze blockiert werden, da die nationalen Interessen der P5<sup>60</sup> eine zu große Rolle spielen bzw. einzelne Vetomächte befürchten, dass solche Einsätze wieder für andere Zwecke missbraucht werden könnten. Der Disput über die Libyen-Intervention führte zu grundsätzlichen Kontroversen über das R2P-Konzept, die weit über einen Rückschlag auf dem Weg zu dessen Umsetzung hinausgehen. Die Implementierung der R2P wird aber maßgeblich davon abhängen, ob die verschiedenen globalen Akteure die sich entwickelnde Norm als fair und legitim betrachten.<sup>61</sup> Garwood-Gowers geht beispielsweise davon aus, dass die rechtzeitige und entscheidungsfreudige internationale Reaktion in der Libyenkrise eher die Ausnahme denn der Beginn einer neuen Ära internationaler Kooperation bei Maßnahmen zum Schutz von Zivilisten war. Das libysche Modell einer robusten Intervention aus humanitären Gründen wird demnach die Ausnahme bleiben, während die Lähmung des VN-SR wie in der Syrien-Krise die Norm sein wird.<sup>62</sup>

### **R2P als Aufgabe für VN-Truppen – eine mögliche Auflösung der Quadratur des Kreises?**

Den Schutz von Zivilisten vor schweren Menschenrechtsverletzungen auch gegen den Widerstand eines oder mehrerer Konfliktparteien erzwingen zu können, erfordert jedenfalls militärische Zwangsmaßnahmen. Ob es sich dabei um *Peace Enforcement* oder *Robust Peacekeeping* handelt, hängt primär von der Handlungsebene ab. Robust Peacekeeping ermöglicht die Anwendung von Gewalt auf taktischer Ebene mit der Genehmigung des VN-SR und der Zustimmung des Gastlandes. Im Gegensatz dazu bedarf Peace Enforcement nicht der Zustimmung der Parteien und ermöglicht die An-

---

<sup>60</sup> *Permanent Five*, die ständigen VN-SR-Mitglieder USA, Großbritannien, Frankreich, Russland und China.

<sup>61</sup> Rotmann, Philipp / Kurtz, Gerrit / Brockmeier, Sarah: Major powers and the contested evolution of a responsibility to protect. In: *Conflict, Security & Development* 4/2014, 35. URL: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14678802.2014.930592>. Status: 15.10.2015.

<sup>62</sup> Garwood-Gowers, Andrew: The Responsibility to Protect and the Arab Spring: Libya as the exception, Syria as the norm? In: *UNSW Law Journal* 2/2013, 613. URL: [http://www.unswlawjournal.unsw.edu.au/sites/default/files/10\\_garwood-gowers\\_unswlj\\_362.pdf](http://www.unswlawjournal.unsw.edu.au/sites/default/files/10_garwood-gowers_unswlj_362.pdf). Status: 18.10.2015.

wendung militärischer Gewalt auf strategischer Ebene.<sup>63</sup> Die Anwendung militärischer Zwangsmaßnahmen zum Schutz vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit ist somit grundsätzlich als Unterstützung nationaler Behörden Robust Peacekeeping, bei einem Vorgehen gegen diese Peace Enforcement. Diese Unterscheidung ist deshalb von Relevanz, weil die VN mit eigenen Truppen zwar Robust Peacekeeping, nicht jedoch Peace Enforcement-Einsätze durchführen. Der Einsatz militärischer Zwangsmaßnahmen sollte gemäß der VN-Charta zwar grundsätzlich durch die Vereinten Nationen erfolgen – dafür sollten eigentlich durch die Nationalstaaten den VN entsprechende Truppen zur Verfügung gestellt werden. Diese Bestimmungen der VN-Charta (insbesondere Art. 43<sup>64</sup>) blieben angesichts der Realität des „Kalten Krieges“ jedoch totes Recht und wurden nie realisiert.

Vom VN-SR mandatierte Peace Enforcement-Operationen stehen jedoch derzeit nicht unter VN-Kontrolle, sondern werden von einzelnen Staaten, einer Staatengruppe oder regionalen Organisationen geleitet. Dies deshalb, da den VN nicht die notwendigen militärischen Mittel und Strukturen zur

---

<sup>63</sup> United Nations Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support: United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines („Capstone Doctrine“), New York 2008, 34. URL: [http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone\\_eng.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf).

<sup>64</sup> Artikel 43 der Charta der Vereinten Nationen

(1) Alle Mitglieder der Vereinten Nationen verpflichten sich, zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dadurch beizutragen, dass sie nach Maßgabe eines oder mehrerer Sonderabkommen dem Sicherheitsrat auf sein Ersuchen Streitkräfte zur Verfügung stellen, Beistand leisten und Erleichterungen einschließlich des Durchmarschrechts gewähren, soweit dies zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich ist.

(2) Diese Abkommen haben die Zahl und Art der Streitkräfte, ihren Bereitschaftsgrad, ihren allgemeinen Standort sowie die Art der Erleichterungen und des Beistands vorzusehen.

(3) Die Abkommen werden auf Veranlassung des Sicherheitsrats so bald wie möglich im Verhandlungswege ausgearbeitet. Sie werden zwischen dem Sicherheitsrat einerseits und Einzelmitgliedern oder Mitgliedergruppen andererseits geschlossen und von den Unterzeichnerstaaten nach Maßgabe ihres Verfassungsrechts ratifiziert.

Verfügung stehen, um Peace Enforcement-Einsätze durchzuführen.<sup>65</sup> Rotman et.al. gehen diesbezüglich davon aus, dass die Großmächte derzeit ein Quasi-Monopol über die Ressourcen haben, die notwendig sind, um R2P-Einsätze durchzuführen.<sup>66</sup> Daher autorisiert der VN-SR üblicherweise *coalitions of the willing*, unter der Führung einer regionalen Sicherheitsorganisation oder einer *lead nation* zur Durchführung solcher Operationen.<sup>67</sup> Dies führt jedoch dazu, dass es potentiell zu einer Vermengung von internationalen Aufgaben und nationalen Interessen kommen kann. Der Einsatz von VN-Streitkräften würde eine solche Vermengung von vornherein ausschließen. Es werden zukünftig bei strittigen politischen Situationen vermutlich nur dann R2P-Einsätze vom VN-SR autorisiert werden, wenn ihre Ziele in VN-SRR sehr viel genauer definiert werden, vor allem aber wenn deren strategische und operative Verantwortung durch den VN-SR wahrgenommen wird. Die zentrale Frage ist die operationelle Verantwortlichkeit bzw. Autonomie. Der entscheidende Unterschied zwischen Ad-hoc-Koalitionen bzw. regionalen Organisationen und VN-Truppen ist, dass erstere bei einem von den VN sanktionierten Einsatz volle strategische und operative Autonomie genießen, letztere hingegen unter strategischer und operativer Kontrolle des VN-SR verbleiben. Es bedarf daher VN-Truppen, um die gewünschte strategische und operative Verantwortung durch den VN-SR wahrnehmen zu können. Dadurch könnte eine Blockade des VN-SR verhindert bzw. überwunden werden. Derzeit stehen den VN jedoch weder robuste noch schnell verfügbare Streitkräfte zur Verfügung.

---

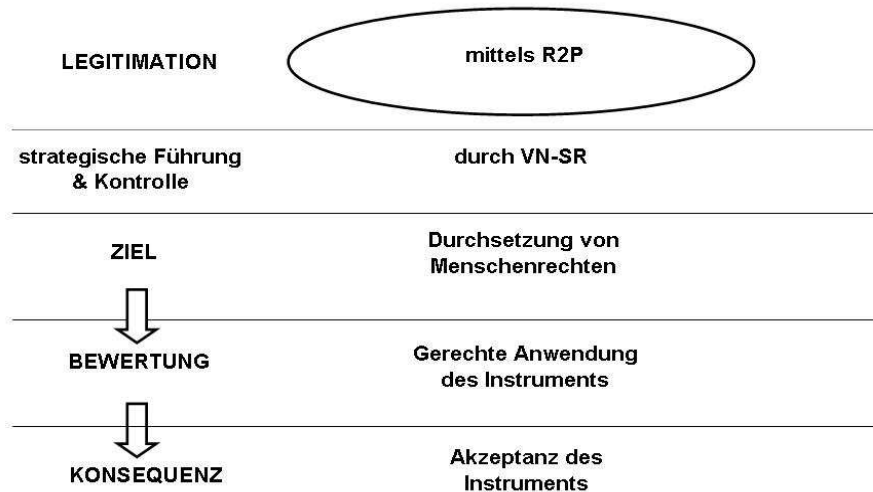
<sup>65</sup> Oliver, George F.: The Other Side of Peacekeeping: Peace Enforcement and Who Should Do It? In: Kondoch, Boris / Langholtz, Harvey / Wells, Alan (Eds.): International Peacekeeping: The Yearbook of International Peace Operations 2002, Leiden 2003, Volume 8, p. 101.

<sup>66</sup> Rotmann, Philipp / Kurtz, Gerrit / Brockmeier, Sarah: Major powers and the contested evolution of a responsibility to protect. In: Conflict, Security & Development 4/2014, 35. URL: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14678802.2014.930592>. Status: 15.10.2015.

<sup>67</sup> United Nations Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support: United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines ("Capstone Doctrine"), New York 2008, Endnote 20, 43.



## Einsatz von Streitkräfte der VN



Graphik: Jedlaucnik

Abb. 5: Vorteile des Einsatzes von VN-Streitkräften auf Basis des R2P-Konzeptes

Bereits 2000 hatte die Brahimi-Kommission gefordert, dass Friedensoperationen, die nicht von allen Konfliktparteien unterstützt werden, als Robust Peacekeeping von rasch verfügbaren professionellen Truppen durchgeführt werden.<sup>68</sup> Dafür müssten aber entsprechende Rahmenbedingungen geschaffen werden. Konkret wurde vorgeschlagen, dass VN-Truppen bei komplexeren Konflikten innerhalb von 90 Tagen operationell sein sollten.<sup>69</sup> Um erste Truppenteile sofort in den Einsatzraum entsenden zu können, sollten in den Entsendestaaten überdies unmittelbar verfügbare Truppen bereitgehalten werden. Auf diese Weise könnten erste Einheiten innerhalb von sieben Tagen in ein Konfliktgebiet entsandt werden. Die Staaten wur-

<sup>68</sup> Report of the Panel on United Nations Peace Operations. In: General Assembly Fifty-fifth session. Item 87 of the provisional agenda. Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects vom 21 August 2000 (“Brahimi Report”), XI. URL: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/55/305](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305). Status: 17.11.2015.

<sup>69</sup> Ebd., 19.

den aufgefordert, gemeinsam Brigaden aufzustellen, die für VN-Einsätze auf Abruf bereitstehen. Die Brahimi-Kommission regte konkret an, dass Gruppen von Mitgliedsstaaten gemeinsam aus dem Reservoir ihrer nationalen Streitkräfte Kontingente in Brigadegröße (ca. 5.000 Soldaten) für VN-Einsätze ausbilden und dann im konkreten Bedarfsfall zur Verfügung stellen.<sup>70</sup> Es sollte daher auch das *Stand by Arrangement*-System der VN entsprechend um- und ausgebaut werden.<sup>71</sup> Die Kommission stellte auch fest, dass VN-Truppen ein robustes Mandat brauchen, um sich Respekt zu verschaffen.<sup>72</sup>

Auch das *High-level Independent Panel on Peace Operations* hat Mitte 2015 festgestellt, dass die Vereinten Nationen derzeit erhebliche Einschränkungen bezüglich schneller Reaktionsmöglichkeiten in Krisensituationen überwinden müssen. Dazu sollten dem VN-SR rasch verfügbare robuste Kapazitäten für Erstmissionen bzw. als Überbrückungstruppe oder aber zur dringenden Verstärkung von Missionen zur Verfügung stehen.<sup>73</sup> Verschiedene Lösungsansätze, die sich mit der Operationalisierung des R2P-Konzeptes beschäftigt haben, fordern ebenfalls die Bereitstellung von solchen rasch verfügbaren internationalen Truppen für die VN. Auch VN-Generalsekretär Ban Ki-moon musste in seinem Bericht über die Implementierung der R2P frustriert feststellen, dass, „*trotz Jahren der Analyse und der öffentlichen Diskussion, die Vereinten Nationen noch immer weit davon entfernt sind, rasch einsetzbare militärische Kapazitäten*“ verfügbar zu haben, welche „*am dringendsten notwendig wären, um Gräueltaten im Sinne des Absatzes 139 des Schlussdokumentes des World Summit 2005 bewältigen*“ zu können.<sup>74</sup>

---

<sup>70</sup> Ebd., 19.

<sup>71</sup> Ebd., 14-15.

<sup>72</sup> Ebd., 10.

<sup>73</sup> Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people. In: General Assembly Seventieth session. Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects vom 17.06.2015, 13 bzw. 65. URL: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/95](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/95). Status 19.11.2015.

<sup>74</sup> Ban Ki-moon; Implementing the responsibility to protect. Report of the Secretary-General vom 12.01.2009, Pkt. 64. URL: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/63/677](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/63/677). Status: 15.10.2015.

Derzeit sind die VN zwar in der Lage, nach längerer Vorbereitungszeit Robust Peacekeeping zu betreiben. Die VN sind jedoch noch nicht einmal in der Lage, auch nur mit begrenzten Mitteln nationale Behörden rasch bei militärischen Zwangsmaßnahmen zur Verhinderung schwerer Menschenrechtsverbrechen zu unterstützen. Noch weniger sind die VN in der Lage, gegen eine Regierung Peace Enforcement durchzuführen. Die VN sind vielmehr im Einzelfall von der Bereitschaft einzelner Staaten oder Staatengruppen abhängig, entsprechende Truppen zur Verfügung zu stellen. Dadurch hat einerseits die Politik der Großmächte, andererseits die Bereitschaft kleinerer und mittlerer Staaten, der VN alternative Ressourcen zur Verfügung zu stellen, signifikante Auswirkungen auf die Entwicklung der R2P.<sup>75</sup> Für eine effektive Umsetzung eines R2P-Mandates bedarf es schnell verfügbarer Truppen, die im Auftrag der VN ohne eigene nationale Interessen rasch wirksam werden können. Dies stellt auch die Verbindung zu einer möglichen Rolle kleinerer Staaten wie Österreich im R2P-Konzept her.

### **Implementierung der R2P durch Stärkung der VN – eine potentielle Aufgabe für kleinere Staaten wie Österreich?**

Österreich stellt sich gerne als ein starker Befürworter für die Einbeziehung der R2P in die Erklärung des World Summit der VN im Jahr 2005 dar. Mit dieser Erklärung war nach österreichischem Verständnis *„eine wichtige und universelle Botschaft über die Notwendigkeit, die Bevölkerungen der Welt vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen“*, ausgesprochen worden. R2P wäre ein Konzept, das *„operationalisiert und umgesetzt“* werden sollte. Österreich erklärte auch, dass es bereit wäre, für die vollständige Implementierung der R2P tätig zu werden. Fokus dieses Unterfangens sollte dabei *„die Rettung von Menschenleben durch rechtzeitige und entscheidende Maßnahmen auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene sein“*.<sup>76</sup> Die Realisierung dieses Versprechens blieb aber bisher aus.

---

<sup>75</sup> Wie Behringer darlegt, können auch kleinere und mittlere Staaten positive Führungsaufgaben in der internationalen Politik übernehmen. (Ronald M. Behringer; *The Human Security Agenda: How Middle Power leadership defied U.S. hegemony*, New York 2012).

<sup>76</sup> Erklärung der österreichischen Regierung im Rahmen der Debatte der VN-Generalversammlung zur Responsibility to Protect am 23. Juli 2009. URL: <http://www.globalr2p.org/media/files/austria2009debate.pdf>. Status: 12.10.2015.

Österreich hat bisher keinerlei erkennbare Schritte gesetzt, einen Beitrag zur Implementierung der R2P zu leisten. So gibt es in Österreich weder von staatlichen Stellen, noch von Menschenrechte predigenden Institutionen der Zivilgesellschaft ernsthafte Überlegungen für eine Agenda zur Verhinderung oder Bekämpfung von gravierenden Menschenrechtsverbrechen (*Mass Atrocity Prevention Agenda*), geschweige denn Planungen auf politischer,<sup>77</sup> strategischer<sup>78</sup> oder operativer<sup>79</sup> Ebene zur Durchführung von Einsätzen zur Verhinderung oder Bekämpfung solcher (*Mass Atrocity Response Operations* [MARO]). Das Feld wird somit den Staaten überlassen, die durch ihre Traditionen und ihr Selbstverständnis weltweit eigene nationale Interessen haben und verfolgen.

Österreich hat es leider – wie die meisten kleineren und mittleren Staaten – bisher verabsäumt, bei der Realisierung von R2P eine Alternative zum Einsatz interessensgeleiteter Staaten, insbesondere der Ständigen VN-SR-Mitglieder, zu bieten. Wie bereits dargelegt, ist die Gefahr jedoch groß, dass die Vermengung von Interessens- und Menschenrechtspolitik dazu führt, dass in kritischen Situationen keine Entscheidung des VN-SR fällt bzw. ein Einsatz internationaler Truppen zu spät erfolgt. Eine zentrale Frage ist dabei die operationelle Verantwortlichkeit bzw. Autonomie. Nur VN-Truppen stehen unter strategischer und operativer Kontrolle des VN-SR. Es bedarf daher VN-Truppen, um eine Blockade des VN-SR zu verhindern.

Dies könnte eine reale Möglichkeit für Österreich sein, das Versprechen, für die vollständige Implementierung der R2P tätig zu werden und seinen Fokus dabei auf „*rechtzeitige und entscheidende Maßnahmen auf nationaler, regiona-*

---

<sup>77</sup> Siehe beispielsweise diesbezügliche US-amerikanische Überlegungen: Albright, Madeleine K. / Cohen, William S.: Preventing Genocide. A Blueprint for U.S. Policymakers, Washington 2008. URL: <http://www.usmmm.org/m/pdfs/20081124-genocide-prevention-report.pdf>. Status: 12.10.2015.

<sup>78</sup> Kuperman, Alan J.: Mass Atrocity Response Operations: Doctrine in Search of Strategy. In: *Genocide Studies and Prevention: An International Journal* 1/2011. URL: <http://scholarcommons.usf.edu/gsp/vol6/iss1/8>. Status: 12.10.2015.

<sup>79</sup> Siehe beispielsweise diesbezügliche US-amerikanische Überlegungen: Sewall, Sarah / Raymond, Dwight / Chin, Sally et.al.: MARO. Mass Atrocity Response Operations: a military planning handbook, Harvard 2010. URL: [http://carrcenter.hks.harvard.edu/files/carrcenter/files/maro\\_handbook.pdf](http://carrcenter.hks.harvard.edu/files/carrcenter/files/maro_handbook.pdf). Status: 01.10.2015.

ler und internationaler Ebene“ zu legen,<sup>80</sup> einzulösen. Die Unterstützung von VN-Friedensoperationen scheint in den letzten Jahren in Österreich zu einer routinemäßigen, notwendigerweise zu administrierenden Bürde verkommen zu sein. Dies lässt sich auch deutlich an konkreten Zahlen ablesen: von rund 800 bis 1.000 Soldaten, die Österreich den VN zur Zeit des Kalten Krieges zur Verfügung stellte,<sup>81</sup> ist diese Zahl nach dem Rückzug der beiden VN-Bataillone (Zypern 2001 und Golan 2013) auf aktuell 191<sup>82</sup> gesunken. Gleichzeitig hat sich die Zahl der VN-Peacekeeper insgesamt von etwa 10.000 in den letzten Jahrzehnten des Kalten Krieges<sup>83</sup> auf derzeit fast 93.000 Soldaten<sup>84</sup> beinahe verzehnfacht.

R2P könnte für Österreich die Gelegenheit sein, losgelöst von nationalen Interessen einen wesentlichen Beitrag für die Weiterentwicklung globaler humanitärer Politik zu leisten. Österreich sollte im Rahmen eines umfassenden gesamtstaatlichen Auslandseinsatzkonzeptes den Vereinten Nationen gem. Artikel 43 der VN-Charta eine rasch einsetzbare Freiwilligentruppe zur Sicherung des internationalen Friedens und Verhinderung schwerer Menschenrechtsverletzungen zur Verfügung stellen. Eine solche Truppe sollte, wenn möglich, aber nicht notwendigerweise gemeinsam mit anderen Nationen, optimaler Weise sogar mit anderen EU-Staaten<sup>85</sup> aufgestellt wer-

---

<sup>80</sup> Erklärung der österreichischen Regierung im Rahmen der Debatte der VN-Generalversammlung zur Responsibility to Protect am 23. Juli 2009. URL: <http://www.globalr2p.org/resources/590>. Status 12.10.2015.

<sup>81</sup> Siehe zum Beispiel: Summary of United Nations Peace-Keeping Forces by countries as at 30 November 1990. URL: [http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors\\_archive.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml). Status 12.10.2015.

<sup>82</sup> Contributors to United Nations peacekeeping operations as of 31 October 2015: URL: [http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2015/oct15\\_1.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2015/oct15_1.pdf). Status 12.10.2015.

<sup>83</sup> Siehe zum Beispiel: Summary of United Nations Peace-Keeping Forces by countries as at 30 November 1990. URL: [http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors\\_archive.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml). Status 12.10.2015.

<sup>84</sup> Peacekeeping Fact Sheet. Fact Sheet as of 31 August 2015. URL: <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>. Status 12.10.2015.

<sup>85</sup> Beispielhaft für Überlegungen bezüglich des Einsatzes europäischer Truppen für die VN siehe: Smith, Adam C.: European Military Capabilities and UN Peace Operations: Strengthening the Partnership (Policy Briefing des Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) October 2014). URL: [http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF\\_Policy\\_Briefing\\_Adam\\_](http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Policy_Briefing_Adam_)

den, um den VN vor allem für Erstmissionen in einer Krisenregion bzw. als Überbrückungstruppe (*bridging force*<sup>86</sup>) zur Verfügung zu stehen.<sup>87</sup> Gleichzeitig könnte und sollte Österreich innerhalb der EU wirksam werden, um die Fähigkeit der EU zur schnellen Reaktion bei Menschenrechtsverbrechen zu verbessern.<sup>88</sup> Dies sollte jedenfalls unabhängig davon geschehen, ob die EU bereit ist, ihre Battlegroups den VN im Sinne des Artikels 43 der VN-Charta für diese Aufgabenstellung dauerhaft zur Verfügung zu stellen.

---

Smith\_October\_2014\_ENG.pdf. Status: 15.10.2015.

<sup>86</sup> Eine „bridging force“ ist eine rasch verfügbare Truppe, die eingesetzt wird, bis routinemäßig bereitgestellte VN-Truppen für die Fortführung eines Einsatzes zur Verfügung stehen.

<sup>87</sup> Einen solchen Versuch hat es bereits in der Vergangenheit gegeben. Die 1996 von Dänemark gemeinsam mit Kanada, den Niederlanden, Norwegen, Polen, Schweden und Österreich gegründete „Stand-by Forces High Readiness Brigade (SHIRBRIG)“ sollte im Rahmen des UN Stand-By Arrangement System (UNSAS) den VN bis zu 5.000 Mann für einen raschen und zeitlich begrenzten Einsatz im Rahmen von friedenserhaltenden Operationen zur Verfügung stellen. SHIRBRIG sollte den VN damit Zeit geben, weitere Truppen und/oder Spezialisten für einen weiterführenden Einsatz aufzustellen. Österreich verpflichtete sich, für SHIRBRIG eine Infanteriekompanie mit Mannschaftstransportpanzern und eine Transportkompanie mit insgesamt ca. 400 Soldaten bereitzustellen. Ende Jänner 2000 wurde SHIRBRIG der VN als einsatzbereit gemeldet. Beim erstmaligen und einzig relevanten Einsatz von SHIRBRIG bei der United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea (UNMEE) verweigerte jedoch u.a. Österreich – für die internationalen Partner überraschend – seine Teilnahme. SHIRBRIG wurde in UNMEE daher nur mit geringen Teilen – konkret dem Planungselement, einer dänischen Stabskompanie und einem kanadisch-dänischen Infanteriebataillon – eingesetzt. Nach diesem Einsatz wurden von SHIRBRIG faktisch nur noch kleinere Stabs Elemente im Rahmen von wenigen VN-Missionen eingesetzt. Die potentiellen Fähigkeiten von SHIRBRIG wurden sukzessive von einer Brigade auf ein wenige Mann starkes Planungselement reduziert und schließlich konsequenterweise 2008/2009 aufgelöst. Wenn bisher auch verabsäumt wurde, detailliert zu untersuchen, welche politischen Prozesse zum Scheitern von SHIRBRIG geführt haben, so kann doch festgestellt werden, dass der mangelnde politische Wille, das mangelnde Bekenntnis zu UNSAS und die mangelnde Risikobereitschaft einzelner Staaten für das Scheitern von SHIRBRIG und damit der Idee, schnell verfügbare Truppen für Aufgaben der VN bereit zu halten, verantwortlich waren. Österreich hatte jedenfalls einen signifikanten Anteil an diesem Scheitern.

<sup>88</sup> Europas moralische Verantwortung. Der Bericht der Task Force on the EU Prevention of Mass Atrocities und seine Implikationen für die deutsche Politik. URL: [http://www.schutzverantwortung.de/upload/TasForce\\_EU\\_Prevention\\_Atrocities\\_German\\_Genocide\\_Alert.pdf](http://www.schutzverantwortung.de/upload/TasForce_EU_Prevention_Atrocities_German_Genocide_Alert.pdf). Status: 15.10.2015.

Es soll nicht verschwiegen werden, dass eine solche Truppe potentiell auch einem höheren Risiko ausgesetzt wäre, als es Österreich bisher gewohnt war. Welche Relevanz der Schutz von Zivilisten aber real hat, ist auch durch die Einsatzbereitschaft der internationalen Akteure zu überprüfen. Sind diese nur bereit, in Konflikten wirksam zu werden, deren Lösung im unmittelbaren oder mittelbaren eigenen Interesse steht, oder sind sie bereit, anerkannten Normen losgelöst von eigenen Interessen zum Durchbruch zu verhelfen? Diesbezüglich sind auch der Mitteleinsatz und die Bereitschaft der internationalen Akteure, entsprechende Risiken zu übernehmen, zu beurteilen. Dies ist noch nicht einmal politischer Altruismus, da ein stabiles, auf klaren Normen basierendes internationales System letztlich gerade im Interesse von kleineren und mittleren Staaten ist. Es liegt an Österreichs politischer aber auch militärischer Führung, international positiven Gestaltungswillen zu beweisen.

# Die Relevanz des Schutzes von Zivilisten für zukünftige Friedenseinsätze<sup>1</sup>

*Markus Gauster und Basma Salama*

## Abstract

In der vorliegenden Arbeit wird die praktische Relevanz von Konzepten und Ansätzen zum Schutz von Zivilpersonen (Protection of Civilians / PoC) im Kontext von internationalen Friedenseinsätzen, militärischen und zivilen Akteuren, humanitären Missionen und NGOs kritisch beleuchtet. Dazu wird der Grad der Umsetzung von PoC in mehreren spezifischen Einsätzen mit österreichischer Beteiligung im Rahmen der UNO, EU und NATO diskutiert. Im Vergleich der konzeptionellen Relevanz von PoC in den jeweiligen Mandaten mit den Erfahrungswerten aus Friedenseinsätzen vor Ort werden Dilemmas und Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt, um generelle Erkenntnisse für zukünftige Einsätze zu gewinnen und spezielle Ableitungen zur Relevanz von PoC für das Bundesheer und andere relevante gesamtstaatliche Akteure in Österreich zu treffen.

Es zeigt sich, dass die wesentlichen Voraussetzungen für die Umsetzung eines PoC-Mandats nur selten erfüllt sind, wodurch das Schutzmandat bisher nur ansatzweise zufriedenstellend erfüllt werden konnte. Trotzdem steigt die Relevanz von Protection of Civilians im internationalen Krisen-

---

<sup>1</sup> Die Autoren bedanken sich herzlich bei den Teilnehmern der Arbeitsgruppe des Instituts für Friedenssicherung und Konfliktmanagement (IFK) für die produktive Diskussion im Rahmen des Jahres-Symposiums der Landesverteidigungsakademie (LVak) zum Thema „Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten“ am 28.10.2015 (folgend in Klammer: Dienststelle und spezielle Auslandserfahrung bzw. Expertise): ObstdtA Dr. Angelika Felkl (SanS; u.a. UNIFIL), Dr. Gerald Hainzl (IFK, EUFOR Tchad/RCA), Mag. Ursula Hann (MilPol, MONUSCO), ObstdG Mag. Georg Kunovjanek (ISAF), Major Utz-Heinrich Kuras (UNIFIL), ADir Major Werner Pack (IFK, UNDOF; UNTSO), Dipl.-Ing. Thomas Preindl (Caritas Austria), ObstdtA Dr. Werner Steinberger (HSP; u. a. UNDOF), Priv.-Doz. Dr. Ursula Werther-Pietsch (BMEIA). Die Autoren danken Werner Pack und Ursula Werther-Pietsch für das profunde Lektorat.

Anmerkung: Männliche Bezeichnungen im Text beziehen sich sinngemäß auch auf Frauen.



management weiter an und stellt auch für Österreich eine attraktive zukünftige Einsatznische dar. Die besten Chancen für effektive und effiziente Beiträge für Österreichs externes Engagement sind im Rahmen eines zivilmilitärischen Whole of Nation-Ansatzes gegeben. Dadurch können die speziellen Bedürfnisse der schutzsuchenden Bevölkerung in bewaffneten Konflikten am besten identifiziert und konsistente kurz-, mittel- und langfristige Schutzmaßnahmen in Abstimmung mit der Host Nation getroffen werden.

## **1. Grundlagen und Relevanz des Schutzes von Zivilisten in bewaffneten Konflikten**

### *Einführung*

Der Schutz von Zivilisten<sup>2</sup> in bewaffneten Konflikten ist im Rahmen der langen österreichischen Tradition von Friedenseinsätzen nichts Neues: Bereits im Jahr 1960, als Österreich ein Sanitätskontingent in die heutige Demokratische Republik Kongo (DRC) im Rahmen der *United Nations Operation in the Congo* (ONUC) geschickt hatte, ging es um den Schutz von zu diesem Zeitpunkt dort lebenden Europäern auf Initiative der ehemaligen Kolonialmacht und Lead Nation Belgien.<sup>3</sup> Kein Militärplaner dachte damals daran, in Mandaten die Formulierung „Protection of Civilians“ (PoC)<sup>4</sup> zu verwenden oder den Aspekt „Schutz der vor Ort lebenden Zivilbevölkerung“ zu einem militärischen Einsatzkonzept aufzubauen, wie dies in den letzten Jahren zunehmend der Fall war.

---

<sup>2</sup> Zivilisten werden in bewaffneten Konflikten als „Gegenteil von Kombattanten“ definiert. Vgl. Popovski, Vesselin: Siblings, but not twins: POC and R2P. United Nations University 2011. <<http://unu.edu/publications/articles/siblings-but-not-twins-poc-and-r2p.html>>.

<sup>3</sup> Vgl. Altenaichinger, Sabine: Sozial- und wirtschaftshistorische Aspekte des Zyperneinsatzes des österreichischen Bundesheeres. Diplomarbeit, Universität Wien 2009, S. 35.

<sup>4</sup> Der Terminus Protection of Civilians („PoC“) ist in diesem Aufsatz im Sinne des hier angeführten breiten Spektrums, in dem sich der Schutz von Zivilisten in Friedenseinsätzen abspielt, zu verstehen und nicht notwendigerweise als konkretes Konzept zu sehen.

Das Interpretationsspektrum von PoC stellt sich 2016 als sehr weit dar, wodurch es gleichzeitig Gefahr läuft, an Bedeutung zu verlieren. PoC umfasst „jede Maßnahme, welche die Sicherheit und das Wohlbefinden von Zivilisten in der Einsatzregion verbessert“<sup>5</sup> und reicht bis hin zur Einrichtung von Schutz-zonen („designated areas where civilians could be protected“),<sup>6</sup> wie sie von der *United Nations Mission in the Republic of South Sudan* (UNMISS) ab 2011 eingeführt wurden; vom bewaffneten Kampf zum Schutz von Zivilisten wie im Fall der *United Nations Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUSCO) bis hin zur Friedensarbeit mit Gruppen eines bewaffneten Konfliktes (Beispiel Mediationsaktivitäten des *Österreichischen Studienzentrums für Frieden und Konfliktlösung* / ÖSFK im Rahmen der Darfur-Initiative).

Im Folgenden sollen ausgewählte Aspekte des Schutzes von Zivilpersonen im Kontext aktueller Friedenseinsätze und praktischer Beispiele diskutiert werden, um Ableitungen für die zukünftige Relevanz dieser Konzeption für das Internationale Konflikt- und Krisenmanagement (IKKM)<sup>7</sup> im Allgemeinen und für das Bundesheer im Besonderen zu gewinnen.

---

<sup>5</sup> Eigendefinition von PoC im Rahmen der IFK-Arbeitsgruppe.

<sup>6</sup> Vgl. Lilly, Damian: Protection of Civilian Sites: A new type of displacement settlement? Humanitarian Practice Network, September 2014. <http://odihpn.org/magazine/protection-of-civilians-sites-a-new-type-of-displacement-settlement/>.

<sup>7</sup> Definitorische Hinweise: Internationales Konflikt- und Krisenmanagement (IKKM) ist ein Sammelbegriff für Maßnahmen einer Staatengruppe oder einer internationalen Sicherheitsorganisation, die der Erhaltung (Sicherung) oder Wiederherstellung der regionalen und internationalen Sicherheit und des Friedens dienen. Dabei handelt es sich um eine Arbeitsdefinition vom Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement (IFK) in Anlehnung an das Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung (HIK).

Konfliktmanagement zielt auf die tiefer liegenden Ursachen eines Konfliktes und auf den Ausgleich zwischen den Konfliktparteien ab und erfolgt demnach in der Phase vor oder nach gewaltsamen Auseinandersetzungen.

Krisenmanagement versucht, eine gewaltsame Eskalation v. a. mit politischen, diplomatischen, militärischen und wirtschaftlichen Mitteln zu verhindern, und zielt auf die Beendigung der Kampfhandlungen und die Schaffung eines sicheren Umfeldes ab.

Vgl. dazu Feichtinger, Walter: Internationales Konflikt- und Krisenmanagement. Grundprobleme und innovative Ansätze. In: Pucher, Johann / Frank, Johann (Hrsg.): Strategie und Sicherheit 2011. Globale Herausforderungen – Globale Antworten. Wien, Köln, Weimar 2011, S. 307; sowie <<http://www.hiik.de/de/methodik/index.html>>.

## *Neue Schutzkonzepte zur Überwindung der UNO-Krise in den 1990er Jahren*

Es dauerte lange, bis sich Staaten und Organisationen in ihren sicherheitspolitischen Konzeptionen mit umfassenden zivil-militärischen Ansätzen auseinandersetzten. Der Schutz von Zivilisten beruhte aus militärischer Sicht seit jeher auf dem Urteilsvermögen des Kommandanten. Das Unvermögen der UNO bzw. ihrer Mitgliedstaaten, durch Friedenstruppen den Genozid in Ruanda 1994 und das Massaker von Srebrenica 1995 zu verhindern, führte zu einer schweren Legitimitätskrise der UNO und stellte die Wirksamkeit des Peacekeeping-Ansatzes in Frage. Um diese Krise zu überwinden, versuchte sich die UNO in den folgenden Jahren immer mehr als „Garant für den Schutz der Zivilbevölkerung“ zu positionieren.<sup>8</sup> Der Schutz des Individuums rückte somit immer mehr in den Mittelpunkt sicherheitspolitischer Konzepte für Friedenseinsätze.<sup>9</sup>

Ein wesentlicher Schritt in diese Richtung war die *United Nations Mission in Sierra Leone* (UNAMSIL), die mit dem robusten Kapitel VII-Mandat autorisiert wurde, unmittelbar bedrohte Zivilisten auch mit Waffengewalt zu schützen. MacFarlane und Khong sahen 2006 sogar eine „Explosion von normativen Regelungen“ bezüglich des Schutzes von Zivilpersonen in Konflikten voraus.<sup>10</sup> Ein Grund dafür war die wachsende Komplexität von Einsätzen und die zunehmende Gefährdung von Zivilisten durch bewaffnete Gruppen bei internen Konflikten in Einsatzregionen (z. B. Sudan, Irak, Afghanistan etc.).<sup>11</sup>

Die Souveränität und Funktionalität von Staaten wurde in der Folge durch Konzepte wie *Human Security*, *do no harm* oder *Responsibility to Protect* (R2P)

---

<sup>8</sup> Vgl. Hultman, Lisa: UN peace operations and protection of civilians: Cheap talk or norm implementation? *Journal of Peace Research*, 50(1), 2013, S. 59-73, hier Abstract.

<sup>9</sup> Vgl. Carpenter, Charli R.: Women, children and other vulnerable groups: Gender, strategic frames and the protection of civilians as a transformational issue. *International Studies Quarterly*, 49 (2), 2005, S. 295-334, hier S. 298f.; Wills, Siobhán: *Protecting Civilians: The Obligations of Peacekeepers*. Oxford University Press 2005.

<sup>10</sup> Vgl. MacFarlane, Neil .S. / Khong, Yuen Foong: *Human Security and the UN: A Critical History*. United Nations Intellectual History Project Series. Bloomington, Indiana: Indiana University Press 2006, S. 165.

<sup>11</sup> Vgl. Weir, Erin A.: *Greater Expectations: UN Peacekeeping and Civilian Protection*. Refugees International 2009, S. 1. <http://refugeesinternational.org/policy/in-depth-report/greater-expectations>.

bei Friedenseinsätzen aufgeweicht, da sie militärische Interventionen zum Schutz der Bevölkerung legitimieren sollten. Das R2P-Konzept hat sich bis heute allerdings nicht international durchsetzen können – und dies nicht nur wegen der Umstände des Libyen-Einsatzes der NATO 2011 (*Unified Protector*),<sup>12</sup> obwohl dieser Einsatz als Anwendungsfall von R2P gewertet wird und PoC in diesem Einsatzmandat ausdrücklich enthalten war.

Der machtpolitische Wille sowie ökonomische und geopolitische Interessen für Interventionen stellen offenbar stärkere Motive dar als die Festsetzung moralischer Verantwortungsstandards für die Intervention zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten.<sup>13</sup> Die langjährige Untätigkeit der Internationalen Gemeinschaft beim Syrien-Konflikt mit bisher über 300.000 Opfern (überwiegend Zivilisten, Stand: Jänner 2016) bzw. das Nichtzustandekommen einer tragfähigen Syrien-Resolution des UN-Sicherheitsrates zeigen die gesplante Haltung des UN-Sicherheitsrats in seiner heutigen Konstellation zur internationalen Schutzverantwortung schonungslos auf.<sup>14</sup> Die Katastrophen des fehlenden Schutzes von Zivilisten in Ruanda und Srebrenica wiederholen sich somit in Syrien seit 2011 (die zehntausenden zivile Opfer in Afghanistan und Irak sollen in diesem Zusammenhang auch nicht unerwähnt bleiben). Nicht zuletzt aufgrund dieser Entwicklungen stellt sich die Frage nach der Effektivität von Schutzkonzepten in bewaffneten Konflikten. Obwohl seit 1999 keine neu

---

<sup>12</sup> Vgl. Gholiagha, Sassan: Von Kosovo nach Syrien: Warum R2P bei einer Blockade im UN-Sicherheitsrat nicht weiterhilft. *Verfassungsblog.de*, 7.9.2013. Darin zur Relevanz von R2P mit Stand von 2013: „... Daraus folgt aber auch, dass die R2P in ihrer (2005 von der *International Commission on Intervention and State Sovereignty / ICISS*) verabschiedeten Form keine Möglichkeit und noch weniger eine neu geschaffene Rechtsgrundlage für ein militärisches Eingreifen bietet“. <<http://www.verfassungsblog.de/von-kosovo-nach-syrien-warum-r2p-bei-einer-blockade-im-un-sicherheitsrat-nicht-weiterhilft/>>.

<sup>13</sup> Vgl. Prinz, Janosch / Schetter, Conrad: Das Ende der Souveränität? – Über die Entstehung neuer Gewalträume im Krieg gegen den Terrorismus. In: *Die Friedens-Warte* 89 (2014), S. 95.

<sup>14</sup> Vgl. Rotmann, Philipp / Kurtz, Gerrit / Brockmeier, Sarah: Major powers and the contested evolution of a responsibility to protect. *Conflict, Security & Development* 2014, Vol 14, Nr. 4, hier S. 368; sowie Paris, Roland: The ‘Responsibility to protect’ and the Structural Problems of Preventive Humanitarian Intervention. *International Peacekeeping* 21(5), Oktober 2014, hier z. B. S. 570 und 587. <<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13533312.2014.963322>>.

begründete bewaffnete UN-Mission ohne PoC-Mandat eingesetzt wurde, stieg die Zahl der zivilen Opfer von Konflikten bis 2016 weltweit massiv an.<sup>15</sup>

Auch in EU- und NATO-Mandaten und Operationsplänen findet sich PoC mittlerweile als fixer Bestandteil. Insgesamt verfügen PoC-Einsätze in Konfliktregionen mit hoher Gewalt tendenziell über ein robustes Mandat,<sup>16</sup> wobei der Schutz von Zivilisten nunmehr als offizielles Motiv für einen Einsatz gilt – zu Zeiten des Kalten Krieges war PoC auf Grundlage des internationalen humanitären Rechts nur ein Nebenaspekt. Durch die fortschreitende Konstitutionalisierung der völkerrechtlichen Grundsätze und die ähnlich gelagerte Schutzfunktion kann PoC (Ansatz: wie können Zivilisten operativ geschützt werden?) auch als Ersatz für das vorerst gescheiterte R2P-Konzept (Ansatz: Unter welchen strategischen Umständen soll der Staat / die Internationale Organisation / die IO eingreifen?) gesehen werden.<sup>17</sup> So gab es den Ansatz des Schutzes von Zivilpersonen bereits vor dem R2P-Konzept und auch danach (siehe Spektrum von PoC), was ein starkes Indiz dafür ist, dass es PoC – in welcher Form auch immer – (zumindest in Mandaten, aber auch im Pouvoir des Kommandanten) auch in weiterer Zukunft geben wird.

#### *Die Notwendigkeit anerkannter Definitionen von PoC für den Einsatz*

PoC ist in der vierten Genfer Konvention als international anerkannte Norm definiert.<sup>18</sup> Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz definiert den Umfang des *Concept of Protection* als “*all activities aimed at ensuring full respect for the rights of individuals in accordance with international human rights law, international humanitarian law, and refugee law*”.<sup>19</sup> Gemäß Lie und Carvalho hat die

---

<sup>15</sup> Vgl. Mamiya, Ralph: Protection of Civilians Strategy: A greater Role for the Council. In: Global Peace Operations Review, 14.1.2016. <http://peaceoperationsreview.org/thematic-essays/protection-of-civilians-strategy-a-greater-role-for-the-council/>.

<sup>16</sup> Vgl. Hultman 2013, Abstract.

<sup>17</sup> Ob UNSR Resolution 2249 (2015) vom 22.11.2015 im Gefolge der Terrorismandschläge in Paris daran etwas ändert, bleibt derzeit noch offen (Kommentar von Peter Hilpold, Universität Innsbruck).

<sup>18</sup> Vgl. Popovski 2011.

<sup>19</sup> Caverzasio, Giossi S. (Hrsg.): Strengthening the Protection in War: A Search for Professional Standards: Summary of Discussions among Human Rights and Humanitarian

internationale Normierung und Definition von PoC das Ziel, einen robusten Rahmen für die Vorgangsweise zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten und Post-Kriegs-Wiederaufbauszenarien vorzugeben,<sup>20</sup> der von allen Elementen eines Friedenseinsatzes mitgetragen werden muss. Voraussetzung dafür sind Partnerschaften ziviler und militärischer Akteure in Missionen.<sup>21</sup>

UN-Akteure definieren PoC trotz konsistenter UN-Mandate sehr unterschiedlich, was auch mit der inkonsistenten Perzeption des UN-Sicherheitsrates zusammenhängt. PoC wird sowohl sehr breit als auch sehr eng interpretiert. Hier reicht das PoC-Spektrum von humanitären und Peacebuilding-Aktivitäten bis hin zu einer engen „Physical Protection“-Interpretation.<sup>22</sup>

Die fundamentalen Ziele von PoC werden vom britischen *Overseas Development Institute* (ODI) sehr realitätsnah festgelegt als

„alle Maßnahmen einer Risikoreduktion (1) zur Minimierung der Bedrohung, (2) zur Limitierung der Ausgesetztheit von Zivilisten durch Bedrohungen und (3) zur Unterstützung von Zivilisten bei der Schaffung von Kapazitäten, für die eigene Sicherheit vorzusorgen“.<sup>23</sup>

Die konzeptuelle Überfrachtung von PoC ist durch den weiten Interpretationsspielraum beträchtlich. Das macht jedoch auch die hohe Dynamik bei

---

Organizations. Genf, International Committee of the Red Cross (ICRC) 2001; sowie Professional Standards for Protection Work. ICRC, Genf 2009. S. 8. [https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc\\_002\\_0999.pdf](https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0999.pdf).

<sup>20</sup> Vgl. Lie, Jon Harald Sande / De Carvalho, Benjamin: Between Culture and Concept: The Protection of Civilians in Sudan (UNMIS). *Journal of International Peacekeeping*, 14, 2010, S. 60-85, hier S. 61.

<sup>21</sup> Vgl. Rolfe, Jim: Partnering to Protect: Conceptualizing Civil-Military Partnerships for the Protection of Civilians. *International Peacekeeping*, 18(5), 2011, S. 561-576, hier: Abstract.

<sup>22</sup> Vgl. Holt, Victoria / Taylor, Glyn / Kelly, Max: Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges. Independent Study, New York, OCHA/DPKO 2009, S. 3.

<sup>23</sup> Vgl. O’Callaghan, Sorcha / Pantuliano, Sara: Protective action. Incorporating civilian protection into humanitarian response. HPG Report 26, Dezember 2007, S. 3. <<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/1640.pdf>>.

der Weiterentwicklung von PoC deutlich. Insofern wird es sich bei der Anwendung und Interpretation von PoC-Ansätzen in Missionen auch zukünftig um ein breites Experimentierfeld mit unsicherem Ausgang handeln, bei dem der Kommandant / die Kommandantin eine entscheidende Rolle für die Umsetzung spielt.

## 2. Umsetzung von Schutzkonzepten für Zivilisten in Konflikten

*Konsens aller Parteien als beste Voraussetzung für die Umsetzung von PoC*

Die wichtigste Voraussetzung für die Umsetzung von PoC-Zielen ist die Erlaubnis der Host Nation, dass Friedenstruppen Zivilisten effektiv schützen können. Alison Giffen stellt jedoch klar, dass die Wahrung der Balance zwischen dem Schutzimperativ und dem Konsens die praktische Herausforderung darstellt. Der notwendige Konsens umfasst demnach idealtypisch nicht nur (1) die Host Nation, sondern auch (2) die Konfliktparteien, (3) andere bewaffnete Gruppen und (4) Zivilisten. Kapitel VI-Einsätze kommen nur bei einem funktionierenden Friedensabkommen in Frage (z. B. UNDOF). Die meisten UN-Einsätze fallen mittlerweile unter das robuste Kapitel VII, wobei die UNO einen Grundkonsens der Host Nation und der relevanten Konfliktparteien für einen extern unterstützten Friedensprozess als Voraussetzung sieht. Liegt dieser Konsens nicht bzw. nicht in ausreichender Form vor, fehlt die Basis für eine adäquate Friedensunterstützung und PoC. Insgesamt erweist sich ein Konsens als Basis für ein UN-Engagement oft als sehr fragil bzw. nur am Papier vorhanden oder nicht mit allen Konfliktparteien verhandelt (*Forming or Failing Peace Agreement*),<sup>24</sup> was gravierende Auswirkungen auf die Umsetzung eines PoC-Mandates hat. Im besten Fall sollte die UNO-Mission daher über ein robustes Mandat und einen tragfähigen Konsens aller Parteien verfügen, um ein PoC-Mandat umzusetzen. Anzuführen ist jedoch auch, dass die Mission mit einem PoC-Mandat selbst zur Partei wird und per se nicht mehr als neutraler Akteur agieren kann.

---

<sup>24</sup> Vgl. Giffen, Alison C.: Addressing the Doctrinal Deficit: Developing Guidance to Prevent and Respond to Widespread and Systematic Attacks Against Civilians. The Henry L. Stimson Center 2010, S. 32f. <<http://www.stimson.org/books-reports/addressing-the-doctrinal-deficit/>>.

Es stellt sich hier die weiter führende Frage, für welche Konfliktart ein PoC-Mandat am ehesten geeignet ist und für welche nicht. Egal ob der Einsatz unter Kapitel VI oder VII fällt, ist festzuhalten, dass primär die Host Nation die Verantwortung für PoC trägt, was sich aus dem Souveränitätsprinzip von Staaten ergibt.<sup>25</sup>

### *Die problematische Umsetzung von PoC-Mandaten der UNO*

Nur wenige UNO-Missionen haben seit 1999 ihr PoC-Mandat erfolgreich umgesetzt, was anhand ausgewählter Beispiele verdeutlicht werden soll.<sup>26</sup> Ein Negativbeispiel stellte die *African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur* (UNAMID) im Sudan dar. Durch das zerbrechende Friedensabkommen (*Darfur Peace Agreement*) war UNAMID seit Beginn der Mission (2007) gezwungen, massiv auf den Eigenschutz (*Force Protection*) zu fokussieren, und bekam keine Unterstützung durch die sudanesisische Regierung, wodurch für PoC keine Ressourcen mehr frei waren.<sup>27</sup>

Auch bei der seit 2013 laufenden *Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA) gab es von Beginn an keinen Frieden zu erhalten („No Peace to keep“), weil es kein tragfähiges politisches Friedensabkommen gibt, deren Einhaltung und Umsetzung durch UN-Truppen unterstützt werden könnte.<sup>28</sup> Ein PoC-Mandat ist vorhanden; die Umsetzung ist jedoch unter den angeführten Voraussetzungen zweifelhaft. Das Bundesheer beteiligt sich seit 2016 an der EU-Trainingsmission (EUTM) und der MINUSMA in Mali. Parallel dazu ist auch die *Caritas Tirol* mit Brunnenprojekten in Mali aktiv, was in breiter Auslegung des PoC-Konzeptes einen wichtigen Beitrag zur Ernährungssicherheit der Bevölkerung darstellt.<sup>29</sup>

Rechtliche Aspekte und PoC-Policies stehen im Spannungsfeld mit anderen praktischen bzw. missionspezifischen Umsetzungsbemühungen, Kombat-

---

<sup>25</sup> Holt, Victoria K. / Smith, Joshua G.: Halting Widespread or Systematic Attacks on Civilians: Military Strategies & Operational Concepts. Report from an International Experts Workshop. The Henry L. Stimson Center 2008, S. 10.

<sup>26</sup> Vgl. Rolfe 2011, Abstract.

<sup>27</sup> Vgl. Holt et al 2009, S. 7, S. 12 und speziell S. 142.

<sup>28</sup> Vgl. Nickel, Lennard / Pietz, Tobias: MINUSMA in Mali: Europäisches Engagement bei der UN für Frieden im Sahel. ZIF Kompakt, 18.6.2015.

<sup>29</sup> Vgl. Der Wasser-Zauberer aus Mali. Tiroler Tageszeitung, 16.11.2015, S. 6.



tanten sowie sonstigen zivilen Akteuren (Nicht-Kombattanten), die vor Ort präsent sind. In der Praxis ist festzustellen, dass fehlende Rechtsstaatlichkeit (Rule of Law) eine gravierende Nichtbefolgung von Gesetzen in bewaffneten Konflikten nach sich ziehen kann und sie damit in den meisten Konflikten eine enorme Schutzbedürftigkeit der betroffenen Bevölkerung mit sich bringt.<sup>30</sup> So konnte die *United Nations Mission in Liberia* (UNMIL) seit 2003 ihr PoC-Mandat vor allem durch eine adäquate zivil-militärische Koordination und insbesondere durch zivile Anstrengungen erfolgreich umsetzen. Ihre Beiträge zur Stärkung der Menschenrechte im Land als Basis für PoC brachten gemischte Resultate.<sup>31</sup>

#### *Umsetzung von PoC durch NGOs: Freier Zugang zur Bevölkerung entscheidend*

Der wichtigste Faktor für NGOs, um Zivilisten in Konfliktregionen zu schützen, ist der freie Zugang zur Bevölkerung. Dabei sind die NGOs auf ein Mindestmaß an Koordinierung mit den anderen internationalen Akteuren angewiesen. Viele NGOs wie Ärzte ohne Grenzen erarbeiten sich einen Konsens aller präsenten Akteure im Einsatzraum, bevor sie aktiv werden (Beispiel Afghanistan). Dieser Konsens vergrößert den humanitären Raum und erhöht die Chancen auf einen freien Zugang zu Hilfesuchenden enorm. NGOs richten sich demnach auch nach dem *Draft Operational Concept* der UNO für PoC aus 2010, in dem es im dritten Eckpfeiler um die „Schaffung der notwendigen Bedingungen für die Bereitstellung humanitärer Assistenz und eines geschützten Umfeldes“ (*Protective Environment*) geht.<sup>32</sup> Gewisse UN-Richtlinien für PoC werden demnach auch von NGOs angenommen, was für die Weiterentwicklung von PoC extrem relevant ist. Wesentlich ist es für NGOs, die Bedürfnisse der Schutzsuchenden zu verstehen und zu erfassen, was Militäreinsätze oft nicht ausreichend beachtet haben (Beispiel Afghanistan).

Restrisiken verbleiben für NGOs, wie der Anschlag auf das Krankenhaus von *Ärzte ohne Grenzen* in Kunduz / Afghanistan im September 2015 zeigt.

---

<sup>30</sup> Vgl. O’Callaghan et al 2007, S. 3, 5 und 26.

<sup>31</sup> Vgl. Macdermott, Justin / Hanssen, Mans: Protection of Civilians. Delivering on the Mandate through Civil-Military Coordination. Swedish Defence Research Agency (FOI) User Report, September 2010, S. 46ff.

<sup>32</sup> Vgl. Civil Affairs Handbook, UN Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, New York 2012, S. 53ff.

Humanitäre Helfer werden selbst immer mehr zu strategischen Zielen von Konfliktparteien, was allen humanitären Prinzipien widerspricht. Deshalb versuchen NGOs im Sinne der humanitären Prinzipien, nur den absolut notwendigen Kontakt mit dem Militär aufrecht zu erhalten, um möglichst neutral zu bleiben (Eigenschutzverantwortung bei NGOs). Der Konflikt in Syrien zeigt die Limits für NGOs auf, da aufgrund der Sicherheitslage kein Zugang zu Schutzsuchenden möglich war.

#### *Umsetzung von PoC in verschiedenen Einsatzorganisationen: UNO, NATO, EU*

PoC der UNO ist vor allem in Mandaten von Friedenseinsätzen in Afrika enthalten. Es existiert, wie bereits angeführt, kein standardisiertes PoC-Verfahren. Dies gilt auch für die Ausbildungen für UN-Truppen und für das PoC-Training von Truppen der Host Nation. Im Übrigen ist das Training von PoC in Anbetracht der divergierenden kulturellen Hintergründe, Sozialisierungen und Streitkulturen sehr komplex und schwierig. Dazu kommt, dass unterschiedliche internationale Organisationen (IOs) teilweise divergierende Verständnisse von PoC aufweisen. Die UNO ist konzeptiv am weitesten fortgeschritten, hat jedoch Probleme mit der Implementierung auf taktischer Ebene. PoC der UNO ist 2016 in praktisch allen Mandaten enthalten, teilweise das Hauptmotiv für den Einsatz und hat hohe Priorität, was die Ressourcenallokation betrifft.<sup>33</sup>

Die NATO hatte große Schwierigkeiten, PoC-Konzepte in Afghanistan zu operationalisieren, und interpretiert PoC vor allem im Sinne des humanitären Völkerrechts.<sup>34</sup> Counterinsurgency-Einsätze der International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan hatten jedoch gezeigt, dass rechtliche Vorgaben und Mandatsvorgaben in der Einsatzpraxis nur wenig Schutz für Zivilisten bieten und auch kaum zu einer allgemeinen Stabilität beitragen konnten. Hier sind entsprechende militärische Operationskonzepte für PoC gefragt.

---

<sup>33</sup> Vgl. Gordon, Stuart: The Protection of Civilians: An Evolving Paradigm? Stability – International Journal of Security & Development, Volume 2, Issue 2, 2013, Abschnitte “Introduction” und “The Rise of Civilian Protection Discourse”. <<http://www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.cb/>>.

<sup>34</sup> Vgl. Gordon 2013, Abschnitte “US Doctrinal Adaption“, “NATO Doctrine”, sowie “Other Countries and International Organizations” und “Conclusions”.

EU-Missionen liegen gleichsam zwischen UNO und NATO und beinhalten PoC teilweise. Militärische EU-Missionen außerhalb Europas haben oft einen zeitlich begrenzten Unterstützungscharakter für UN-Missionen (z.B. Artemis in der DR Kongo oder EUFOR Tchad/RCA), die PoC implizit als Grundsatz verfolgten. Die Masse der EU-Einsätze wird zivil geführt (z.B. die Mission EUCAP-Sahel Mali) und betreibt langfristig ausgelegte PoC durch den Aufbau von Kapazitäten. Es ist demnach bei EU-Missionen eine breite Auslegung des PoC-Ansatzes zu erkennen. Anhand spezifischer Beispiele sollen unterschiedliche Ansätze herausgearbeitet werden.

#### UNDOF in Syrien: PoC durch das Österreichische Liaison Monitoring Team

Das österreichische Kontingent der United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF) operierte unter Kapitel VI 2011-2013 mit einem mobilen *Liaison Monitoring Team* (LMT) in der Waffenstillstandszone, die seit dem Ausbruch des Syrienkonfliktes 2011 wiederholt von Rebellen infiltriert und von Flüchtlingen quasi als Schutzzone genutzt wurde. Hauptziel dieses LMT war es, auftretende PoC-Szenarien unverzüglich auf die Force-Ebene unter direkter Führung des Force-Commanders zu heben. Die Gliederung konnte flexibel auf die jeweilige Situation angepasst werden. Durch das kleine mobile Team mit einem Sanitätsanteil konnten insgesamt rund 900 Syrer, die medizinische Hilfe benötigten, erreicht und das Vertrauen in die UNDOF gestärkt werden. LMTs waren Teil der Force Protection. Als neutraler Akteur wurden auch Rebellen unter dem Maßstab der Schwere der Verletzung versorgt. Die Herausforderung war, spezialisierte Ärzte einzubinden, da sich die Sicherheitslage im Verantwortungsbe- reich kontinuierlich verschlechterte.

Die Aktivität des LMTs kann unter PoC eingeordnet werden, da es das Wohlbefinden der ansässigen Bevölkerung verbesserte (siehe Definition im Eingangskapitel). Explizites PoC-Mandat war keines vorhanden. Hier ging es um die Initiative des Force Commanders und die initiative Umsetzung durch das Österreichische Kontingent. Ein vergleichbares LMT-Instrument könnte auch für andere Einsätze mit ähnlichem (Kapitel VI)-Mandat zur Vernetzung der jeweiligen Operation mit der lokalen Bevölkerung interessant sein, wobei unter Umständen auch ein Kapitel VII-Mandat in Frage käme.

## PoC der UNIFIL im Libanon: Contingency Planning für Opfer von Großereignissen in Koordination mit der libanesischen Regierung

Festzuhalten ist, dass bei UNIFIL kein explizites Kapitel VI- oder VII-Mandat festgeschrieben ist, die Operation auf Einladung des Libanon seit 1978 aktiv ist und robuste Kapazitäten gemäß Kapitel VII vorhanden sind. UNIFIL hat u.a. seit 2006 (Konflikt Israel-Libanon) auch den Auftrag, bei Notwendigkeit den humanitären Zugang zu Schutz- und Hilfsbedürftigen zu schaffen und Vertriebenen eine sichere Rückkehr zu garantieren, was im PoC-Spektrum liegt. Österreich ist mit seinem Logistikkontingent aktiv. Das PoC-Mandat der UNIFIL<sup>35</sup> ist relativ schwach ausgeprägt, da der Staat und die Hisbollah wichtige Funktionen übernehmen. Demgegenüber ist die Erwartungshaltung der libanesischen Regierung an UNIFIL hoch, einen substanziellen Beitrag zur Überwachung des israelisch-libanesischen Grenzgebietes zu leisten. Die Regierung in Beirut trägt die Hauptverantwortung für den Schutz seiner Zivilbevölkerung offiziell selbst. Bei Gefahr im Verzug würde die libanesisch Armee eingreifen, während UNIFIL über eine Force Reserve von rund 2.000 Truppen verfügt.

Der spezielle PoC-Faktor besteht im Contingency Planning für die Gefährdung der Zivilbevölkerung durch Großereignisse. Der Plan sieht einen schnellen Schutz- und Hilfeinsatz von bis zu 5.000 Truppen vor. Dieses PoC-Modell ist auch für andere Einsätze interessant und sieht umfassende medizinische Unterstützung vor, die komplementär zur libanesischen Maßnahmen einsetzbar ist. Es zeigt sich auch die Relevanz von effektiven medizinischen Beiträgen im Sinne von PoC. So unterhält UNIFIL ein Feldspital und unterstützt weitere Spitäler.

Durch die Zuständigkeit für Logistik haben auch die österreichischen Militärärztinnen und Militärärzte die Möglichkeit, im gesamten Einsatzraum Präsenz zu zeigen. Auch wenn das PoC-Mandat nur schwach ausgeprägt ist, kann durch die Zunahme an zivilen Positionen innerhalb des Stabes von UNIFIL (z. B. ziviler Stellvertreter des Kommandanten) davon ausgegangen werden, dass die Mission dieses PoC-Mandat ausreichend erfüllt.

---

<sup>35</sup> Vgl. das Mandat von UNIFIL unter <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unifil/mandate.shtml>>.

Hilfreich dabei ist der Grundkonsens mit der libanesischen Regierung und anderen lokalen Akteuren.

MONUSCO in der DRC: Kampf der Force Intervention Brigade als Desaster für die Zivilbevölkerung und PoC

Die Operation MONUSCO in der Demokratischen Republik Kongo zeigte die Folgen der Anwendung von militärischer Gewalt zum Schutz der Zivilbevölkerung letztendlich in negativer Weise auf. Es lag ein klares Kapitel-VII-Mandat und ein PoC-Mandat für MONUSCO vor, das jedoch nicht erfüllt wurde. Daher wurde die *Force Intervention Brigade* (FIB) im März 2013 autorisiert, aktiv und kampfkraftig Rebellen zu bekämpfen. Dieses Mandat ging über ein normales Kapitel-VII-PoC-Mandat deutlich hinaus und wurde auf Initiative der MONUSCO-Lead Nation Südafrika eingeführt. Die FIB sollte Zivilisten durch Bekämpfung der marodierenden bewaffneten Gruppe *M23* schützen. Die *M23* wurde letztendlich erfolgreich durch die FIB geschlagen und gab auf. Jedoch kooperierte die FIB dabei auch mit anderen Konfliktparteien und verlor ihren neutralen Status gemeinsam mit MONUSCO.

Durch die Einmischung in den Bürgerkrieg seitens der FIB, die wegen der interessengeleiteten Geopolitik von Südafrika in der DRC als Teil von MONUSCO etabliert wurde, verlor MONUSCO jedoch den unparteilichen Status und die Legitimation bei der lokalen Bevölkerung. Dadurch wurden die gesamte Mission MONUSCO sowie NGOs und Zivilisten zum erklärten Ziel präsenter bewaffneter Milizen, was ein völliges Desaster für das PoC-Mandat und für die UNO bedeutete. Festgestellt wurde als Ursache u.a., dass ein robustes Eingreifen für PoC trotz der Kapitel-VII-Autorisierung und dem Einsatz der FIB nicht mit der notwendigen Konsequenz durchgeführt wurde.<sup>36</sup>

Die Sicherung der geopolitischen Interessen Südafrikas (Rohstoffe in der DRC) war der eigentliche Zweck der FIB, was es im Nachhinein sehr schwierig macht, die FIB als PoC-Instrument einzuordnen. Der Grund für

---

<sup>36</sup> Vgl. Coyle, Lisa: Protection of Civilians in UN Operations. Professionals in Humanitarian Assistance and Protection (PHAP), 30. Jänner 2015. <<https://phap.org/thematic-notes/2015/january/protection-civilians-un-operations>>.

das Versagen des PoC-Mandates lag demnach bei der Lead Nation, den anderen Truppenstellern und bei der UNO selbst, da sie die FIB zuließ. Letzendlich griff MONUSCO bei Gewalteskalationen nicht mehr ein, da die Rebellengruppen deutlich aggressiver wurden.

Der PoC-Ansatz der UNO erlitt dadurch einen massiven Rückschlag, der auch 2016 noch nachwirkt und Kampfeinsätze von UNO-Truppen für PoC unwirksam bzw. sogar kontraproduktiv erscheinen lässt. Der Einsatz von Kampfbrigaden zum Schutz von Zivilisten ist seitdem von der UNO nicht mehr autorisiert worden und in der akademischen Debatte sehr umstritten.

EUFOR Tchad/RCA: Schutzmandat kurzfristig erfüllt, aber langfristig negative Effekte

EUFOR Tchad/RCA zeigte Probleme beim Schutz nomadisch lebender Bevölkerungsgruppen auf. Solange das EUFOR-Kontingent präsent war (u. a. auch mit österreichischen Truppen), wurden die Vertriebenen mandatsgemäß geschützt und versorgt. Die Ambitionen der Nomaden, nach Abschluss von EUFOR die ursprüngliche Lebensweise wieder aufzunehmen und die Flüchtlingslager und damit auch die Schutzzonen zu verlassen, waren gering. In der Folge verschlechterten sich der Schutz und das Wohlbefinden der Zivilisten in den Lagern und bisherige Einkommensquellen (Viehhaltung, Handel) entfielen.

Ein verbreitetes Problem besteht in der allgemeinen Sicherheit in Lagern und der ethnischen Komponente in Schutzzonen (Beispiel UNMISS im Südsudan). Die Festschreibung von ethnischen Trennlinien in Flüchtlingslagern bei UNMISS (z.B. zwischen den Ethnien der *Nur* und der *Dinka*) hatte kurzfristig Vorteile, um lagerinterne Konflikte zu vermeiden, aber langfristig massive Nachteile für PoC, wenn es um die zukünftige inter-ethnische Verständigung geht. Bei zukünftigen Missionen sind daher längerfristig ausgerichtete Planungen für das Fortkommen schutzsuchender Zivilisten anzustellen und dabei eine stärkere Kooperation von EU und UNO anzustreben. Zivile EUCAP-Missionen sollten daher ausgebaut werden, um Planungsdefizite, die v.a. durch Unkenntnis des lokalen Kontextes entstehen, zumindest längerfristig überwinden zu können.

## NATO / ISAF in Afghanistan: PoC kein Hauptziel beim Einsatz der ISAF

Beim Einsatz der ISAF in Afghanistan wurde PoC im Mandat nicht als Hauptziel angeführt, sondern als impliziter Grundsatz der Einsatzführung. Zivile Opfer wurden als Kollateralschäden bezeichnet, die es gemäß Mandat möglichst zu vermeiden galt. Afghanistan zeigte jedoch, dass zivile Opfer in Kampfeinsätzen in Kauf genommen wurden und dass die Zahl getöteter Zivilisten in den letzten Jahren der ISAF dramatisch im Ansteigen begriffen war.<sup>37</sup> Viele Zivilisten starben in Afghanistan auch im Rahmen der Anti-Terror-Operation *Enduring Freedom*.

ISAF leistete jedoch bei der Minenräumung in Afghanistan und damit auch für PoC einen wesentlichen Beitrag zur eigenen Außenwirkung. Die Entwaffnungsprozesse von Milizen durch ISAF in der ersten Phase des Einsatzes können trotz ihres langfristigen Scheiterns auch als PoC-Aktivität eingestuft werden. Jedoch konterkarierten Patrouillen und Anti-Terror-Einsätze (*Night Raids*) der ISAF im Rahmen von *Counterinsurgency* das PoC-Prinzip massiv, da diese mitten im urbanen Gebiet verliefen. Offizielle Statements der ISAF, wonach die Taliban deutlich mehr zivile Opfer verursachten (was schwer nachzuweisen ist), stellen kein Argument für die Einhaltung des Schutzes von Zivilisten dar.

Die Einführung von *Human Terrain Teams* durch die USA, deren Zweck es war, mithilfe einer auf wissenschaftlich-anthropologischen Grundsätzen beruhenden Einsatzführung auf die Bedürfnisse der Bevölkerung einzugehen und lokale Schutzmechanismen besser zu verstehen, scheiterte vor allem an Geld, Personal und der problematischen Verknüpfung mit Intelligence-Konzepten.

Die Erfahrungen aus ISAF zeigen, dass bei Kampfeinsätzen der militärische Auftrag und der Eigenschutz der Truppen dermaßen im Vordergrund steht, dass dieser PoC-Prämissen überlagert. Europäische NATO-Staaten sollten hier einen stärkeren Beitrag leisten, um diese Realitäten bei zukünft-

---

<sup>37</sup> Vgl. Gauster, Markus: Zehn Jahre Krisenmanagement in Afghanistan – eine Bilanz. In: Feichtinger, Walter / Mückler, Hermann / Hainzl, Gerald / Jureković, Predrag: Wege und Irrwege des Krisenmanagements. Von Afghanistan bis Südsudan. Internationale Sicherheit und Konfliktmanagement, Band 7. Wien, Köln, Weimar 2014, S. 112.

tigen Einsätzen zu verändern und Schutzprinzipien stärker hervorheben. Der aus den USA kommende Trend, dass PoC im Rahmen der NATO zunehmend durch private Sicherheitsdienstleister übernommen wird, dürfte die Situation für Zivilisten bei bewaffneten Konflikten realistischerweise kaum verbessern.

### 3. Dilemmas und Verbesserungsoptionen für zukünftige Einsätze

- **Humanitäres Dilemma:** Eine Verbesserung des Verhältnisses zwischen dem humanitären Verständnis von Schutz (basierend auf den humanitären Prinzipien sowie dem freien Zugang zu Schutzbedürftigen) und dem militärischem PoC-Konzept, das in der Regel auf politischen Zielen beruht, ist anzustreben.<sup>38</sup>
- **Friedensabkommen für PoC unabdingbar:** Anders als bei der R2P scheint es offensichtlich, dass ein PoC-Mandat ohne ein tragfähiges Friedensabkommen militärisch nur sehr schwer umzusetzen sein wird.
- **Kommandantenverantwortung:** Die persönliche Verantwortung und Sensibilisierung des militärischen Kommandanten für die Relevanz und Umsetzung von PoC ist entscheidend für die Erfüllung des Mandates. PoC beinhaltet eben nicht nur Polizei- oder zivile Aufgaben, sondern stellt auch eine militärische Aufgabe dar, die bei der Erfüllung des Auftrages oft unterbewertet wird. Es ist für den Kommandanten sehr schwierig, die Risiken und Konsequenzen der Gewaltanwendung eigener Kräfte für den Schutz von Zivilisten einzuschätzen (siehe MONUSCO).
- **Rechtsstaatlichkeitsdilemma:** IKKM-Truppen sind mit dem Dilemma konfrontiert, oft mit lokalen Akteuren kooperieren zu müssen, die wenig Wert auf die Einhaltung von Menschenrechten legen. Verletzungen der Menschenrechte werden dabei – oft zu Unrecht – den UN-Missionen angelastet.<sup>39</sup> Hier sollten militärische

---

<sup>38</sup> Vgl. Wheeler, Victoria / Harmer, Adele: Resetting the Rules of Engagement. Trends and issues in military-humanitarian relations. HPG Report 21, März 2006, S. 69ff. <<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/273.pdf>>.

<sup>39</sup> Vgl. Weir, Erin A.: The last line of defence. How peacekeepers can better protect civilians. Refugees International 2010, S. 9 und 21. <<http://www.refworld.org/pdfid/>



und zivile Kapazitätsaufbau-Missionen verstärkt ansetzen, aber auch politische und finanzielle Druckmittel gegen die Host Nation eingesetzt werden, um Menschenrechte zu fördern. Die EU und Truppen stellende Staaten sollten in diesem Kontext mehr Anleitung und Training (zivil und militärisch) für ausgewählte UN-Missionen (in denen z. B. der Schutz von Zivilpersonen im Vordergrund steht) bereit stellen.

- **Resilienzmodelle auf lokaler Ebene** können lokale Schutzmechanismen unterstützen, wobei der Faktor Resilienz auch in den *Sustainable Development Goals* der UNO verankert ist. Hier geht es z.B. auch um den Aufbau lokaler Bürgerwehren durch Polizei und Militär, der viele komplexe Faktoren beinhaltet.
- **Die Herausforderung der doppelten Kommandostrukturen** bei Missionen (Entsendestaat und Force Commander) und divergierende Auslegungen von PoC unterminieren die Fähigkeit von Friedensmissionen, Zivilisten effektiv zu schützen. Command & Control-Strukturen für Einsätze sind für eine effektive Umsetzung eines PoC-Mandates daher zu stärken.<sup>40</sup>
- **Zivil-militärische Interaktion** in Form eines ständigen Dialoges zwischen Militär und humanitären Akteuren (z.B. NGOs) im Einsatzraum ist die Basis zur Verbesserung des Schutzes der Zivilbevölkerung.
- **Schnelligkeit in den Entscheidungsprozessen** ist bei PoC-Einsätzen von größter Relevanz (siehe Beispiele von UNIFIL im Rahmen der israelischen Operation *Grapes of Wrath* 1996, UNDOF ab 2011 und UNMISS ab 2011, als sich die dringende Frage stellte, ob Zivilisten im Camp Schutz gewährt werden soll oder nicht).
- **Die Lead Nation hat es bei PoC-Einsätzen in der Hand**, PoC zur Wirkung zu bringen (siehe Beispiele USA, Frankreich und Südafrika) und diese bestenfalls auch mit allfälligen geopolitischen und geoökonomischen Interessen in Einklang zu bringen.

---

4c64e3b72.pdf>.

<sup>40</sup> Vgl. Protection of Civilians in Armed Conflict. Security Council Report 2015, Nr. 1. New York 2015, S. 10. <[http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/cross\\_cutting\\_report\\_1\\_protection\\_of\\_civilians\\_2015.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/cross_cutting_report_1_protection_of_civilians_2015.pdf)>.

- **Die Art der Beziehung des IKKM-Einsatzes zur Host Nation** ist von entscheidender Bedeutung für die Umsetzung eines Schutzmandates.<sup>41</sup> Die Form der Beziehung und der Wille zur Bereitstellung effektiven Schutzes sind auch unter dem Umstand zu sehen, dass Peacekeeping faktisch von vielen Akteuren als „Vorwand für die Verfolgung politischer Ziele“ für Truppensteller gesehen werden kann.<sup>42</sup>

#### 4. Relevanz und Optionen für Österreich

- **Das Potenzial von Kapitel VI der UN-Charta:** Für Österreichs Aktivitäten ist sehr relevant, dass Kapitel VI für PoC nicht nur in der Zustimmung der Host Nation besteht, sondern auch die Faktoren Preventive Diplomacy und Preventive Deployment umfasst. Hier eröffnen sich für Österreich mehrere Optionen im Hinblick auf den Schutz der Zivilbevölkerung in fragilen Staaten. Prävention ist einem reaktiven Verhalten beim Schutz von Zivilisten vorzuziehen.
- **Der Cluster-Ansatz der UNO,** insbesondere die Cluster Protection und Rule of Law, sollte ausgebaut und breiter angelegt werden. Österreich sollte sich in diesen Bereichen stärker positionieren und engagieren.
- **Der Faktor staatliche und zivile Resilienz für PoC:** Es sollte ein Fokus auf die Stärkung der Resilienz von fragilen Staaten gelegt werden. Österreich sollte dabei partnerschaftliche Strategien entwickeln und ausgewählte fragile Staaten unterstützen.
- **Neue Technologien und ihre Relevanz für PoC:** Die Förderung der Einführung von neuen, bargeldlosen Zahlungssystemen (z. B. *M-PESA Money Transfer* o. ä.) in fragilen Staaten durch Österreich wäre eine wertvolle Initiative, um die persönliche Sicherheit von Zivilisten in Konflikten zu stärken und die Kriminalität zu verringern. Auch spezielle Frühwarnsysteme könnten Zivilisten in Kri-

---

<sup>41</sup> Vgl. Holt et al 2009, S. 37 und 63.

<sup>42</sup> Vgl. Konyshov, V. N. / Kubyshkin, A. A. / Sergunin A. A.: Protection of civilians as part of the UN peacekeeping operations: problems and prospects. *Journal National Interests: Priorities and Security* 26(311). St. Petersburg 2015, S. 53-66, hier: Abstract. <<http://www.fin-izdat.com/journal/national/detail.php?ID=66279>>.

senregionen helfen, ihr persönliches Sicherheitsrisiko zu vermindern.

- **Mediator für Konfliktparteien:** Österreich hat bereits 2012 durch eine Initiative des ÖSFK mehrere Rebellengruppen aus Darfur in Kooperation mit der Mission UNAMID zu Verhandlungen eingeladen und Mediation betrieben. Ergebnis war ein Abkommen, keine Kindersoldaten mehr zu rekrutieren (*Child Protection*).<sup>43</sup> Über die langfristigen Auswirkungen dieser Initiative gibt es keine Informationen; eine weiterführende Begleitung und Betreuung der Verhandlungspartner vor Ort ist durch den *UN Adviser on Children Affected by Armed Conflict* sichergestellt. Derartige Initiativen sollten weitergeführt und ausgebaut werden.
- **Ausbau von Trainingsinitiativen:** Das Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport (BMLVS) bietet in Kooperation mit dem ÖSFK den *Course on the Protection of Civilians in Armed Conflict (UN & ESDC certified)* an, der in einem interdisziplinären Ansatz durch das Außen- und Innenministerium und deren Experten mitgestaltet wird. Auch diese Nische sollte ausgebaut werden und vergleichbare Kurse noch spezifischer und auch in Einsatzregionen eingeführt werden. Trotzdem ist das Training von PoC sehr schwierig und kann nur mit langfristigen Initiativen und dem verstärkten Aufbau von gegenseitiger *Cultural Awareness* erfolgreich sein.
- Der zukünftige Erfolg im Bereich des Schutzes von Zivilpersonen liegt in der adäquaten **Korrelation folgender zivil-militärischer Faktoren:** Wissensmanagement, Training und Forschung, Allokation von angemessenen Ressourcen und der Entwicklung einer nationalen Protection of Civilians-Doktrin mit entsprechenden Handlungsempfehlungen.<sup>44</sup>
- Für Österreich ist es letztendlich wichtig, bei PoC-Initiativen **mit mehr Selbstbewusstsein vorzugehen** und politische Zielvorga-

---

<sup>43</sup> Vgl. Österreich. Forschungsziel Weltfrieden. In: Die Zeit Nr. 12/2014. <<http://www.zeit.de/2014/12/forschung-burgenland-weltfrieden/seite-2>>.

<sup>44</sup> Vgl. Smith, Michael G. / Whalan, Jeni / Thomson, Peter: The Protection of Civilians in UN Peacekeeping Operations: Recent Developments. Security Challenges, Volume 7, Nr. 4, 2011, S. 37. <<http://www.regionalsecurity.org.au/Resources/Files/vol7no4SmithWhalanandThomson.pdf>>.

ben und Interessen klar und konkret zu formulieren, um Benchmarks zu schaffen und dadurch Ziele etappenweise erreichen zu können.

## 5. Ableitungen: PoC und zukünftiges externes Engagement Österreichs

1. **PoC stellt eine zivil-militärische Einsatznische für IKKM-Engagements dar**, die von Österreich direkt und indirekt genutzt werden könnte. Die Chancen solcher Einsätze und Engagements überwiegen die Risiken.
2. **Konzeptrelevanz:** PoC wird verstärkt auch in österreichische militärstrategische und entwicklungspolitische Konzepte einfließen, was sich doktrinär aus den Vorgaben der *Österreichischen Sicherheitsstrategie* (ÖSS) und des *strategischen Leitfadens Sicherheit und Entwicklung* (SLF) im Sinne einer „Wahrnehmung zusätzlicher Schutzfunktionen“ und in der Praxis aus den positiven Einsatzerfahrungen des Bundesheeres mit PoC (UNDOF, UNIFIL, EUFOR Tschad/RCA, KFOR) ableitet.
3. **Whole of Government-Ansatz** (Interaktion staatlicher und staatsnaher Akteure): Die Frage der Gesamtstaatlichkeit spielt bei PoC eine besondere Rolle, da das Spektrum von PoC sehr breit ist und interministerielle Kooperation den Vorteil hat, kurz-, mittel- und langfristige Unterstützung für PoC bereitzustellen. Österreich sollte daher sowohl kurzfristigen physischen Schutz durch internationale militärische und polizeiliche Engagements als auch langfristigen Schutz durch bilaterale Partnerschaften in der Entwicklungszusammenarbeit (EZA), durch Beiträge zu EU-Kapazitätsmissionen sowie durch Partnerschaften in Afrika und Asien bereitstellen können. Der österreichische Beitrag zu PoC ist demnach ein gesamtstaatlicher Beitrag mit globalem Anwendungsbereich.<sup>45</sup>
4. **Whole of Nation-Ansatz** (Interaktion staatlicher und nicht-staatlicher Akteure): Österreichische NGOs sind wesentliche Akteure im PoC-Kontext, die ihren eigenen langfristigen Ansatz ver-

---

<sup>45</sup> Vgl. Werther-Pietsch, Ursula: Der Leitfaden „Sicherheit und Entwicklung“. Perspektiven für die Entwicklungszusammenarbeit und das österreichische Bundesheer. In: Strategie und Sicherheit, Band 2012, Heft 1, S. 745-760, hier S. 745. Wien 2012.

folgen. Sie sollten angefragt werden und aufgrund ihrer Expertise informell in Planungsprozesse eingebunden werden, insbesondere dann, wenn sie über Erfahrungen in Herkunftsländern von Migranten verfügen.<sup>46</sup>

5. Die **Identifizierung von Bedürfnissen der schutzbedürftigen Bevölkerung** und die Sicherung des humanitären Zuganges für NGOs in fragilen Staaten sind zentrale Elemente von PoC, die bei der Planung und Umsetzung von militärischen, polizeilichen und entwicklungspolitischen Ansätzen Österreichs substantziell beachtet werden sollten.
6. **Der gemeinsame Nenner** für effektive und effiziente zivile und militärische Engagements Österreichs zum Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten besteht aus dem Einsatz in einem fragilen Staat, der zumindest ausreichende funktionelle Strukturen aufweist, der Anwendung der Prinzipien des Konsens und der Unparteilichkeit sowie der minimalen Gewaltanwendung.<sup>47</sup> Diese Elemente unterscheiden PoC-Missionen und -Operationen sehr deutlich von Peace Enforcement-Einsätzen, bei denen die Anwendung von angemessener Gewalt militärstrategisch dominieren kann.

---

<sup>46</sup> Vgl. zur Whole of Nation-Konzeption: Gauster, Markus: Whole of Nation-Ansätze auf dem Prüfstand. Ein neues Paradigma im internationalen Krisenmanagement? Schriftenreihe der LVAK Nr. 13/2013; sowie Gauster, Markus: Zukünftige Konflikte und Internationales Krisen- und Konfliktmanagement 2.0: Parameter, Akteure und Verfahren. In: Gauster, Markus / Hensellek, Benedikt: Internationales Krisen- und Konfliktmanagement 2.0. Gesamtstaatliche Herausforderungen für kleinere Akteure. Schriftenreihe der LVAK Nr. 1/2014, S. 45.

<sup>47</sup> Vgl. Gerber, Rachel: Peacekeeping and the Responsibility to Protect. The Interdependent, Mai 2012. <<http://www.stanleyfoundation.org/resources.cfm?id=485>>.

## Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten: die Rolle der Polizei

*Kurt Hager*

### Abstract

Die im November 2009 vom UN-Sicherheitsrat unter österreichischem Vorsitz beschlossene Resolution 1894 (2009) zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten (Protection of Civilians – POC) stellt einen wichtigen Beitrag zur Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts dar. Aus rechtlicher Sicht kann POC als die Übertragung des Konzeptes und der Instrumente des demokratischen Rechtsstaates (*rule of law*) auf bewaffnete Konflikte gesehen werden. Die Polizei ist neben den Gerichten und dem Strafvollzug eine der drei rechtsstaatlichen Institutionen. Ihre Aufgabe ist die Durchsetzung der Gesetze und die Gewährleistung der Sicherheit der Menschen. POC ist die Kernaufgabe der in Friedensmissionen eingesetzten Polizeikräfte. Das Konzept unterliegt dabei aber wesentlichen Einschränkungen, die sich aus der Natur internationaler Einsätze ergeben. Um trotz dieser Einschränkungen erfolgreich Zivilisten in bewaffneten Konflikten schützen zu können, ist in Friedensmissionen das enge Zusammenspiel von zwischen Polizei, Militär und *formed units* in einem *comprehensive approach* notwendig. Die Aufgabenteilung beim POC muss sich dabei aber an der Aufgabenteilung zwischen diesen Institutionen in demokratischen Rechtsstaaten orientieren.

Ob das theoretisch schlüssige und sinnvolle Konzept des Schutzes von Zivilisten in bewaffneten Konflikten erfolgreiche Praxis wird, hängt u.a. von drei Faktoren ab: 1. der Mandatierung der Friedensmissionen, 2. der Entsendungspraxis der westlichen Staaten und 3. der effektiven Zusammenarbeit zwischen Polizei, *formed units* und Militär. Österreich als „Sponsor“ der Resolution 1894 (2009) sollte sich verpflichtet fühlen, dazu auch einen praktischen Beitrag zu leisten.

## 1. Hintergrund

Die im November 2009 vom UN-Sicherheitsrat unter österreichischem Vorsitz beschlossene Resolution 1894 (2009) zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten stellt einen wichtigen Beitrag zur Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts dar. Aufbauend auf bestehenden Rechtsinstrumenten, wie der Genfer Konvention (IV) über Zivilpersonen in Kriegszeiten vom 12. August 1949, legt die Resolution humanitäre Verpflichtungen für die Parteien bewaffneter Konflikte und die gesamte Staatengemeinschaft fest. Von besonderer Bedeutung ist die mit der Resolution erfolgte Selbstbindung des UN-Sicherheitsrates, in den Mandaten der UN-Friedensmissionen die notwendigen Maßnahmen zum Schutz von Zivilisten vorzusehen.

Im Rahmen des LVAK Symposions 2015 setzte sich eine aus Vertretern des BMI und des BMLVS zusammengesetzte Arbeitsgruppe<sup>1</sup> mit der Frage auseinander, welche Rolle die Polizei im Rahmen von Friedensmissionen beim POC spielt und wo die Grenzen dieses Konzeptes liegen. Weitere wichtige Fragen waren, wie sich dieses Konzept in den Mandaten widerspiegelt und ob die Resolution 1894 (2009) zu einer Änderung der Aufgaben der internationalen Polizeikräfte im Internationalen Krisen- und Konfliktmanagement (IKKM) geführt hat. Angesichts der Tatsache, dass an den meisten UN-Friedensmissionen zivile und militärische Elemente beteiligt sind, stellt sich die zusätzliche Frage, welche Schnittstellen es zwischen den polizeilichen und militärischen Kräften beim POC gibt und welche Rolle dabei *formed units*<sup>2</sup> spielen.

Zur Klärung dieser Fragen wurden die folgenden Forschungsthesen formuliert, die die Grundlage der Diskussion in der Arbeitsgruppe bildeten:

1. Der Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten im Sinne der Resolution 1894 (2009) ist ein rechtliches Konzept, das auf bestehenden völkerrechtlichen Normen des Kriegs- und humanitären Völkerrechts aufbaut.

---

<sup>1</sup> Der Autor dankt Karlheinz Dudek, Philipp Eder, Berthold Hubegger und Karl Srnec für ihre wertvollen Beiträge.

<sup>2</sup> *Formed units* sind sogenannte geschlossene Polizeieinheiten. In der Definition des österreichischen Waffengebrauchsrechts ist dies „eine in militärischer Ordnung unter einheitlichem Kommando mit gemeinsamer Zielsetzung auftretende Formation“.

2. POC ist die Übertragung des Konzeptes des demokratischen Rechtsstaates (*rule of law*) auf bewaffnete Konflikte.
3. POC ist die Kernaufgabe der in Friedensmissionen eingesetzten internationalen Polizeikräfte, unterliegt aber wesentlichen Einschränkungen, die sich aus der Natur internationaler Friedensmissionen ergeben.
4. Die Aufgabenteilung zwischen Polizei, Militär und *formed units* beim POC muss sich an der Aufgabenteilung zwischen diesen Institutionen in demokratischen Rechtsstaaten orientieren.

## 2. Was ist Rechtsstaatlichkeit?

Der Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten und das zeitgleich entwickelte Konzept der *responsibility to protect* (RTP) werden in der Literatur als „*siblings, but not twins*“<sup>3</sup> gesehen. RTP ist ein politisches, POC ein rechtliches Konzept. Die Natur des POC als Instrument des humanitären Völkerrechts macht es auch möglich, dieses Konzept an rechtlichen Maßstäben zu messen und es in einen rechtspolitischen Kontext zu stellen. Aus dieser Analyseperspektive ist POC die Übertragung des Konzeptes des demokratischen Rechtsstaates (*rule of law*) auf bewaffnete Konflikte.

Was ist Rechtsstaatlichkeit und welche Institutionen kennzeichnen einen demokratischen Rechtsstaat? Aus der Sicht der Rechtsgeschichte und der Soziologie ist der demokratische Rechtsstaat, wie er in Österreich und den anderen Staaten „des Westens“ besteht, das Produkt eines jahrhundertelangen Prozesses der Zivilisation.<sup>4</sup> In einem ersten Schritt wurde die Gewalt in der Gesellschaft monopolisiert, im zweiten Schritt das Gewaltmonopol „vergesellschaftet“ und zuletzt die legitimen Gewaltakteure Polizei und Militär „gezähmt“.

In der Definition der Vereinten Nationen ist *rule of law*:

„A principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the state itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards“.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Popovski, Vesselin (2011): *Siblings, but not twins: POC and R2P*.

<sup>4</sup> Elias, Norbert (1939, 1969, 1976): *Über den Prozess der Zivilisation*.

<sup>5</sup> Schmidl, Erwin (2011): *Polizeiaufgaben im Rahmen internationaler Friedenseinsätze*,



Diese Definition bringt das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit sehr treffend auf den Punkt: Jeder Mensch und jede Institution ist im Rechtsstaat den Gesetzen unterworfen!

Um die Gesetze, den Kern der Rechtsstaatlichkeit, gruppiert sich die „Triade“<sup>6</sup> der rechtsstaatlichen Institutionen: Gerichte, Strafvollzug und die Polizei. Die Aufgabe der Polizei ist die Durchsetzung der Gesetze (*law enforcement*); bei Bedarf auch unter Anwendung physischer Gewalt. Sie ist damit der legitime Gewaltakteur, der das Gewaltmonopol des Staates im Inneren durchsetzt. Dies macht sie zur komplementären Institution des Militärs, dessen Aufgabe die Durchsetzung des legitimen Gewaltmonopols des Staates nach außen ist.

Die Rolle der Polizei als legitimer Gewaltakteur im Inneren ist in allen Staaten, ungeachtet ob sie liberale Demokratien, autoritäre oder totalitäre Systeme sind, gleich. Den Unterschied macht die Verantwortung (*accountability*) der Institution Polizei und jedes einzelnen Polizisten gegenüber den Gesetzen aus. Die Polizei darf nur auf Grundlage und im Rahmen der Gesetze tätig werden (Legalitätsprinzip). Das polizeiliche Handeln ist der richterlichen Kontrolle unterworfen und die Anwendung polizeilicher Gewalt, d.h. Eingriffe in die Grund- und Freiheitsrechte wie Privatsphäre, Schutz der personenbezogenen Daten, Eigentum, Freiheit, körperliche Unversehrtheit und Leben, müssen verhältnismäßig und die Ultima Ratio des polizeilichen Einschreitens sein. Das Erlernen der Zurückhaltung beim Einsatz physischer Gewalt ist ein wesentlicher Bestandteil der Ausbildung der Polizisten in westlichen Staaten. Diese Zurückhaltung ist auch ein Einsatzprinzip bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit durch geschlossene Einheiten. Oft werden daher Demonstrationen erst aufgelöst, nachdem es zu Verletzungen von Polizisten durch Demonstranten gekommen ist.

In demokratischen Rechtsstaaten schützt die Polizei gleichermaßen die Sicherheit des Staates und die seiner Bürger. Dies macht den Unterschied zu autoritären oder totalitären Systemen aus, in denen der Schutz des Staa-

---

in: Auslandseinsätze der Polizei. Bundesministerium für Inneres, Sicherheitsakademie (Hg.) Wien 2011, S. 124.

<sup>6</sup> Ibid. S. 95.

tes und der kleinen Elite (Partei, Herrscherfamilie, Machtclique), die die staatlichen Institutionen kontrolliert, den Vorrang vor dem Schutz der „einfachen Bürger“ hat. Diese Ausrichtung des polizeilichen Handelns an den Bedürfnissen der Bürger hat zur Entwicklung des *Community Policing* als Polizeiphilosophie<sup>7</sup> in den liberalen Demokratien geführt.

In der Theorie der internationalen Politik<sup>8</sup> wird zwischen drei Referenzobjekten der Sicherheit unterschieden: der internationalen Ordnung, dem Staat und dem einzelnen Menschen. Für die nationale Außen- und Verteidigungspolitik ist in erster Linie die Sicherheit des Staates, d.h. seiner Souveränität und territorialen Unversehrtheit, das zentrale Referenzobjekt. Erst in zweiter Linie folgt die Sicherheit der internationalen Ordnung und jener der eigenen Staatsbürger. Dabei sind Diplomatie und Militär die wichtigsten Instrumente. Für die innere Sicherheit eines Landes sind der Staat und die Menschen die gleichrangigen Referenzobjekte und die Polizei das Instrument zur Gewährleistung dieser Sicherheit. Im demokratischen Rechtsstaat steht die Sicherheit des Menschen im Mittelpunkt und das Konzept der *human security* ist das Paradigma des Handelns rechtsstaatlicher Institutionen; auch wenn dies in der Praxis immer wieder zu Zielkonflikten zwischen der Sicherheit des Staates und jener der Menschen führt.

In allen Staaten erfüllt die Polizei im Wesentlichen die gleichen Aufgaben:<sup>9</sup>

1. Sicherheitspolizei: die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung,
2. Kriminalpolizei: die Aufklärung von (gerichtlich) strafbaren Handlungen sowie
3. Verkehrspolizei: die Gewährleistung der Sicherheit und Flüssigkeit des Straßenverkehrs.

Die Herausforderungen der modernen Polizeiarbeit haben zu einer hohen Differenzierung der Polizeiorganisationen geführt. Trotzdem kann man im Wesentlichen zwei Kategorien von Polizisten unterscheiden: Spezialisten

---

<sup>7</sup> Feltes, Thomas (2001): „Community Policing“ ein polizeipolitisches Modell für Europa?

<sup>8</sup> Vergl. Waltz, Kenneth: „*Man, the State, and War*“ (1959) oder Buzan, Barry: „*People, States & Fear*“ (2007).

<sup>9</sup> Diese Darstellung orientiert sich an der österreichischen Rechtsterminologie.

und Generalisten. Spezialisten finden sich insbesondere bei der Kriminalpolizei. Wer einmal eine Folge der Serien „CSI“ gesehen hat, weiß wie viele unterschiedliche Experten (DNA, Fingerabdrücke, Ballistiker, ...) notwendig sind, um einen Tatort „zum Sprechen“ zu bringen. Die Generalisten finden sich vor allem bei der „uniformierten Polizei“. Jeder österreichische Polizist muss in der Lage sein, sicherheits-, kriminal- und verkehrspolizeiliche Aufgaben wahrzunehmen. Dazu wird er ausgebildet und die meisten österreichischen Polizisten werden auch so eingesetzt.

Der überwiegende Anteil der polizeilichen Arbeit ist Sicherheitspolizei. Dazu versehen die Polizisten Streifendienst; einzeln oder in kleinen Teams; zu Fuß oder in Streifenwagen. Sie bewachen Personen oder Objekte, wie Regierungsmitglieder und -gebäude oder Botschaften. Bei großen Veranstaltungen oder bei Demonstrationen gewährleisten sie die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit und verhindern Ausschreitungen (*riot control*). Dabei werden Polizeieinheiten, die militärisch organisiert und unter einheitlicher Führung stehen, eingesetzt. Diese „geschlossenen Einheiten“<sup>10</sup> entsprechen den *formed units* der Friedensmissionen (siehe Kapitel 6).

### 3. Aufgabe der Polizei in Friedensmissionen

Die ersten UN-Friedensmissionen, beginnend 1948 mit UNTSO<sup>11</sup> in Israel, waren „*police actions*“<sup>12</sup> ohne Polizisten. Ziel dieser Einsätze war die Stabilisierung von Konflikten zwischen Staaten, wie Indien und Pakistan im Rahmen von UNMOGIP ab 1949, oder von bewaffneten Gruppierungen innerhalb eines Staates, wie UNOGIL 1958 im Libanon. Referenzobjekte dieser Einsätze waren die Stabilität und damit Sicherheit eines schwachen Staates, die von der internationalen Staatengemeinschaft geschützt wurden, um ein Übergreifen der Krise auf benachbarte Staaten und damit das internationale System zu vermeiden, oder – bei Konflikten zwischen zwei Staa-

---

<sup>10</sup> §§11ff. Waffengebrauchsgesetz 1969.

<sup>11</sup> Für weitere Informationen zu den UNO-Friedensmissionen wird auf die Homepage der Vereinten Nationen verwiesen (United Nations Peacekeeping).

<sup>12</sup> In der sicherheitspolitischen Forschung wird auf den euphemistischen Gebrauch dieses Begriffes für militärische Operationen ohne Kriegserklärung verwiesen. Vergl. Pugh, Michael: *Peace Operations in Williams*, Paul D. (2008): *Security Studies*, S. 409.

ten – die Sicherheit des internationalen Systems an sich. Bei diesen Beobachtungsmissionen fand in den Mandaten der Aspekt der *human security* keine Berücksichtigung. „Polizeiliche Aufgaben“ in diesen ersten Missionen beschränkten sich auf die „Aufrechterhaltung der Disziplin innerhalb der UN-Truppe“.<sup>13</sup>

Im Juli 1960 startete in der früheren belgischen Kolonie Kongo die Mission ONUC mit dem Mandat, den Rückzug belgischer Kräfte sicherzustellen und die kongolesische Regierung bei der Aufrechterhaltung von „*law and order*“ und mit „*technical assistance*“ zu unterstützen. Dazu wurden erstmals bis zu 400 Polizisten aus Ghana und Nigeria zur Unterstützung der lokalen Polizei eingesetzt.

1964 wurde mit der UNFICYP in Zypern die erste Polizeimission eingerichtet. Das ursprüngliche Mandat der internationalen Friedenstruppe sah vor:

„in the interest of preserving international peace and security, to use its best efforts to prevent a recurrence of fighting [between the Greek Cypriot and Turkish Cypriot communities] and, as necessary, to contribute to the maintenance and restoration of law and order and a return to normal conditions“.<sup>14</sup>

Dazu begleiteten die internationalen Polizisten die lokale Polizei bei ihren Einsätzen, richteten eigene UN-Polizeistationen ein und untersuchten Zwischenfälle zwischen Angehörigen der beiden verfeindeten Volksgruppen. Die internationalen Polizisten wurden somit zu Aufgaben herangezogen, für die sie ausgebildet waren. Vor allem die Beobachtung und Überwachung der lokalen Polizeikräfte („Monitoring“), um sicher zu stellen, dass diese ihre Aufgaben unparteiisch und sachgerecht erfüllen, setzt eine profunde polizeiliche Ausbildung und langjährige Berufserfahrung voraus.

Die Rolle der internationalen Polizisten beschränkte sich zunächst auf dieses Monitoring der lokalen Polizei und das Reporting von Übergriffen auf die Bevölkerung. Bald zeigte sich, dass diese Form des Einsatzes nicht ausreichte, um das Funktionieren des lokalen Polizeisystems zu garantieren. Als weitere Aufgabe der internationalen Polizisten kamen daher Ausbildung und Beratung der lokalen Polizei hinzu. Dadurch sollte ein Transfer

---

<sup>13</sup> Schmidl, S. 39.

<sup>14</sup> Homepage der Vereinten Nationen (United Nations Peacekeeping).

moderner und rechtsstaatlicher Methoden von den internationalen zu den lokalen Polizisten erreicht werden. Sowohl beim Monitoring als auch bei der Ausbildung und Beratung der lokalen Polizei war es das Ziel der internationalen Staatengemeinschaft, die lokale Bevölkerung (die Zivilisten des bewaffneten Konfliktes) durch den Aufbau eines funktionierenden Sicherheitsapparates zu schützen.

Die Genozide<sup>15</sup> in den 1990er Jahren in Ruanda und Bosnien und Herzegowina erweckten in der Öffentlichkeit der westlichen Staaten den Eindruck, dass die UN-Friedensmissionen unfähig waren, diese zu verhindern. Der Druck der Zivilgesellschaft auf die Politik der westlichen Staaten führte 1999 bei der Mandatierung der UN-Missionen im Kosovo (UNMIK) und in Ost-Timor (UNTAET) zu einem neuen Ansatz. Den internationalen Polizisten wurde eine neue Rolle übertragen. Sie sollten anstelle der nicht mehr bestehenden früheren Polizei bis zu dem Zeitpunkt, an dem diese Aufgabe von den neu aufzubauenden lokalen Polizeikräften übernommen werden konnte, exekutive Polizeiaufgaben übernehmen. Aufgabe der internationalen Polizisten war es, die Sicherheit der Bevölkerung wie in demokratischen Rechtsstaaten zu gewährleisten. Damit berücksichtigten die Mandate von UNMIK und UNTAET im vollen Umfange des Aspekts der *human security*.

Seit dem ersten Einsatz von Polizisten im Rahmen von UN-Friedensmissionen im Kongo 1960 bis zum Start der UNMIK im Jahr 1999 im Kosovo hat die UNO in einem Try-and-error-Verfahren einen Kanon von drei Typen von Polizeieinsätzen entwickelt:

1. die Beobachtung und Überwachung der lokalen Polizei,
2. die Ausbildung und Unterstützung der lokalen Polizei sowie
3. die Übernahme exekutiver Aufgaben anstelle der lokalen Polizei.<sup>16</sup>

Bei allen drei Typen ist aus der Perspektive der Rechtsstaatlichkeit der Schutz der Menschen im Einsatzgebiet der eigentliche Zweck des Einsatzes der internationalen Polizisten. Bei der Beobachtung und Überwachung sowie der Ausbildung und Unterstützung der lokalen Polizisten durch die internationale Polizeitruppe erfolgt dieser Schutz indirekt, bei der Übernahme exekutiver Aufgaben direkt.

---

<sup>15</sup> Vergl. Powell, Samantha (2002): A Problem from Hell.

<sup>16</sup> Schmidl (2011): S. 33.

Der Schutz der Zivilbevölkerung, ob indirekt oder direkt, ist damit seit ihrem ersten Einsatz die Kernaufgabe der internationalen Polizisten in Friedensmissionen. Für die Trennung der Parteien des bewaffneten Konfliktes oder die *Force Protection*, die Kernaufgaben der Militärs in Friedensmissionen, sind Polizisten weder ausgebildet noch ausgerüstet. Aus dieser Perspektive führte daher die Resolution 1894 (2009) zu keiner Neuausrichtung der Rolle der Polizei in Friedensmissionen, sondern bestätigte die über die Jahrzehnte entwickelte Praxis.

#### **4. Grenzen des Konzeptes des Schutzes von Zivilisten in bewaffneten Konflikten**

Die Rolle der Polizei ist in allen Staaten gleich: 1. der Schutz des Staates und seiner Institutionen und 2. der Schutz der Menschen vor Angriffen auf ihr Eigentum, ihre körperliche Unversehrtheit und ihr Leben. Polizeibeamte dürfen dabei physische Gewalt zur Erfüllung ihrer Aufgaben einsetzen und werden damit zur Verkörperung des Gewaltmonopols des Staates nach innen. Im demokratischen Rechtsstaat werden aber der Anwendung der polizeilichen Gewalt enge rechtliche Grenzen gesetzt, sie wird „gezähmt“:

1. Zunächst durch das Prinzip des Rechtsstaates selbst, das vorsieht, dass auch das Handeln der Polizei den Gesetzen unterworfen ist. In der Praxis heißt dies, dass das gesamte polizeiliche Handeln der Kontrolle durch die Gerichte (in Österreich u.a. die neuen Landesverwaltungsgerichte und das Bundesverwaltungsgericht) unterliegt.
2. In Österreich besteht ein verfassungsrechtliches Legalitätsprinzip, nach dem die gesamte staatliche Verwaltung nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden darf. Gibt es keine gesetzliche Grundlage, so darf die Polizei nicht einschreiten.
3. Zuletzt muss die von der Polizei eingesetzte Gewalt verhältnismäßig und das äußerste Mittel (*Ultima Ratio*-Prinzip) sein, um den angestrebten Erfolg zu erzielen.

Der Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten ist die Übertragung des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit auf das internationale Recht. Die Einschränkungen der Ausübung der polizeilichen Gewalt, die sich aus diesem

Prinzip ergeben, müssen daher auch für die internationalen Polizisten im Rahmen der Friedensmissionen gelten.

Darüber hinaus bringen die besonderen Bedingungen der Friedensmissionen noch weitere Einschränkungen der Möglichkeiten des POC durch die Polizei. Hier wäre zunächst die politische Grenze eines unzureichenden Mandates für die Friedenstruppen zu nennen. Ohne eindeutiges Mandat fehlt der internationalen Polizei die Rechtsgrundlage zum POC. Wie aber bereits oben gezeigt wurde, war der Schutz der Zivilbevölkerung seit dem Beginn der Polizeimissionen indirekt im Mandat verankert. Mit den Einsätzen im Kosovo und Ost-Timor wurde aus dem indirekten Schutz durch Beobachtung und Überwachung sowie Ausbildung und Unterstützung der lokalen Polizeikräfte mit der Übertragung von exekutiven Aufgaben ein direkter Auftrag zum Schutz der Zivilisten.

Die Resolution 1894 (2009) bekräftigte diese Praxis und legt fest, dass „... mandates of UN peacekeeping and other relevant missions include, where appropriate and on a case-by-case basis, provisions regarding the protection of civilians“.<sup>17</sup> Die Wirksamkeit dieser Selbstbindung des Sicherheitsrates wird durch die Mandate für MINUSMA in Mali (2013) und MINUSCA in der Zentralafrikanischen Republik (2015) bestätigt. Bei MINUSMA wurde der Auftrag zum POC bereits in der ersten Resolution vom 23. April 2013 erteilt und mit den nachfolgenden Resolutionen (2014 und 2015) noch deutlich verstärkt.

Ob dieses klare Bekenntnis der internationalen Staatengemeinschaft zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten Ausdruck eines nur vorübergehenden politischen Konsenses ist oder ob die Resolution 1894 (2009) bindendes humanitäres Völkerrecht (*jus cogens*) geschaffen hat, wird die Zukunft weisen.

Eine weitere politische Grenze der Möglichkeit der Übertragung des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit ergibt sich aus der Tatsache, dass die Polizei nur eine der drei Institutionen der Rechtsstaatlichkeit ist. Wenn es keine unparteiisch und professionell agierende Justiz und keinen funktionierenden, menschenrechtskonformen Strafvollzug gibt, reicht eine rechtsstaatlich agierende Polizei nicht aus, um Zivilisten in bewaffneten Konflikten

---

<sup>17</sup> Homepage der Vereinten Nationen.

mit rechtsstaatlichen Mitteln zu schützen. Die Notwendigkeit, eine funktionierende „Triade der Rechtsstaatlichkeit“ als Voraussetzung für Sicherheit und Ordnung zu schaffen, war von der internationalen Staatengemeinschaft im Kosovo erkannt worden. Die Polizeiagenden der UNMIK wurden daher von der EU-Mission EULEX („European Union Rule of Law Mission in Kosovo“) übernommen, in der neben Polizisten auch Richter und Gefängnispersonal eingesetzt werden, um den schrittweisen Übergang des Kosovos zu einem Rechtsstaat sicher zu stellen.

Neben diesen politischen Grenzen des Konzepts POC gibt es auch rechtliche. Zunächst stellt sich die Frage, welches Recht anzuwenden ist. Das Recht des Einsatzstaates ist den Polizisten der Friedensmission fremd und entspricht meistens nicht den rechtsstaatlichen Standards, die die internationale Staatengemeinschaft durchsetzen möchte. Eine mögliche Lösung ist ein „justice package/model code“<sup>18</sup> für UN-Missionen, das von den UN-Polizisten in den Einsatz mitgebracht wird. Ein solcher Model *Code for Post-Conflict* wird dzt. vom US Institute for Peace gemeinsam mit anderen Institutionen vorbereitet.

Ein weiteres rechtliches Problem liegt darin, dass nicht alle Gewalttäter in einem Einsatzgebiet auch Parteien des bewaffneten Konfliktes sind. Die Bekämpfung der „normalen Kriminalität“ außerhalb des Konfliktgeschehens ist nicht Gegenstand der UN-Resolution 1894 (2009). Nur wenn die internationalen Polizeikräfte mit einem „exekutiven Mandat“ ausgestattet sind, sind sie auch befugt, die Bevölkerung des Gaststaates vor der „normalen Kriminalität“ zu schützen. Ohne ein solches Mandat müssen sie im Rahmen ihres Auftrages durch Monitoring oder Beratung dafür sorgen, dass die lokale Polizei diese Aufgabe zum Schutz der Bevölkerung wirksam wahrnimmt.

Eine zusätzliche Grenze für die Anwendbarkeit des Konzeptes der Rechtsstaatlichkeit auf internationale Konflikte stellt das hohe Gewaltniveau in Krisenstaaten dar, das für Post-Konfliktsituation kennzeichnend ist. Hier sind zunächst die Gewalt zwischen den bewaffneten Konfliktparteien und die von den Konfliktparteien gegenüber Zivilisten ausgeübte Gewalt zu nennen. Die Unterbindung dieser Formen der Gewalt ist zweifelsfrei Ge-

---

<sup>18</sup> Schmidl (2001), S. 94.



genstand des Mandates der Friedensmission bzw. der Resolution 1894 (2009). Oft nutzen bewaffnete Gruppierungen der Konfliktparteien ihr Gewaltpotential zu kriminellen Aktivitäten, die nichts mit dem Konflikt zu tun haben. Beteiligung am internationalen Drogenhandel oder Schutzgelderpressung können hier als Beispiele genannt werden. Die Ursache für den Anstieg des Gewaltniveaus liegt in der Schwächung oder dem Zusammenbruch der staatlichen Institutionen in Folge des bewaffneten Konfliktes. Gefördert wird diese Entwicklung durch die großen Mengen an Waffen und Munition, insbesondere *small arms*, die nach Konflikten im Umlauf sind und deren Proliferation kaum kontrollierbar ist. Die personellen Ressourcen der internationalen Polizeitruppe reichen in der Regel nicht aus, um die beschriebenen Gewaltaspekte wirksam zu kontrollieren und damit den Auftrag zum POC wirksam zu erfüllen.

Der letzte Aspekt, der die effektive Anwendung des Konzeptes POC einschränkt, sind die unterschiedlichen Qualifikationen, die die Angehörigen der multinationalen Polizeitruppe in den Einsatz mitbringen. Dieses altbekannte Problem<sup>19</sup> wird dadurch verschärft, dass Polizisten, die aus Staaten mit schwacher oder nicht vorhandener Rechtsstaatlichkeit kommen, rechtsstaatliche Prinzipien und Methoden anwenden sollen, die nicht Teil ihrer Ausbildung und Einsatzerfahrung sind. Das Problem, dass nicht genug oder nicht genügend qualifizierte Polizisten bereitstehen, führte mit der unten beschriebenen *security gap* dazu, dass in Friedensmissionen polizeiliche Aufgaben dem Militär übertragen wurden. Dieses Thema wird im nächsten Kapitel ausführlicher behandelt werden.

Von den sechs genannten Problemfeldern, die der Umsetzung der Resolution 1894 (2009) Grenzen setzen, sind nur das unzureichende Mandat und die unzureichende Personalstärke sowie mangelnde Qualifikation der Polizeitruppe jene, die den wirksamen Schutz von Zivilisten gefährden können. Dies sind aber Grenzen, die von der internationalen Staatengemeinschaft durch die Erteilung eines klaren Mandates und die Bereitstellung der notwendigen Anzahl von ausreichend qualifizierten Polizeibeamten leicht überwunden werden können.

---

<sup>19</sup> Ibid, S. 91ff.

## 5. Nationale Aufgabenteilung Polizei und Militär

### *a) Historische Entwicklung der Institution Polizei*

Das konstituierende Merkmal des modernen Staates ist das staatliche Gewaltmonopol. Dieses wirkt nach außen, um die Souveränität des Staates zu verteidigen, und nach innen, um die öffentliche Ordnung und Sicherheit aufrecht zu erhalten. Nur wenn es gelingt, das Gewaltmonopol nach außen und innen durchzusetzen, kann der Staat seine Legitimität bewahren.

Diese Trennung zwischen innerer und äußerer Sicherheit und der damit einhergehenden Ausformung von zwei spezialisierten Institutionen, dem Militär für die militärische Sicherheit nach außen und der Polizei für die Sicherheit nach innen, ist das Ergebnis der langen Entwicklung des modernen Staates. Diese Trennung ist in den meisten europäischen Staaten erst in den letzten rund 150 Jahren entstanden und es gibt bis heute militärische Einheiten, wie die französische Gendarmerie oder die italienischen Carabinieri, die für polizeilichen Aufgaben im Inneren eingesetzt werden. In den meisten europäischen Staaten wurden zunächst spezielle Militäreinheiten für polizeiliche Aufgaben verwendet und erst zu einem späteren Zeitpunkt kam es zur Schaffung einer zivilen Polizei bzw. wurden militärische Polizeieinheiten „demilitarisiert“. Eine historische Entwicklung, die man in Österreich sehr gut nachvollziehen kann. Im Juni 1849 wurde nach französischem Muster die Gendarmerie als militärische Polizeieinheit aufgestellt, die von ihrem Gründer, Feldmarschalleutnant Kempen von Fichtenstamm, der Aufsicht des Innenministeriums entzogen wurde. Nach dem Zusammenbruch der Monarchie mit dem Ende des 1. Weltkrieges wurde am 27. November 1918 die Gendarmerie aus dem Militär herausgelöst, dem Innenministerium unterstellt und zu einem nach militärischem Muster organisierten Zivilwachkörper umgewandelt. Bereits 1869 war mit der Aufstellung der k.k. Sicherheitswache eine uniformierte Zivilpolizei aufgestellt worden, der im Jahr 1872 das Korps der in Zivilkleidung eingesetzten k.k. Polizeiagenten, der späteren Kriminalbeamten, folgte. In der 1. und 2. Republik unterstanden dem BMI daher drei Polizeieinheiten: die Gendarmerie, die Sicherheitswache und das Kriminalbeamtenkorps. Organisatorische Doppelgleisigkeiten und Reibungsverluste waren die Folge und führten ab den 1990ern zu einer schrittweisen Annäherung der drei Korps im Bereich der Ausbildung und Ausrüstung. Am 1. Juli 2005 fand diese Entwicklung

durch die Verschmelzung der drei Wachkörper zur Bundespolizei seinen Abschluss.

*b) Warum die Trennung Polizei und Militär?*

Die Trennung von Polizei und Militär hat politische, rechtliche, funktionale und gesellschaftliche Aspekte: Durch die Trennung der bewaffneten Macht in zwei eigenständige Organisationen wird das Entstehen einer politisch zu starken Institution unter der Kontrolle eines Amtsinhabers verhindert. Ein Minister, der die Verfügungsgewalt über die zivilen und militärischen Gewaltmittel hätte, wäre vor allem in einer Krisensituation eine potentielle Bedrohung für die politische Ordnung eines Staates.

Zweitens wird durch diese Trennung von Polizei und Militär ein Machtausgleich zwischen den beiden Gewaltakteuren geschaffen und diese können bei Bedarf von der Politik gegeneinander „ausgespielt“ werden. Dieses politische Kalkül ist insbesondere in Staaten mit schwach ausgeprägter Rechtsstaatlichkeit für die Träger der zivilen Gewalt wichtig.

Ein dritter politischer Aspekt ist die Möglichkeit, durch den Übergang von der zivilen Polizei hin zur militärischen Gewalt eine Eskalationsmöglichkeit in der Hand zu haben. Der Einsatz von Militär, das für den Einsatz maximaler Gewalt zur Vernichtung der feindlichen Streitkräfte steht, oder auch schon die Androhung dieses Einsatzes hat eine starke symbolische Wirkung, mit der die Politik signalisiert, dass sie bereit ist, das äußerste Machtmittel, über das ein Staat verfügt, einzusetzen.

Der Einsatz des Militärs im Inneren wird in allen demokratischen Rechtsstaaten durch enge gesetzliche Grenzen beschränkt. In manchen Staaten ist es auf Grund verfassungsrechtlicher Traditionen aber möglich, das Militär für „polizeiliche Zwecke“ im Inneren breiter einzusetzen; Beispiele dafür sind die Schweiz, Frankreich oder Österreich. Dem gegenüber gibt es Staaten, die aus politischen Erwägungen oder historischen Gründen einen Einsatz des Militärs im Inneren nicht oder nur in einem extrem eingeschränkten Maße vorsehen; Beispiele sind Deutschland oder die USA.

Neben diesen politischen und rechtlichen Aspekten hat die Trennung von Polizei und Militär auch funktionale Gründe. Anhand der von Polizei und

Militär eingesetzten Gewaltmittel lässt sich ein Kontinuum ableiten. An dem einen Ende des Kontinuums stehen Polizisten, die ohne Einsatz von Gewaltmitteln durch *community policing* Ordnung und Sicherheit schaffen, am anderen Ende der (nahezu) uneingeschränkte Einsatz militärischer Gewalt durch Soldaten. Durch die organisatorische Trennung der zwei Akteure zur Abdeckung des gesamten Spektrums legitimer Gewalt ist es möglich, eine höhere Spezialisierung in der Ausbildung und Ausrüstung der beiden Einrichtungen zu erreichen. Innerhalb der Polizei ist noch einmal auf die funktionale Trennung zwischen dem sicherheitspolizeilichen Streifendienst und sogenannten geschlossenen Einheiten, den *formed units*, hinzuweisen (siehe Kapitel 2).

### c) *Unterschiedliche Organisationskulturen Polizei und Militär*

Die funktionale und institutionelle Trennung von Polizei und Militär hat zur Entwicklung unterschiedlicher Organisationskulturen geführt. Ausgehend von der Analyse von Mark Franken ist hier insbesondere auf die wesentlich striktere Hierarchisierung (top-down) und Spezialisierung des Militärs zu verweisen: „Soldaten haben einen spezifischen Arbeitsbereich, der ihnen wenig Handlungsfreiheit lässt und wenig Verantwortung überträgt“.<sup>20</sup>

Da der Einsatz des Militärs in der Regel gegen einen eindeutig identifizierbaren Feind erfolgt und die Doktrin des militärischen Einsatzes lautet, die feindliche Kampfkraft mit allen erforderlichen Mitteln zu zerstören, ist es möglich, den militärischen Einsatz in einem hohen Maße zu formalisieren und zu standardisieren. Die polizeiliche Einsatzsituation ist in der Regel der Streifendienst oder ein kleines Ermittlungsteam. Hier ist es in der polizeilichen Ausbildung notwendig, Individualisten mit der Fähigkeit zur Teamarbeit auszubilden. Die modernen westlichen Polizeiorganisationen sind tendenziell durch flache Hierarchien, Dezentralisierung, Projekt- und Matrixorganisationen (Sonderkommissionen) sowie die Devolution von operativen Entscheidungen zum einschreitenden Beamten gekennzeichnet. Im Polizeidienst gibt es zwar Formalisierung und Standardisierung, am Ende des Tages muss der einzelne Polizist jedoch seine Vorgaben flexibel an die unterschiedlichen Einsatzsituationen anpassen. Lediglich in den *for-*

---

<sup>20</sup> Franken, Mark (2006): Welche Polizeiaufgaben kann Militär übernehmen?

*med units* ist es für den Polizisten notwendig, sich in eine militärisch organisierte und unter einheitlichem Kommando organisierte Einheit einzufügen.

Die Spezialisierung von Polizei und Militär einerseits und innerhalb der Polizei von Streifendienst und *formed units* andererseits findet sich im Wesentlichen in allen Staaten der Welt. Die organisatorische Trennung von Polizei und Militär verhindert nicht die Kooperation zwischen den beiden Einrichtungen, erhöht aber den Koordinationsaufwand, um die Interoperabilität im Einsatzfall sicher zu stellen.

## **6. Polizei, *formed units* und Militär in Friedensmissionen**

### *a) Neue Herausforderungen erfordern neue Lösungen*

Polizisten und Soldaten bringen in die Friedensmissionen ihre Einsatzdoktrin, ihre Ausbildung, ihre Fähigkeiten, ihre Erfahrungen und vor allem ihre Organisationskultur mit. Polizei und Militär werden daher in Friedensmissionen für jene Aufgaben eingesetzt, für die sie ausgebildet wurden und für die sie auch national eingesetzt werden. Diese scheinbare Binsenweisheit ist das Ergebnis einer historischen Entwicklung, in der immer anspruchsvollere Mandate eine Einbeziehung von Polizisten in Friedensmissionen und damit eine funktionale Aufgabenteilung zwischen den polizeilichen und militärischen Elementen notwendig machten.

Mit der Resolution 1894 (2009) muss in der Aufgabenteilung zwischen Polizei und Militär ein neuer Aspekt berücksichtigt werden. Die Verpflichtung zum Schutz von Zivilisten gilt nicht nur für die Polizisten sondern auch für die Soldaten einer Mission. Es stellt sich somit die Frage: wer macht was?

Die erste Antwort auf diese Frage ist eine normative! Um dem Geist des Konzeptes POC, als Übertragung des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit auf internationale Konflikte, gerecht zu werden, sollte die Aufgabenteilung zwischen Polizei und Militär in Friedensmissionen jener in westlichen Rechtsstaaten entsprechen und als bewusst gesetztes Vorbild für die institutionelle Entwicklung des Gastlandes eingesetzt werden. Die Sicherheitslage in Post-Konfliktstaaten entspricht aber nicht annähernd jener in westlichen Rechtsstaaten. Es müssen daher bei der Aufgabenteilung zwischen

Polizei und Militär auch weitere, nicht-normative Aspekte berücksichtigt werden.

Zunächst ist hier die *security gap* zu nennen. Ein neues Phänomen, das mit dem Anspruch der internationalen Staatengemeinschaft, in Friedensmissionen auch das Element der menschlichen Sicherheit zu berücksichtigen, entstand. Als Konsequenz daraus mussten die Missionen, neben den „klassischen Peacekeeping-Aufgaben“, auch die öffentliche Ordnung und Sicherheit im Einsatzstaat gewährleisten. Michael Pugh stellt zur *security gap* fest: *“Soldiers are usually the first element to arrive in a war-torn society but are inadequate for democratic policing and send a signal to local populations that brute force is the ultimate arbiter of social conflict”*.<sup>21</sup>

Die *security gap* zeigte sich Anfang 2004 bei den Unruhen im Kosovo, als die Friedensmission die sicherheitspolizeiliche Aufgabe der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit (*riot control*) übernehmen musste. Wegen des hohen Gewaltniveaus reichte der Einsatz der internationalen Polizisten nicht aus. Gleichzeitig war noch nicht jene Gewaltschwelle erreicht, die einen „klassischen“ militärischen Einsatz gerechtfertigt hätte. Als Lösung für dieses Dilemma wurden *formed units* eingesetzt. In einem westlichen Rechtsstaat wäre diese Aufgabe durch eine „geschlossene Polizeieinheit“ (siehe Kapitel 2) übernommen worden. Da aber im Kosovo eine polizeiliche *formed unit* nicht zur Verfügung stand, wurden Soldaten zur *riot control* eingesetzt. Dabei zeigte sich, dass diese für einen solchen Einsatz weder ausgebildet noch ausgerüstet waren; Defizite, die seither vom Österreichischen Bundesheer (ÖBH) und anderen Armeen durch spezielle Ausbildung und Ausrüstung beseitigt wurden.

Die Aufgabenteilung zwischen Polizei und Militär muss daher in Friedensmissionen um die *formed units* als weiteren Akteur erweitert werden. Diese *formed units* können:

- entweder in Mission aus den nationalen Polizeikontingenten ad hoc gebildet werden,
- von einem Staat als geschlossene (rein zivile) Polizeieinheiten in die Mission entsandt werden,
- sich aus spezialisierten Militäreinheiten zusammensetzen oder

---

<sup>21</sup> Pugh (2008): S. 418ff.

- spezialisierte Polizeieinheiten mit militärischem Status, wie jene der European Gendarmerie Force (EUROGENDFOR), sein.

Die EUROGENDFOR wurde von Spanien, Frankreich, Italien, den Niederlanden und Portugal mit einem am 17. September 2004 unterzeichneten völkerrechtlichen Vertrag mit dem Ziel gegründet:

„...to establish a European Gendarmerie Force, which shall be operational, pre-organized, robust, and rapidly deployable, exclusively comprising elements of police forces with military status [...], in order to perform all tasks within the crisis management operations“.<sup>22</sup>

Die Einheiten der EUROGENDFOR sind damit für das Füllen der *security gap* maßgeschneidert und sollen rechtsstaatliche Polizeifähigkeiten mit schneller Einsetzbarkeit und Robustheit verbinden. In der Aufgabenbeschreibung der EUROGENDFOR finden sich das „*performing of security and public order missions*“, also *riot control*, an erster Stelle, aber auch die in Kapitel 3 beschriebenen „klassischen“ Aufgaben der Polizei in Friedensmissionen.

#### *b) Friedensmissionen sind keine Einsätze im Inland*

Drei Aspekte, die Friedensmissionen in Krisengebieten kennzeichnen, machen es notwendig, über eine Verschiebung der Schwelle des Einsatzes von Militär nachzudenken:

1. Zu geringe Anzahl an geeigneten internationalen Polizisten

Wie von Erwin Schmidl treffend beschrieben, sind westliche Staaten nicht in der Lage oder willens, die notwendige Zahl an Polizeibeamten zu stellen. Im Gegensatz zum Militär stehen Polizisten in ihren Heimatstaaten im „täglichen Einsatz“ und sind nur eingeschränkt für Auslandseinsätze verfügbar.<sup>23</sup> Für Friedensmissionen werden daher Polizisten aus Ländern rekrutiert, die zwar über viele Polizisten, nicht aber über die hohen professionellen Standards der westlichen Staaten verfügen.

---

<sup>22</sup> Homepage der EUROGENDFOR ([eurogendfor.org](http://eurogendfor.org)).

<sup>23</sup> Schmidl, S. 104ff.

Eine weitere Möglichkeit ist es, Soldaten der jeweiligen internationalen Friedenstruppe zu polizeilichen Aufgaben heranzuziehen. Wobei die kurzfristige Heranziehung von Soldaten zu „einfacheren“ polizeilichen Aufgaben, wie der Regelung des Verkehrs oder dem Personenschutz, durchaus sinnvoll ist, wenn keine oder nicht genügend internationale Polizisten zur Verfügung stehen. In modernen Streitkräften gibt es spezialisierte Einheiten, wie Militärpolizei oder *special forces*, die ohne zusätzliche Ausbildung für solche Einsätze herangezogen werden können.

## 2. Die Verfügbarkeit von *formed units*

Bei *formed units* verschärft sich das oben beschriebene Problem des Mangels an geeigneten Polizisten. Es ist operativ wenig sinnvoll, aus den nationalen Polizeikontingenten vor Ort eine *formed unit* zu bilden, da dieser auf Grund der unterschiedlichen Ausbildung und Einsatzerfahrungen der internationalen Polizisten die notwendige innere Kohärenz fehlt. Eine der Lösungen sind die von der EU-ROGENDFOR bereitgestellten spezialisierten Polizeieinheiten (zivile *formed units*). Eine andere ist die spezielle Ausbildung und Entsendung von Soldaten für derartige Einsätze (militärische *formed units*).

## 3. Das hohe Gewaltniveau in Krisengebieten

Wie oben dargestellt, weisen Krisengebiete ein wesentlich höheres Gewaltniveau als vergleichbare Staaten in derselben Region auf. Ein Problem, das durch die große Zahl an verfügbaren Waffen in Post-Konfliktsituationen verschärft wird. Es ist daher eine operative Notwendigkeit, Soldaten zu Einsätzen heranzuziehen, die in westlichen Staaten ausschließliche Polizeiaufgaben wären, wie die Festnahme von Kriegsverbrechern auf Grund eines internationalen Haftbefehls oder *Long Range Patrols (LRP)*<sup>24</sup> zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit in entlegenen Gebieten.

---

<sup>24</sup> United Nations Peacekeeping Missions – Military Reconnaissance Manual (April 2015): Punkte 2.1.6 und 2.1.9.



### c) Gefahren bei der Übernahme polizeilicher Aufgaben durch das Militär

Die Übernahme von polizeilichen Aufgaben durch das Militär in Friedensmissionen birgt jedoch drei potentielle Gefahren:

1. Wenn die westlichen Staaten den Eindruck gewinnen, dass polizeiliche Aufgaben genauso gut durch Militärs übernommen werden können, sind sie noch weniger bereit, Polizisten in Friedensmissionen zu entsenden;
2. Die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben durch das Militär in Friedensmissionen widerspricht dem Geist der Aufgabenteilung Polizei und Militär im demokratischen Rechtsstaat.

Diese beiden erstgenannten Gefahren können durch politisches Gegensteuern leicht entschärft werden. Durch Bereitstellung einer ausreichenden Zahl qualifizierter Polizisten und eine klare Aufgabenzuweisung in den Friedensmissionen werden Polizei, *formed units* und Militär zu komplementären Akteuren, die sich in einem *comprehensive approach* gegenseitig unterstützen sowie durch eine sachgerechte Aufgabentrennung auch ein Vorbild für die Entwicklung der Institutionen im Einsatzstaat geben können.

Bleibt somit eine dritte potentielle Gefahr:

3. Die Konstabularisierung des Militärs: Das Konzept der Konstabularisierung (*constabularization*) geht auf Morris Janowitz' fundamentales Werk „*The Professional Soldier*“<sup>25</sup> zurück. Es beschreibt die Entwicklung des Selbstverständnisses der Soldaten, weg vom traditionellen Bild des militärischen Gewaltakteurs hin zum „modernen Soldaten“. Diesen kennzeichnet eine breite Aufgabenpalette, von Anwendung der militärischen Gewalt bis zu humanitären Auslandseinsätzen.<sup>26</sup>

„Konstabularisierung“ ist aber keine real bestehende Gefahr, sondern spiegelt das Unbehagen mancher Militärs mit der Transformation der Streitkräfte nach dem Ende des Kalten Krieges wider.

---

<sup>25</sup> Janowitz, Morris (1960): *The Professional Soldier. A Social and Political Report.*

<sup>26</sup> Zimmermann, Doron (2005): *Between Minimum Force and Maximum Violence: Combating Political Violence Movements with Third-Force Options.*

#### d) Eine mögliche Doktrin der Aufgabenteilung beim POC

Wie können die Aufgaben zum POC zwischen Polizei, *formed units* und Militär in Friedensmissionen so aufgeteilt werden, dass jeder der Akteure einen komplementären Beitrag leisten kann? Dazu kann auf der Grundlage der bewährten Praxis moderner Rechtsstaaten sowie der Einsatzerfahrungen in Post-Konfliktsituationen ein einfaches Modell entwickelt werden:

##### 1. Aufgaben der Polizei:

Polizisten nehmen jene Aufgabe wahr, zu der sie seit Beginn ihres Einsatzes in Friedensmissionen vorgesehen waren: Menschen vor Angriffen zu schützen. Dies kann indirekt, durch Beobachtung und Überwachung sowie Ausbildung und Unterstützung der lokalen Polizei, oder direkt, durch Übernahme exekutiver Aufgaben anstelle der lokalen Polizei, erfolgen.

##### 2. Aufgaben der *formed units*:

Aufgabe der *formed units*, ungeachtet ob es sich um zivile oder militärische Einheiten handelt, ist ausschließlich die *riot control*. Von gewaltbereiten Menschenmengen geht auch dann eine massive Gefährdung für die Sicherheit von Menschen aus, wenn die Ausschreitungen unterhalb der Schwelle bleiben, die einen klassischen militärischen Einsatz rechtfertigen würde. Mit dem wirksamen Einsatz der *formed units* soll eine weitere Eskalation der Lage verhindert und dadurch der Einsatz militärischer Gewalt vermieden werden. Wenn es keine Ausschreitungen gibt, können die Angehörigen der zivilen *formed units* wie „normale Polizisten“ und jene der militärischen wie „normale Soldaten“ eingesetzt werden.

##### 3. Aufgaben des Militärs:

Die wichtigste Aufgabe des Militärs beim Schutz von Zivilisten ist es, für eine sichere Einsatzumgebung für die zivilen Angehörigen der Friedensmissionen, zu denen auch die internationalen Polizisten zählen, zu sorgen. Auf Grund des hohen Gewaltniveaus in den Einsatzstaaten müssen Soldaten polizeiliche Aufgaben übernehmen, zu denen in westlichen Rechtsstaaten Polizisten herangezogen werden. Dies sind z.B. Personenschutz, Long Range Patrols zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit in abgele-

genen Gebieten oder die Festnahme von Kriegsverbrechern. Eine weitere wichtige Rolle spielen spezialisierte Militäreinheiten, die als *formed units* eingesetzt werden.

Damit Polizisten, Soldaten und Angehörige der *formed units* Zivilisten schützen können, brauchen sie ein klares Mandat, robuste *rules of engagement* und ein abgestimmtes operatives Vorgehen im Einsatz. Voraussetzungen, die für den gesamten Erfolg der Friedensmissionen und nicht nur für POC gelten.

## 7. Schlussfolgerungen

Die Rolle der Polizei beim Schutz von Zivilisten ist auf Grund der Natur des Konzeptes (Übertragung der Rechtsstaatlichkeit auf bewaffnete Konflikte) und der jahrelangen Praxis der Friedensmissionen klar definiert. Die Aufgabenteilung zwischen Polizei, *formed units* und Militär beim Schutz von Zivilisten sollte sich grundsätzlich an der Aufgabenteilung in Rechtsstaaten orientieren, muss aber auf Grund des höheren Gewaltniveaus in Post-Konfliktsituationen angepasst werden. Das Militär übernimmt dazu polizeiliche Aufgaben, wenn die polizeilichen Ressourcen oder Fähigkeiten nicht mehr ausreichen. Die *formed units* sind ein wichtiges Bindeglied zwischen Polizei und Militär, die bei der polizeilichen Aufgabe der *riot control* eingesetzt werden. Wobei diese Rolle sowohl von spezialisierten Polizeieinheiten, wie der EUROGENDFOR (zivile *formed units*), als auch von speziell ausgebildeten und ausgerüsteten Militäreinheiten (militärische *formed units*) übernommen werden kann.

Ob das theoretisch schlüssige und sinnvolle Konzept des Schutzes von Zivilisten in bewaffneten Konflikten erfolgreiche Praxis wird, hängt insbesondere von drei Faktoren ab:

### 1. Mandatierung der Friedensmissionen

Nur wenn Polizei, *formed units* und Militär über ein klar formuliertes Mandat verfügen, können sie ihren Auftrag zum POC erfüllen. Hier geben die vom UN-Sicherheitsrat beschlossenen Mandate für MINUSMA in Mali und MINUSCA in der Zentralafrikanischen Republik Anlass zu vorsichtigem Optimismus.

2. Entsendungspraxis der westlichen Staaten

Nur wenn die westlichen Staaten bereit sind, ihre gut ausgebildeten Polizeibeamten in ausreichender Zahl in Friedensmissionen zu entsenden, wird es möglich sein, Zivilisten in bewaffneten Konflikten mit rechtsstaatlichen Mitteln und Instrumenten zu schützen. Die aktuelle Sicherheitslage mit der Bedrohung durch den jihadistischen Terrorismus und der Bewältigung der Flüchtlings- und Migrationskrise lassen Zweifel aufkommen, ob ein ausreichendes Engagement der EU-Staaten zu erwarten ist.

3. Zusammenarbeit Polizei, *formed units* und Militär im Einsatz

Nur wenn Polizisten, Angehörige der *formed units* und Soldaten in den Friedensmissionen vorbehaltlos und auf Augenhöhe kooperieren, wird es möglich sein, aus der Theorie des Schutzes von Zivilisten erfolgreiche Praxis zu machen. Die wirksame Umsetzung dieses modernen Konzeptes des humanitären Völkerrechts wird nur möglich sein, wenn das moderne sicherheitspolitische Konzept des *comprehensive approach* von der Theorie in die Praxis gebracht wird.

Österreich als „Sponsor“ der Resolution 1894 (2009) sollte sich verpflichtet fühlen, dazu auch einen praktischen Beitrag zu leisten.



# Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten – der militärische Beitrag auf Ebene Force Headquarters (FHQ)

*Jürgen Wimmer*

## 1. Hintergrund

Zivilisten sind in hohem Maße Leidtragende in bewaffneten Konflikten sowie in Post-Konflikt-Situationen. Oft sind sie Opfer direkter Gewalt, vor allem ethnischer Säuberungen, oder erleiden Schaden im Zuge von Kollateralschäden durch Waffenwirkung. Als Folge daraus beschäftigen sich Organisationen und einzelne Staaten gegenwärtig verstärkt mit der Thematik des Schutzes von Zivilisten in bewaffneten Konflikten.

Ein grundlegender Schutz von Zivilpersonen durch Schonung nicht Beteiligter an Kampfhandlungen wird durch das Humanitäre Völkerrecht geregelt. Insbesondere das Genfer Abkommen aus dem Jahr 1949 befasst sich mit nicht am Kampf beteiligten Zivilisten und der Garantie auf deren bestmöglichen Schutz vor Auswirkungen durch Kampfhandlungen.<sup>1</sup> Diese Bestimmungen gelten innerhalb des „ius in bello“, also innerhalb eines bewaffneten Konflikts. Im Gegensatz dazu steht das „ius ad bellum“, also die grundsätzliche Legitimität eines Krieges. Hier gilt es, die Verantwortlichkeit zum Einschreiten im Hinblick auf humanitäre Katastrophen durch beispielsweise Völkermord zu klären. Dies ist nach österreichischem Verständnis gegen den Willen des betroffenen Staates nur durch eine Entscheidung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (UN) zu rechtfertigen.

Die UN-Operation „United Nations Assistance Mission in Sierra Leone“ (UNAMSIL) hatte erstmals „Protection of Civilians“ (PoC) in ihrem Mandat beinhaltet.

“14. Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, decides that in the discharge of its mandate UNAMSIL may take the necessary action to

---

<sup>1</sup> Vgl. Genfer Abkommen, 12.08.1949, Teil II, Art 13ff.

ensure the security and freedom of movement of its personnel and, within its capabilities and areas of deployment, to afford protection to civilians under imminent threat of physical violence, taking into account the responsibilities of the Government of Sierra Leone and ECOMOG.”<sup>2</sup>

Seit 2009 ist bei nahezu allen UN-Operationen der Schutz von Zivilisten im Mandat beinhaltet und auch konkret in den Mandaten niedergeschrieben.<sup>3</sup> Der Grund dafür ist unter anderem die Abhängigkeit des Erfolges einer Operation von ihrer Wahrnehmung in der Bevölkerung und deren Legitimation.<sup>4</sup>

Dabei ist seit dem ersten Mandat im Jahr 1999 der Text mittlerweile standardisiert und sieht eine Verpflichtung zur Handlung vor. Je nach Situation kann die Aufgabe „Schutz von Zivilisten“ außerdem Priorität vor allen anderen Aufgaben haben, siehe zum Beispiel das Mandat der „United Nations Operation in Côte d’Ivoire“ (UNOCI):

“19. Decides that the mandate of UNOCI shall be the following:

(a) Protection of civilians

- To protect, without prejudice to the primary responsibility of the Ivorian authorities, the civilian population from threat of physical violence, within its capabilities and areas of deployment and welcomes steps taken by UNOCI to move to a more preventive and pre-emptive posture in pursuit of its priorities and in active defence of its mandate, while underlining the need to continue such an effort, without prejudice to the agreed basic principles of peacekeeping;
- To implement the comprehensive strategy for the protection of civilians in coordination with the United Nations Country Team (UNCT);

21. Decides that the protection of civilians shall remain the priority of UNOCI, in accordance with paragraph 19 (a) above, ...”<sup>5</sup>

Beispiele aus Konflikten der vergangenen Jahre wie die Massaker in Srebrenica und Ruanda unterstreichen die Notwendigkeit der Befassung mit der Thematik. Die Schwierigkeit, vor Ort durch den Kommandanten die richtigen Entscheidungen zu treffen, wurden auch in der Studie „Protecting Civilians in the Context of UN Peace Keeping Operations“ aus dem Jahr

---

<sup>2</sup> S/RES/1270 of 22 October 1999, para. 14.

<sup>3</sup> Vgl. MINUSMA, Resolution 2227.

<sup>4</sup> UN, Protecting Civilians in the Context of UN Peace Keeping Operations, NY, 2009, S. 3.

<sup>5</sup> S/RES/2226 of 25 June 2015, paras. 19 und 21.

2009 durch die UN erkannt. Eine Begründung dafür liegt in der fehlenden Synchronisierung von UN „policy“, Missionsplanung und unmittelbarer Vorbereitung von Soldaten aller Ebenen. Die Folge daraus sind Handlungsunsicherheiten im Rahmen der Durchführung täglicher Aufträge in der Mission.<sup>6</sup>

## **2. Aktuelle Entwicklungen und Abgrenzung der Thematik**

In der aktuellen „UN Peace Operations Review 2015“ wird insbesondere der proaktive Schutz von Zivilisten betont – also nicht nur die passive Berücksichtigung in Form der Vermeidung von Kollateralschäden. Eine detaillierte Auseinandersetzung mit der Thematik scheint alleine deshalb notwendig, da auch zukünftige UN-Missionen PoC im Mandat beinhalten werden.<sup>7</sup>

Hierbei ist aufgrund der Bearbeitungstiefe eine Abgrenzung auf das „ius in bello“ notwendig. Die Fragestellung nach der Legitimität von Einsätzen zum Zwecke von PoC, also das „ius ad bellum“, ist auf strategischer Ebene zu beantworten und nicht Teil der Thematik der Arbeitsgruppe.

In der Betrachtung von PoC auf operativer und taktischer Ebene wird im Allgemeinen auf Operationsführung eingegangen. Dabei werden nicht nur UN-geführte Operationen, sondern UN-mandatierte Operationen, welche auch NATO- oder EU-geführt sein können, behandelt.

## **3. Fragestellung und Hypothesen**

In der vorliegenden Bearbeitung wird auf die operative und taktische Führungsebene eingegangen.

### *3.1. Fragestellung*

Wie kann der militärische Beitrag zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten umgesetzt werden?

---

<sup>6</sup> Ebenda, S. 7f.

<sup>7</sup> Vgl. UN, The Future of UN Peace Operations, S. 8.



### 3.2. Hypothesen

- Aufgrund der Komplexität und Systeminterdependenzen können wirksame Maßnahmen erst ab der operativen Führungsebene erfolgen.
- Die vorausschauende Bewertung der Bedrohung von Zivilisten durch mögliche Massaker/Menschenrechtsverletzungen kann aufgrund der dort vorhandenen „Analysetools“ nur durch die operative Ebene in enger Abstimmung mit der militärstrategischen Ebene erfolgen.
- Die taktische Ebene wendet in der Umsetzung von PoC mit Masse vorhandene Verfahren und Mittel an.
- Ein Bedarf an zusätzlichen Fähigkeiten auf taktischer Ebene ist hauptsächlich im Teilbereich der Ausbildung, weniger im Teilbereich der Ausstattung zu erwarten.

## 4. Planung und Führung auf Ebene FHQ

Das moderne internationale Krisenmanagement ist vor allem durch seinen Versuch geprägt, Probleme umfassend zu lösen. Nur durch das Zusammenspiel aller „Instruments of Power“<sup>8</sup> der internationalen Gemeinschaft sind erfolgreiche Friedensoperationen möglich. Die Änderung eines „inakzeptablen Zustandes“ zu einem „akzeptablen Zustand“ in der betroffenen Region gelingt langfristig nur durch die Synchronisation aller dieser Instrumente.

Als eines dieser „Instruments of Power“ trägt auch das Militär zur Erreichung des politischen Endzustandes über den Weg von militärstrategischen Zielen bei. In diesem Verfahren stimmt sich die militärstrategische mit der operativen Ebene eng ab. Wird die operative Ebene gleichzeitig durch die militärstrategische Ebene abgedeckt, wie bei UN-geführten Operationen, hat die strategische Abstimmung durch den Head of Mission (HoM) zu erfolgen und wird durch die zusammengefasste militärstrategische/operative Ebene umgesetzt.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Anmerkung: Military, Political/Diplomatic, Economic, Civil.

<sup>9</sup> In diesem Fall vereint der Force Commander (FCDR) die militärstrategische und operative Ebene und wird direkt über das Department of Peacekeeping Operations

Bei der Masse vergangener EU- und NATO-Operationen, sowie absehbar auch bei zukünftigen, wird die militärstrategische Zielsetzung meist generell als „Schaffung eines sicheren Umfeldes als Voraussetzung zum Funktionieren staatlicher Strukturen“ zu charakterisieren sein.

Die operative Ebene hat im Prozess nach Vorgabe der militärstrategischen Handlungsoption in der operativen Umsetzung die Fragen „Was ist zu tun?“ und „Wie ist es zu erreichen?“ zu beantworten. Dies ermöglicht in weiterer Folge das kollaborative Generieren von Aufträgen an die taktische Ebene zwecks Umsetzung des militärischen Handelns.

#### *4.1. Besonderheiten des Verfahrens auf operativer Ebene*

Alleine die Fragestellung nach dem „Was ist zu tun?“ und „Wie ist es bestmöglich zu erreichen?“, welche die wesentliche Führungsleistung der operativen Ebene – nämlich den zeitlich und räumlich abgestimmten Einsatz Teilstreitkräfte übergreifender militärischer Kräfte und Mittel, synchronisiert mit Maßnahmen anderer Akteure zum Zweck der Erreichung operativer und militärstrategischer Ziele – erst ermöglicht, bedarf eines anderen Verfahrens als das der taktischen Ebene. Das operative Führungsverfahren beschäftigt sich in seinen Phasen und Inhalten intensiv mit der Gesamtproblematik eines Konflikts. Dabei bedient es sich verschiedenster Analysewerkzeuge, wie der Systemanalyse, der Analyse von Stärken und Schwächen oder der Analyse von Faktoren und Fähigkeiten. So werden über die Analysen der taktischen Ebene hinaus auch Einflüsse aus politischen, wirtschaftlichen, und sozialen Faktoren und deren Wechselwirkungen betrachtet. Es können somit nicht nur Fragen wie z.B. „wann und wo wird ein Massaker passieren?“, sondern auch die Frage „wird überhaupt ein Massaker passieren, und was sind die Auslösefaktoren?“ beantwortet werden.

##### 4.1.1. Analyse komplexer Systeme

Bereits in der ersten Phase der operativen Planung („Situation Awareness/Knowledge Development“) wird in Form einer „Comprehensive Preparation of the Operational Environment“ (CPOE) versucht, möglichst

---

(DPKO) geführt.

tiefe Einblicke in die Ursprünge eines Konflikts zu bekommen. Dadurch wird ein abstrahiertes, vereinfachtes systemisches Verständnis über Ursachen des Konflikts und seine Erscheinungsformen geschaffen. Im Vergleich zum Führungsverfahren der taktischen Ebene werden nicht nur aktuelle militärische Fähigkeiten und Verfügbarkeiten und deren räumliche Einsatzmöglichkeit, sondern auch mögliche Motive dahinter analysiert. Es werden also alle zum Konflikt beitragenden Akteure und deren Abhängigkeiten/Beziehungen untersucht.<sup>10</sup> Umfassende Analysen von staatlichen Strukturen, einzelnen Akteuren, Interessen, Abhängigkeiten und vielem mehr ermöglichen erst Schlüsse über das Eintreten von möglichen Entwicklungen.

Im Zuge des Fortschreitens im operativen Planungsverfahren werden in der Folge die einzelnen Akteure auf Stärken und Schwächen beleuchtet. Die Analyse ihrer kritischen Fähigkeiten, Voraussetzungen und Verwundbarkeiten führt letztendlich zur Beurteilung ihres Zentrums der Kraftentfaltung (Centre of Gravity – CoG) und lässt Rückschlüsse über Ansatzmöglichkeiten für eigenes Handeln zu.

#### 4.1.2. Operative Kreativität im eigenen Handeln

Um letztendlich die Frage nach dem „Was ist zu tun?“ und „Wie ist es zu tun?“ zu beantworten, erfordert es Kreativität. Der operativen Ebene obliegt die grundsätzliche Freiheit der Durchführung zur Lösung des Problems in Abstimmung mit der militärstrategischen Ebene. Über welche Operationslinien etwa und durch welche Effekte (zwecks Veränderung eines Zustandes im System) in der Folge operative Ziele am besten erreicht werden, wird durch sie bestimmt.

Dabei muss nicht immer der direkte Ansatz auf das CoG des Gegners gewählt werden. Oft ist es vielversprechender über seine Schwächen und Verwundbarkeiten den Erfolg zu erzielen. Im Beispiel PoC könnte dies bedeuten, dass es manchmal wirkungsvoller ist, mit indirekten Mitteln gegen die Unterstützer von Massakern vorzugehen, anstatt unter intensivem Einsatz von Kräften gegen die Angreifer selbst vorzugehen.

---

<sup>10</sup> Anmerkung: Systeme werden in Sub-Systeme und deren Wechselbeziehungen gebracht. Man spricht hier auch von System of Systems Analysis.

## 4.2. PoC spezifische Fragestellungen

### 4.2.1. Wird eine Gefahr für Zivilisten entstehen – rechtzeitiges Erkennen

Durch die Analyse aller am Konflikt beteiligten Akteure und deren Wirken im Gesamtsystem können auch mögliche Bedrohungen für Zivilisten beurteilt werden. Hier werden beispielsweise Hintergründe und Ursprünge von Streitigkeiten verschiedener Bevölkerungsgruppen erforscht.

Im Falle Ruandas fanden die ethnischen Differenzen ihren Ursprung in der Kolonialzeit. Der Ruf nach Rache wurde Jahrzehnte vor Ausbruch des Völkermordes durch extremistische Strömungen genährt. Viele offene Konflikte brechen erst nach Änderungen in einem System aus. Am Beispiel Ruandas war es die Ermordung des Präsidenten, welche als Auslöser für den Völkermord von Hutus an Tutsis gilt. Roméo Dallaire, Kommandant der UN-Soldaten in Ruanda, kritisierte, dass unter anderem ein stärkeres Truppenkontingent den Völkermord hätte verhindern können.<sup>11</sup>

Die der Force Generation (also der konkreten Zusammenstellung von Truppenkontingenten) vorangehenden Beurteilungen über Kräfte und Fähigkeitenbedarf zählen zu den Aufgaben der operativen Ebene und sind Teil des Planungsverfahrens. Dies bedeutet, dass nur diese Ebene im Gegensatz zur taktischen im Bereich der Planung aufgrund ihrer Verantwortung die gestalterische Möglichkeit hat – die taktische Ebene hingegen plant mit den verfügbaren Kräften. Insbesondere im Falle PoC ist der Force Generation Prozess in engem Zusammenhang mit den Einsatzrichtlinien (Rules of Engagement – RoEs) und der Zielsetzung zu sehen. Werden im Zuge der Force Generation durch die Truppenstellenden Nationen keine robusten Mittel bereitgestellt, wird es schwierig sein PoC durchzusetzen.<sup>12</sup>

Auch durch die bereits erwähnten tiefgreifenden Analysen von Hintergründen und Akteuren im operativen Planungsprozess können mögliche

---

<sup>11</sup> Vgl. Dallaire, London, 2004, S. 514.

<sup>12</sup> Ebenda, S. 56 & 71. Anmerkung: In diesem Fall wurden die von der operativen/militärstrategischen Ebene geforderten Kräfte von der strategischen Ebene nicht unterstützt, was zu einer großen Einschränkung im Bereich der Durchsetzungsfähigkeit führte.

Gefahren der Destabilisierung identifiziert werden. Ist ein Akteur beispielsweise militärisch zu schwach, seinen Gegner im direkten Vorgehen anzugreifen, besteht die Möglichkeit, durch Massaker an der Zivilbevölkerung seinem Gegner zu schaden. Ob er es machen wird und wenn ja, zu welchem Zeitpunkt, kann wiederum nur aus dem Gesamtzusammenhang beurteilt werden. Hier spielen Faktoren wie

- Internationale Meinung;
- Rückhalt in der eigenen Bevölkerung;
- Internationales Engagement und Truppenpräsenz

und viele andere Beweggründe mit.

#### 4.2.2. Was passiert, wenn das System beeinflusst wird

Systeme sind komplex und intern sowie extern beeinflussbar. Der Ausfall eines Akteurs beispielsweise kann durch Verschiebung von Machtverhältnissen oder Entstehen eines Machtvakuumms anderen Akteuren zur Vorrherrschaft verhelfen.

Aufgabe der operativen Ebene ist es unter anderem, solche Entwicklungen rechtzeitig zu erkennen und so beispielsweise eine Gefährdung der Zivilbevölkerung zu verhindern. Auf Grund teilweise unbekannter Wechselbeziehungen und Systempunkte ist dies jedoch nur in einem Annäherungsverfahren möglich. Im Falle des arabischen Frühlings führte der Fall des Staatsoberhauptes von Libyen im Jahr 2011 zu einer Situation, in welcher sich die Sicherheitslage im Land erheblich verschlechterte. Entwicklungen aufgrund von Systeminterdependenzen vorauszusehen, fällt in die Verantwortung der militärstrategischen und operativen Beurteilung. Dementsprechend sind rechtzeitige Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung bereits in der Planung zu berücksichtigen.

#### 4.2.3. Mass Atrocity Response Operations (MARO) & Implementing Guidelines for Military Components of United Nations Peace Keeping Missions

In Ermangelung entsprechender Doktrinen oder Handbücher der Europäischen Union oder NATO zur konkreten Umsetzung von PoC wird ersatzweise das Planungshandbuch der USA zu „Mass Artocity Response Operations (MARO)“ herangezogen. Die „Protection of Civilians: Implementing

Guidelines for Military Components of United Nations Peace Keeping Missions” der Vereinten Nationen stellen allgemeine Grundsätze dar, welche in der Operationsführung hinsichtlich PoC zu berücksichtigen sind. Sie komplettieren das notwendige Hintergrundwissen für militärische Planer im Bereich PoC.

Im Zuge einer US-Studie entstand das MARO-Planungshandbuch für Operationen mit dem Zweck der Verhinderung von Verbrechen gegen Zivilisten in Konflikten in großem Umfang. In diesem Handbuch wird ein Konzept für MARO dargestellt, welches Planung und Umsetzung inklusive möglicher Aufträge an eingesetzte Einheiten beinhaltet. Auch hier wird erwähnt, dass die Entscheidung zum militärischen Einsatz überhaupt (also die Legitimation zum Eingreifen bei der Bedrohung von Zivilisten – ius ad bellum) auf politischer Ebene stattfindet.<sup>13</sup>

Die Ausführungen von MARO behandeln ausschließlich Operationen mit dem Zweck der Verhinderung von Massakern und Genozid. Im Gegensatz dazu sehen UN und EU in ihren Konzepten und Konzeptentwürfen PoC als Teil jeglicher Peace Operation (PO).<sup>14</sup> Vor allem die Forderung nach einem „proaktiven“ Schutz von Zivilisten ergibt die Notwendigkeit der Berücksichtigung auf operativer Ebene, was sich möglicherweise je nach Mission durch eine eigene Operationslinie mit diesem Zweck ausdrücken könnte.

#### 4.2.4. Besonderheiten PoC/MARO auf operativer Ebene

Eine Besonderheit beim Schutz von Zivilisten ist die Tatsache, dass bei einem Versagen durch die eigene Operationsführung keine Alternative besteht. Kann im Angriff ein Geländeteil nicht in Besitz genommen werden, gelingt dies möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt unter anderen Voraussetzungen. Kann jedoch ein Genozid nicht rechtzeitig verhindert werden, ist dies nicht mehr rückgängig zu machen. Alleine die Diskreditierung der eingesetzten Truppen wegen Unvermögen kann die ganze Operation zum Scheitern bringen. Dies zwingt die operative Ebene zu frühzeiti-

---

<sup>13</sup> Vgl. US, S. 11.

<sup>14</sup> Vgl. DPKO/Protection of Civilians: Implementing Guidelines for Military Components of United Nations Peace Keeping Missions, S. 2 & S. 7.

gem Erkennen von Indikatoren und raschem Handeln, auch unter Inkaufnahme einer gewissen Schwäche durch frühzeitiges „Deployment“ schwacher Kräfte.

Eine weitere Herausforderung liegt in der Wahrnehmung der Akteure. Die Unparteilichkeit beim Einschreiten durch die internationale Gemeinschaft gelangt in klassischen „Peacekeeping“-Einsätzen an ihre Grenzen, wenn aktiv gegen Konfliktparteien zum Schutz der Zivilbevölkerung vorgegangen werden muss. Zumindest diese Partei wird die eigene Truppe nicht mehr als „neutral“ ansehen, was natürlich insbesondere Überlegungen zur eigenen „Force Protection“ nach sich ziehen muss.

Dieser Aspekt kann jedoch auch Auswirkungen auf andere Akteure haben. So kann eine Nation, welche von außen eine Konfliktpartei unterstützt, auf eigene Maßnahmen reagieren und in den Konflikt eintreten. Auch hier wird schnell klar, dass eine fundierte Analyse von Systemen und Abhängigkeiten der Schlüssel zum Erfolg ist. Wird im Bereich der „Critical Requirements“ einer Konfliktpartei z.B. die logistische Unterstützung von anderen Akteuren beurteilt, kann einer solchen Reaktion bereits planerisch entgegengewirkt werden. Dies kann mit militärischen, aber auch synchronisiert mit diplomatischen oder wirtschaftlichen Mitteln erfolgen.

Operative Lösungsansätze, welche im MARO-Handbook beschrieben werden sind:

- Saturation: Die Sicherung eines Raumes von großer Ausdehnung durch ausreichende Kräfte;
- „Oil Spot“: Säubern, sichern und Wiederaufbau von Strukturen in ausgewählten Räumen;
- Separation: Schaffung einer Demilitarisierten Zone zwischen Verfolgern und Opfern;
- Safe Areas: Sichern von ausgewählten Räumen mit Ansammlungen bedrohter Personen z.B. IDP camps;
- Partner Enabling: Unterstützung durch Berater, Ausrüstung oder Fähigkeiten von Teilstreitkräften;
- Containment: Beeinflussung der Verfolger durch Luftschläge, Kommandounternehmen, Blockaden oder Flugverbotszonen;
- Defeat: Direkter Angriff auf Verfolger und deren Führungsstrukturen.

Bei genauerer Betrachtung findet man Parallelen zu vorhandenen Szenarien in der aktuellen Streitkräfteplanung. „Saturation“ oder „Safe Areas“ sind Ansätze, welche im EU-Szenario „Stabilisation & Reconstruction“ zur Anwendung kommen. „Separation“ und „Containment“ können als wesentliche Elemente im EU-Szenario „Separation of Parties by Force“ erkannt werden. Die Lösungsansätze selbst können also keineswegs als komplett neu bewertet werden. Der Zweck jedoch dient bei MARO ausdrücklich dem Schutz von Zivilisten.

#### 4.2.5. Rechtlicher Rahmen – Vorgaben zur Umsetzung des Mandats (RoE)

Das humanitäre Völkerrecht regelt die anzuwendenden Methoden und Mittel der Kampfführung in internationalen und nicht-internationalen bewaffneten Konflikten unterschiedlich und legt somit für verschiedene Konflikttypen unterschiedliche Rechte und Pflichten für die Ausübung von Gewalt fest. Gemeinsam ist den verschiedenen Konflikttypen, dass nur militärische Ziele angegriffen werden dürfen.<sup>15</sup> Das humanitäre Völkerrecht berücksichtigt dabei jedoch schon die Notwendigkeiten, die sich bei der Durchführung militärischer Operationen ergeben. So ist bei Kriegshandlungen zwar stets darauf zu achten, dass die Zivilbevölkerung, Zivilpersonen und zivile Objekte verschont bleiben,<sup>16</sup> ein Angriff wäre jedoch nur dann einzustellen, wenn sich erweist, dass Verluste unter der Zivilbevölkerung, die Verwundung von Zivilpersonen oder Beschädigungen ziviler Objekte (Kollateralschaden) in keinem Verhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen.<sup>17</sup> Somit geht das Schädigungsrecht, das Kombattanten in bewaffneten Konflikten zukommt, weit über das Maß an Gewalt hinaus, das unterhalb der Schwelle zum bewaffneten Konflikt im Rahmen der Ausübung von hoheitlichen Befugnissen angewendet werden kann.

Viele Vorschriften des humanitären Völkerrechts, insbesondere die Regeln zum Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte, stellen heute unabhängig von der vertraglichen Bindung ein für alle Staaten geltendes Völkergewohnheitsrecht dar. Das humanitäre Völkergewohnheitsrecht ist vor allem für

---

<sup>15</sup> Vgl. Genfer Abkommen, Art. 52, Abs. 2, Zusatzprotokoll I.

<sup>16</sup> Vgl. ebenda, Art. 57, Abs. 1.

<sup>17</sup> Vgl. ebenda, Art. 57, Abs. 2 b).



die nicht-internationalen bewaffneten Konflikte bedeutsam, da völkerrechtliche Regelungen für diese Konflikte bislang nur sehr rudimentär vorhanden sind. Somit ist das humanitäre Völkergewohnheitsrecht und insbesondere die 2005 vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) erstellte Studie zum humanitären Völkergewohnheitsrecht<sup>18</sup> zu berücksichtigen.

Darüber hinaus sind die in bewaffneten Konflikten zu beachtenden Menschenrechte und das Verhältnis der Menschenrechte zum humanitären Völkerrecht zu beachten. Wenngleich die Ansicht, Menschenrechte würden als Teil des Friedensrechts in bewaffneten Konflikten vollständig durch Kriegsrecht abgelöst, kaum mehr vertreten wird, sind viele Fragen nach wie vor umstritten und nicht abschließend geklärt.

Als Folge daraus ergibt sich der Bedarf nach klaren Regelungen zur Umsetzung des Mandats. Hier muss eine klare Auslegung in Absprache zwischen politischer, militärstrategischer und operativer Ebene erfolgen, um der taktischen Ebene die Umsetzung des Auftrags zu ermöglichen.

Einsatzrichtlinien (Rules of Engagement – RoE) werden auf die spezifischen Anforderungen einer bestimmten Operation zugeschnitten und geben den Soldaten vor, unter welchen Voraussetzungen, in welchem Umfang und mit welchen Mitteln sie von bewaffneter Gewalt Gebrauch machen dürfen<sup>19</sup>. Die gegebenen RoEs stehen in engem Zusammenhang mit den benötigten Fähigkeiten zur Operationsdurchführung und zur machbaren Handlungsoption. Wenn beispielsweise kein Luftangriff geflogen werden darf, weil RoEs dies nicht zulassen, so MUSS möglicherweise ein Bodenangriff erfolgen. Hier besteht meist das Spannungsfeld zur eigenen Opferbereitschaft. Es bedarf daher in der Planung der Operation jener engen Abstimmung mit der (Militär-)Strategischen Ebene zu Kohärenzbildung Rahmenbedingungen-Kräfte-Durchführbarkeit.

---

<sup>18</sup> Vgl. Henckaerts, Jean-Marie / Doswald-Beck, Louise: Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules, Cambridge University Press, 2005.

<sup>19</sup> Heeresamt, Ausbildung und Erziehung, Bundesminister der Verteidigung, HDv 100/100, Truppenführung (TF), Bonn 2000, Rn. 3805.

In inhaltlicher Hinsicht bestimmen österreichische Vorschriften, dass die operative Führung im Zuge der Planung „aus ihrer Sicht den Bedarf an rechtlichem Spielraum identifiziert“, die diesbezüglichen Einsatzrichtlinien formuliert und sie im Rahmen des Genehmigungsverfahrens der militärstrategischen Ebene vorschlägt.<sup>20</sup> Das Identifizieren und Erarbeiten von Einsatzrichtlinien ist ein integraler Bestandteil operativer Führungstätigkeit.<sup>21</sup> Die Genehmigung der Einsatzrichtlinien erfolgt letztlich durch die strategische Führung.<sup>22</sup>

Außer Zweifel steht, dass Einsatzrichtlinien niemals Handlungen rechtfertigen können, die nicht aufgrund des in der jeweiligen Situation anwendbaren Rechts der bewaffneten Konflikte als zulässig bestimmt werden. Einsatzrichtlinien können den durch das humanitäre Völkerrecht gewährten rechtlichen Spielraum jedoch „verdeutlichen oder einschränken“. Dies geschieht einerseits aus politischen Gründen, andererseits aus militärisch-operativen Gründen, um die geplante Kampfführung umzusetzen.

Wenn in einem Mandat für einen militärischen Einsatz der Schutz der Zivilbevölkerung als oberste Zielsetzung bestimmt wird,<sup>23</sup> so hat dies unmittelbar noch keine Auswirkung auf das in dem jeweiligen Einsatz anzuwendende Recht. Dieses ergibt sich nämlich in erster Linie aus der Klassifizierung des Konflikts.

In einem bewaffneten Konflikt ist ein Angriff noch nicht einzustellen, wenn Zivilpersonen gefährdet sind, sondern erst, wenn der Verlust unter der Zivilbevölkerung oder die Verwundung von Zivilpersonen in keinem Verhältnis zum konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen.<sup>24</sup>

In diesem Zusammenhang wäre zu überlegen, in welchem Verhältnis das Mandat eines Einsatzes zum konkreten militärischen Vorteil steht oder:

---

<sup>20</sup> Vgl. BMLVS, Rn. 37.

<sup>21</sup> Vgl. ebenda, Rn. 38.

<sup>22</sup> Vgl. ebenda, Rn. 10.

<sup>23</sup> Siehe Resolution des VN Sicherheitsrates zum Schutz der Zivilbevölkerung in Libyen, Security Council Resolution 1973 (2011) [on the situation in the Libyan Arab Jamahiriya], 17 March 2011, S/RES/1973(2011); <http://www.refworld.org/docid/4d885fc42.html>.

<sup>24</sup> Zusatzprotokoll I Art 57, Abs. 2.

Wann und in welchem Ausmaß dürfen in einem Einsatz zum Schutz der Zivilbevölkerung Verluste unter der Zivilbevölkerung in Kauf genommen werden?

Während Rules of Engagement gewährleisten, dass die operative Führung im Sinne der politischen oder strategischen Führung handelt, dienen Taschenkarten dazu, den Soldaten die situationsbedingt zulässige militärische Gewaltanwendung zu vermitteln. Sie sind mit den Einsatzregeln, deren Inhalt für die operative Ebene bestimmt ist, nicht identisch. Außerdem enthalten sie häufig auch Bestimmungen, die sich direkt aus dem Humanitätsrecht ergeben und nur den geltenden Rechtsrahmen verdeutlichen. Diese Bestimmungen schaffen kein neues Recht, sondern sollen eine disziplinierte Kampfführung im Einsatzraum gewährleisten.

Während Taschenkarten in internationalen bewaffneten Konflikten häufig nur eine Zusammenfassung der wichtigsten allgemein gültigen, aus dem humanitären Völkerrecht abgeleiteten Regeln darstellen, haben sie in friedensunterstützenden Einsätzen und Krisenreaktionsoperationen eine weiterreichende Funktion. Bei diesen Einsätzen ergibt sich das anzuwendende Recht letztendlich aus dem Mandat der den Einsatz führenden Organisation und es ist Aufgabe der Operationsführung, das Mandat in Handlungsanweisungen für die Soldaten umzusetzen. So finden sich in diesen Taschenkarten neben dem Auftrag die zulässigen Maßnahmen zur Anwendung militärischer Gewalt für die Durchsetzung des Auftrages wieder und das Recht zur Selbstverteidigung sowie der Schusswaffengebrauch und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit werden erläutert.

Taschenkarten für multinationale Einsätze enthalten häufig auch nationale rechtliche und politische Vorgaben und so haben die Soldaten der verschiedenen nationalen Einsatzkontingente unterschiedliche Taschenkarten.<sup>25</sup> Die österreichische Rechtslage sieht vor, dass österreichische Soldaten im Auslandseinsatz zur Ausübung und Durchsetzung von Befugnissen

---

<sup>25</sup> Die Auswirkungen der unterschiedlichen nationalen Rechtslage (z.B. hinsichtlich des Waffengebrauchs oder des Notwehrrechts), aber auch die – häufig politisch motivierten – nationalen Selbstbeschränkungen (sogenannte „Caveats“) müssen der multinationalen Operationsführung gemeldet und von dieser in der Operationsführung berücksichtigt werden.

ermächtigt sind.<sup>26</sup> Die Festlegung der im Auslandseinsatz zur Verfügung stehenden Befugnisse hat dabei durch Verordnung zu erfolgen. Für die Erlassung der Verordnung ist jene Behörde zuständig, die auch für die Entsendung von Einheiten<sup>27</sup> zuständig ist. Aus diesen „Befugnisverordnungen“ sind durch die operative Führung die Taschenkarten für die Soldaten im Auslandseinsatz abzuleiten.

#### *4.3. Anpassungsbedarf auf operativer Ebene*

Zur Beantwortung der Frage nach möglichem Anpassungsbedarf wird einerseits Augenmerk auf die Planungsphase, andererseits auf die Durchführungsphase zu legen sein.

Bereits die ersten Phasen des operativen Führungsverfahrens, also die Phase „Situational awareness“ und die Phase „Operational Appreciation of the Strategic Environment“, tragen maßgeblich dazu bei, mögliche Bedrohungen für Zivilisten zu erkennen. Aufgrund der umfassenden Bewertung der Situation (Systemanalyse, Wechselwirkungen usw.) können Probleme alleine durch die strukturierte Betrachtungsweise rechtzeitig erkannt werden. Ein weiterer Faktor ist der Umstand des kollaborativen Beurteilens. Hier bekommt die operative Ebene die Möglichkeit, ihre Erkenntnisse immer wieder mit der militärstrategischen Ebene abzustimmen. Die Entsendung von Verbindungskommanden zu nicht militärischen Organen und Organisationen bildet einen weiteren wertvollen Beitrag, um das Lagebild zu verbessern und somit zur „All Sources Intelligence“. All diese Anstrengungen werden auch durch den „Comprehensive Approach“ (CA) unterstützt.

Strukturell und konzeptionell sollten somit alle Grundlagen zur Berücksichtigung möglicher Herausforderungen durch PoC vorhanden sein. In der Praxis ist jedoch Handlungsbedarf gegeben. Die Zusammenarbeit mit NGOs als ein Beispiel gestaltet sich in konkreten Einsätzen meist nicht

---

<sup>26</sup> § 6a.(1), Bundesgesetz über die Entsendung von Soldaten zur Hilfeleistung in das Ausland (Auslandseinsatzgesetz 2001 – AusLEG 2001), BGBl. I Nr. 55/2001.

<sup>27</sup> § 2, Abs. 1 und 2, Bundesverfassungsgesetz über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland (KSE-BVG), BGBl. I Nr. 38/1997. Für Einsätze zur „Friedenssicherung“ ist dies die Bundesregierung mit Zustimmung des Hauptausschusses des Nationalrates. Somit werden rechtliche Zuständigkeit und politische Verantwortung zusammengeführt.

einfach. Dies beginnt bei der Schaffung eines Überblicks über Absichten, konkrete Ansprechpartner und Zuständigkeiten und setzt sich in der Umsetzung und Koordinierung von Maßnahmen fort.<sup>28</sup>

Insbesondere im Bereich PoC können v.a. im Bereich Einschätzung und Erkennen von Auslösefaktoren wertvolle Erkenntnisse aus der Zusammenarbeit mit anderen, an der Konfliktbewältigung Mitwirkenden gewonnen werden.

In den Phasen „Operational Estimate“ und „Operational Plan Development“, welche die gestalterischen Phasen der Operativen Planung sind, kann der Aspekt PoC massiv eingebracht werden. Je nach Einsatzzweck kann dieser Faktor eine operative Zielsetzung mit eigener Operationslinie sein oder nur eine „Decisive Condition“ (ein angestrebter Systemzustand am Weg zu den Zielen), welche zu erreichen ist. Dies ist die Basis für eine konkrete Auftragserteilung an die Teilstreitkräfte und die damit verbundenen RoEs. Aber auch der Force Generation Prozess wird wesentlich beeinflusst, wenn PoC einen Hauptauftrag für militärische Kräfte aufgrund der Eintrittswahrscheinlichkeit darstellt. Zum aktiven Schutz von Zivilisten wird es oftmals erforderlich sein, sich zwischen bewaffnete Gruppierungen zu stellen oder eine Gruppierung direkt zu bekämpfen. Dies bringt folglich die Notwendigkeit robuster Kräfte mit hoher Durchsetzungsfähigkeit.

Die Schwierigkeiten in der rechtlichen Auslegung wurden bereits behandelt. Im „Operational Plan Development“ müssen konkrete, zuvor mit der taktischen Ebene abgestimmte RoEs festgelegt werden. Das Kriterium ist einerseits die politische Unterstützung und Abstimmung, andererseits die Klarheit der Anordnungen zwecks taktischer Umsetzung in einem oft konfusen und rasch wechselnden Umfeld.

Durchsetzungsfähige und klare RoEs werden hinsichtlich PoC auch eine notwendige Voraussetzung für die eigenen Kräfte sein,<sup>29</sup> den Schutz von

---

<sup>28</sup> Anmerkung: konkrete Erfahrung Chief Joint Military Affairs/HQ EUFOR, ObstdG WIMMER: Die „Norwegian Peoples Aid“ (NGO im Bereich Entminung) spendet der Bosnischen Armee Minensuchhunde in einer Anzahl, welche deren Erhaltungskapazitäten sowie den Bedarf um das dreifache übersteigt.

<sup>29</sup> Vgl. oben erwähnte Kohärenz.

Zivilisten sicherzustellen. Sind solche RoEs nicht vorhanden, hat dies Auswirkungen auf die eigenen Fähigkeiten für PoC und damit auf die Akzeptanz in der Bevölkerung und stellt so eine kritische Verwundbarkeit dar, welche sich im Bereich der Glaubwürdigkeit direkt gegen das eigene Centre of Gravity (CoG) wenden könnte.<sup>30</sup>

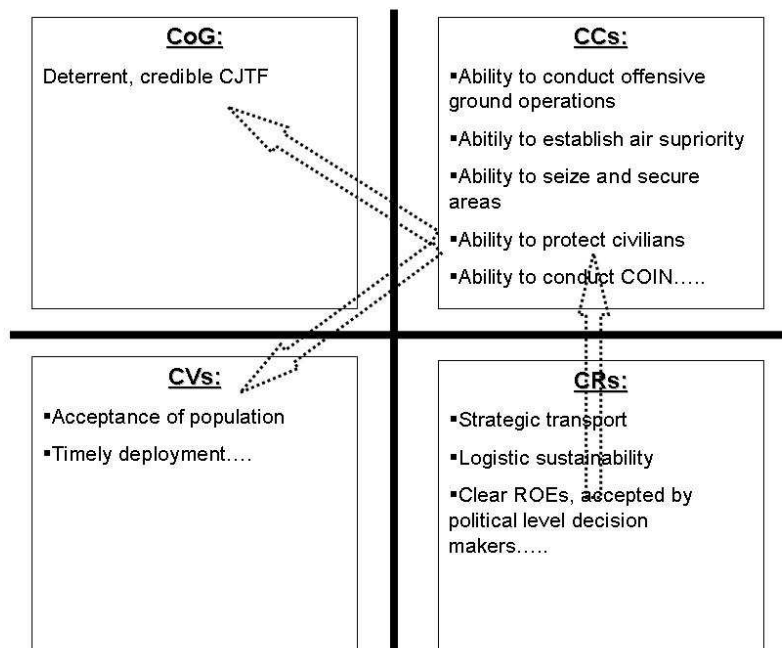


Abbildung 1: Beispiel Auswirkungen auf das eigene CoG<sup>31</sup>

In der Durchführung ist auf operativer Ebene ein aktuelles, umfassendes Lagebild essentiell. Nur so können Entwicklungen rechtzeitig erkannt und mit allen Ebenen bezüglich Bewertung abgestimmt werden. Querschnittsmaterien wie CIMIC oder InfoOps liefern der operativen Ebene wesentliche Beiträge zum rechtzeitigen Erkennen von Bedrohungen für Zivilisten.

<sup>30</sup> Anmerkung: UNAMIR 1994 kann als negatives Beispiel für robuste RoEs zu PoC erwähnt werden. Trotz mehrmaliger Anfrage des Force Commanders kam seitens New York das Verbot eines aktiven Eingreifens: „ ... UNAMIR’s role should be limited to a monitoring function... “. Vgl. Dallaire, S. 167.

<sup>31</sup> Graphik: WIMMER. CC: Critical Capabilities; CV: Critical Vulnerabilities; CR: Critical Requirements.

Sie können auch durch aktive Einflussnahme beitragen, diese Bedrohungen zu minimieren. Dies kann von der Information betroffener Bevölkerungsgruppen<sup>32</sup> durch Bewusstseinsbildung bis hin zur Unterstützung bei Evakuierungen reichen. Wesentlich dabei ist auch die Klarstellung der Möglichkeiten innerhalb des Mandats. Diese müssen deutlich kommuniziert werden, um einerseits der örtlichen Bevölkerung und der Regierung, andererseits der internationalen Gemeinschaft Möglichkeiten und Grenzen des Eingreifens offenzulegen.<sup>33</sup>

Wesentlich während der Durchführung von Operationen im Bereich PoC ist auch das zeitkritische Treffen von Entscheidungen. Eine hohe eigene Führungsleistung unterstützt dies und ist hinsichtlich des Schutzes von Zivilisten unerlässlich.

Zusammengefasst unterstützt der Führungsprozess auf operativer Ebene PoC als Prozess an sich. Hauptgründe dafür sind Stichwörter wie „kollaborativ“, „comprehensive“ und „Systemsicht“, welche den Prozess charakterisieren.

## **5. Dimensionen von PoC auf taktischer Ebene**

„Protection of Civilians“ hat auch auf der taktischen Führungsebene zwei wesentliche Dimensionen. Einerseits kann „Protection of Civilians“ der Einsatzzweck oder die Einsatzaufgabe sein – also „Protection of Civilians im Speziellen“ –, andererseits kann „Protection of Civilians“ Teil jedes anderen Einsatzes sein – also „Protection of Civilians im Allgemeinen“.

Die erste Dimension drückt sich in Aufgaben, Verfahren und Fähigkeiten und die zweite Dimension im Denken und Handlungsanweisungen (inkl. Rules of Engagement) aus.

Die Bevölkerung kann nachhaltig letztendlich nur durch Landstreitkräfte am Boden geschützt werden. Andere Teilstreitkräfte können unterstützen oder Bedrohungen ausschalten, aber sie können nur eingeschränkt den

---

<sup>32</sup> Z.B. durch Presse- und Informationsoffizier (PIO), Liaison usw.

<sup>33</sup> Vgl. DPKO, Implementing Guidelines for Military Components of United Nations Peace Keeping Missions, S. 11.

Schutz vor Ort sicherstellen. Aus diesem Grund fokussiert sich die Diskussion auf den Bereich der Landstreitkräfte.

### 5.1. „Protection of Civilians“ als Einsatzzweck

Ist die Einsatzaufgabe oder der Einsatzzweck der taktischen Ebene die PoC, so stellt die Zivilbevölkerung das zu schützende Objekt dar. Dabei kann es zum Schutz von Enklaven, zum Schutz von Flüchtlingslagern, als auch zum Schutz von Bevölkerungskonzentrationen als Einsatzmöglichkeit kommen.

Eine Steigerung des Schutzes (bis hin zur Verteidigung) stellt in allen Möglichkeiten die Errichtung einer Schutzzone dar, welche ausverhandelt oder auch einseitig erklärt sein kann. Die Errichtung einer Schutzzone stellt auch ein Signal an alle Akteure und Konfliktparteien dar.

#### 5.1.1. Einsatzmöglichkeiten

##### 5.1.1.1. Schutz einer Enklave

Der Schutz von Enklaven findet meist in überwiegend ethnisch homogenen Ortschaften statt. Die Bedrohung erfolgt vorwiegend von außerhalb der Ortschaft, wie wohl sie auch aus dem Inneren nicht gänzlich auszuschließen ist. Die eigene Einsatzführung muss daher nachstehende Prämissen<sup>34</sup> berücksichtigen:

- Es ist kaum eine Trennung von Ethnien innerhalb der Ortschaften notwendig.
- Die Kontrolle des Zuganges von außen ist daher das Schwerkernicht der eigenen Einsatzführung.
- Eine Überwachung bzw. Aufklärung möglicher Ausgangsstellungen für Aktionen bzw. Steilfeuerstellungen von gegnerischen/verfeindeten Kräften hat andauernd/anlassbezogen (je nach Bedrohung) zu erfolgen.

---

<sup>34</sup> Anmerkung: Dies ist weder eine exklusive noch eine taxative Aufzählung von Verfahren und Aufgaben, sondern dies sind die Grundsätze, auf die der eigene Einsatz aufzubauen ist. Die im Detail durchzuführenden Verfahren und Aufgaben ergibt der jeweilige Auftrag in Verbindung mit der konkreten Lagebeurteilung.



- Die eigenen Kräfte benötigen eine Basis (als Außenlager – Combat Outpost) in der Enklave und die eigene Kommunikationslinie zum vorgesetzten Kommando ist zu überwachen.

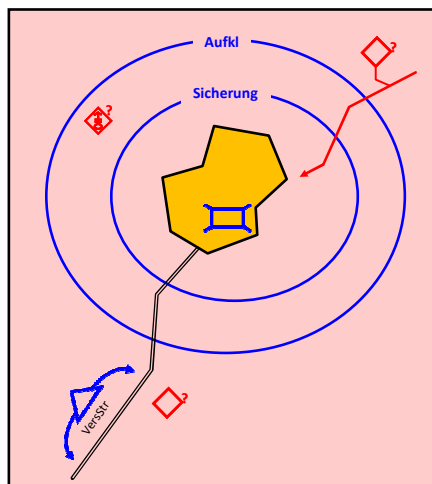


Abbildung 2: Enklave<sup>35</sup>

Ein Beispiel dafür ist der Schutz der serbischen Enklave Velika Hoca durch das deutsche Einsatzkontingent in den Anfangszeiten von KFOR im Kosovo.

#### 5.1.1.2. Schutz von Flüchtlingslagern

Der Schutz von Flüchtlingslagern kann sowohl innerhalb als auch außerhalb von Ortschaften stattfinden. Diese können ethnisch oder religiös gemischt sein. Beim Schutz von Flüchtlingslagern kann das Militär unmittelbar vor Ort oder abgesetzt den Schutz übernehmen. Dabei ist der Schutz unmittelbar vor Ort eher die Ausnahme, da dies in internationalen Einsätzen meist von NGOs wahrgenommen wird und eine Präsenz des Militärs in unmittelbarer Nähe zum Flüchtlingslager in der Regel nicht gewünscht ist. Die Bedrohung erfolgt vorwiegend von außen, aber auch von innen (durch eine Mischung der Ethnien oder Religionen sowie möglicherweise durch eingesickerte Störer<sup>36</sup>). Die eigene Einsatzführung muss daher nach-

<sup>35</sup> Graphik: Schadenböck.

<sup>36</sup> Anmerkung: In einer Enklave ist die Gefahr eingesickerter unter den Einwohnern

stehende Prämissen berücksichtigen und mit den für die Sicherheit im Flüchtlingslager verantwortlichen Stellen abstimmen:

- Eine Trennung der Ethnien/Bevölkerungsgruppen/Religionen innerhalb des Flüchtlingslagers ist notwendig, sobald diese gegeneinander gerichtet sind. Dies ist Aufgabe des Betreibers, also meist der NGOs.
- Ist das Militär abgesetzt vom Lager zum Schutz eingesetzt, so ist die Überwachung bzw. Aufklärung möglicher Ausgangsstellungen für Aktionen bzw. Steilfeuerstellungen von gegnerischen/verfeindeten Kräften der Fokus der eigenen Einsatzführung.
- Ist das Militär zum unmittelbaren Schutz vor Ort eingesetzt, so ist die Kontrolle des Zuganges von außen das Schwergewicht der eigenen Einsatzführung. Zusätzlich hat die o.a. Überwachung bzw. Aufklärung stattzufinden.
- Die eigenen Kräfte benötigen eine Basis (als Außenlager – Combat Outpost) abgesetzt vom Flüchtlingslager (aber innerhalb der eigenen Sicherungselemente bzw. des eigenen Aufklärungsschleiers) und die eigene Kommunikationslinie zum vorgesetzten Kommando ist zu überwachen.

Ein Beispiel ist der Betrieb (in Zusammenarbeit mit dem Roten Kreuz) und der Schutz eines Flüchtlingslagers in Albanien 1999 durch die Mission ATHUM/ALBA (Austrian Humanitarian Contingent/Albania). Dieser Schutz erfolgte unmittelbar am (aber nicht im) Flüchtlingslager.

---

lebender Störer geringer, da man sich in einer Ortschaft bzw. einem Ortsteil gegenseitig kennt und Unbekannte unter größerer Beobachtung durch die Einwohner selbst stehen.

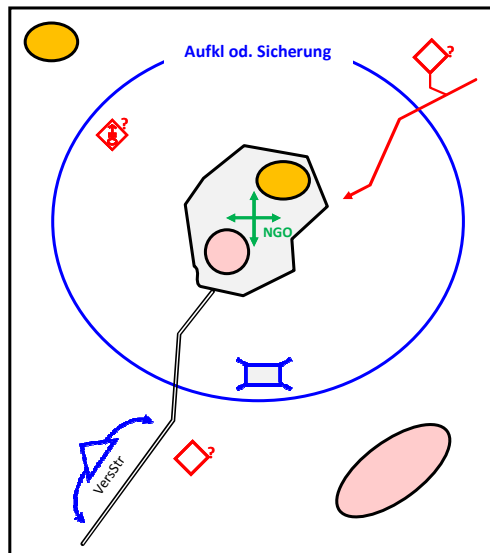


Abbildung 3: Flüchtlingslager<sup>37</sup>

### 5.1.1.3. Schutz von Bevölkerungskonzentrationen

Der Schutz von Bevölkerungskonzentrationen erfolgt inmitten von Ortschaften. Die Bevölkerungsgruppen/Ethnien/Religionen sind bezogen auf die gesamte Ortschaft gemischt, wobei in verschiedenen Ortsteilen/Vierteln die Bevölkerungsgruppen/Ethnien/Religionen homogen oder auch gemischt sein können. Die Bedrohung erfolgt vorwiegend von außen, manchmal auch von innen (durch die Inhomogenität). Die eigene Einsatzführung muss daher nachstehende Prämissen berücksichtigen:

- Eine Trennung der Ethnien/Bevölkerungsgruppen/Religionen innerhalb der Ortschaft zwischen homogenen Vierteln, als auch in gemischten Vierteln, ist notwendig.
- Eine Überwachung in den jeweiligen Ortsteilen ist notwendig (mit einem Fokus auf gemischte Viertel).
- Das Schwergewicht der eigenen Einsatzführung liegt innerhalb der Ortschaft.
- Die Kontrolle des Zuganges von außen ist notwendig.

<sup>37</sup> Graphik: Schadenböck.

- Eine Überwachung bzw. Aufklärung möglicher Ausgangsstellungen für Aktionen bzw. Steilfeuerstellungen von gegnerischen/verfeindeten Kräften ist notwendig.
- Die eigenen Kräfte benötigen mehrere Basen – meist in den jeweiligen Vierteln. Die eigenen Kommunikationslinien zwischen den Basen und zum vorgesetzten Kommando sind zu überwachen.

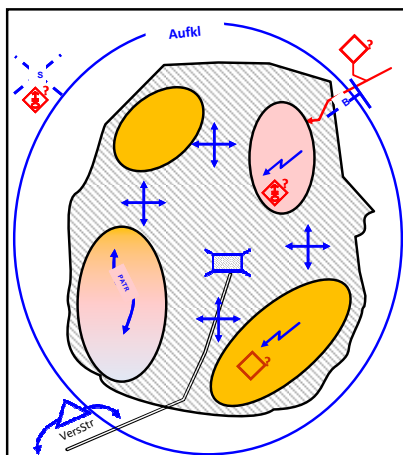


Abbildung 4: Bevölkerungskonzentration<sup>38</sup>

### 5.1.2. Intensitätsstufen

Die Intensität des Schutzes ist von nachstehenden lagebedingten Faktoren abhängig. Mit der Intensität einher gehen auch die benötigte Anzahl an eigenen Kräften und die Art der benötigten Fähigkeiten.

Der erste Faktor ist der Grad der Zusammenarbeit mit lokalen Sicherheitskräften.<sup>39</sup> Je stärker dieser ist, desto weniger eigene Kräfte werden benötigt. Der Grad kann von einer Zusammenarbeit mit lokalen Truppen, einer Rekrutierung, Ausbildung und Aufstellung lokaler Truppen bis hin zu einer selbständigen Wahrnehmung aller Aufgaben reichen.

<sup>38</sup> Graphik: Schadenböck.

<sup>39</sup> Lokales Militär, lokale Polizei, lokale Milizen oder auch Bürgerwehren.

Ein mit dem o.a. verbundener Faktor ist der Grad der Wahrnehmung von Exekutivaufgaben. Je höher dieser ist, desto mehr eigene Kräfte und Fähigkeiten werden benötigt. Der Grad kann von einem Bedarf an Militärpolizei nur für Aufgaben bezogen auf die eigenen Kräfte über die Unterstützung der Polizei bzw. Justiz bis hin zur Übernahme aller Polizei- als auch Justizaufgaben reichen.

Ein weiterer Faktor ist der Grad der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben.<sup>40</sup> Je höher dieser ist, desto mehr eigene Kräfte und Fähigkeiten werden benötigt. Der Grad kann von keiner über eine Unterstützung der lokalen Verwaltung bis hin zur Übernahme der kompletten Verwaltungsaufgaben reichen.

Der logistische Faktor ist der Grad der notwendigen Versorgung. Je höher dieser ist, desto mehr eigene Kräfte, Fähigkeiten als auch Güter werden benötigt. Der Grad kann von der Eigenversorgung der eingesetzten Truppe über die Unterstützung von NGOs (welche die Bevölkerung versorgen) bis hin zur kompletten Versorgung der Bevölkerung reichen.

Der letzte Faktor ist der notwendige Grad des Schutzes aufgrund der Bedrohung. Die höchste Intensitätsstufe des Schutzes von Enklaven, Flüchtlingslagern oder Bevölkerungskonzentrationen ist die Errichtung einer Schutzzone.

### 5.1.3. Anzuwendende Verfahren

Die neue nationale Führungsgrundlage „Militärische Aufgaben und Verfahren“ aus dem Jahr 2015 wurde u.a. bereits im Lichte von stabilisierenden Einsätzen entwickelt. Dadurch sind viele Unterstützungsaufgaben für andere Kräfte als stabilisierende/zusätzliche militärische Aufgaben bereits enthalten. Zusätzlich wurde die Einsatzart Schutz in mehrere Einsatzformen kategorisiert.

---

<sup>40</sup> Polizei- als auch Justizaufgaben.

Taktische Verfahren der LaSK					
EINSATZARTEN:				Besondere Verfahren im Gefecht:	Zusätzliche LaSK-spezifische Verfahren zur Sicherstellung des Einsatzes:
Angriff	Verteidigung	Verzögerung	Schutz		
EINSATZFORMEN:					
<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Angriff nach Bereitstellung</li> <li>&gt;Angriff aus der Bewegung</li> <li>&gt;Gegenangriff</li> <li>&gt;Gegenstoß</li> <li>&gt;Verfolgung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Verteidigung aus Stellungen</li> <li>&gt;bewegliche Verteidigung (großer Verband)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;zeitlich begrenzte Verteidigung</li> <li>&gt;Verzögerungskampf</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Schutz von Räumen</li> <li>&gt;SCHUTZ VON Verkehrswegen</li> <li>&gt;Schutz von Objekten</li> <li>&gt;Schutz von Grenzen</li> <li>&gt;Schutz von Transporten</li> <li>&gt;Schutz von Personen und Organisationen</li> <li>&gt;Gegenjagd</li> <li>&gt;Kontrolle von Räumen</li> <li>&gt;Durchsuchen von Räumen und Objekten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Begegnungsgefecht</li> <li>&gt;Abtreiben des Feindes</li> <li>&gt;Ausweichen</li> <li>&gt;Aufnahme</li> <li>&gt;Durchschleusen</li> <li>&gt;Ableser</li> <li>&gt;Überwinden und/oder Durchbrechen von Hindernissen (nur g/Vod)</li> <li>&gt;Hinterhalt</li> <li>&gt;Überfall</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Landtransport</li> </ul>

Abbildung 5: Verfahren der Landstreitkräfte<sup>41</sup>

Das Schwergewicht der anzuwendenden Verfahren ist die Einsatzform Schutz von Personen und Organisationen, welche die „Protection of Civilians“ zum Inhalt hat.

„Schutz von Personen und Organisationen (Population Protection) ist eine Einsatzform des Schutzes, bei der Personen und/oder Organisationen durch Kontrollpunkte, Einsatz von Patrouillen und Spähtruppen sowie Bewachung vor der Einwirkung Dritter geschützt werden.“<sup>42</sup>

Innerhalb der Einsatzform Schutz von Personen und Organisationen sind lagebedingt – je nach Auftrag und konkreter Lagebeurteilung – alle

- anderen Einsatzarten und Einsatzformen,
- Verfahren zur Sicherstellung des Einsatzes,
- allgemeinen Aufgaben im Einsatz und
- je nach o.a. Intensität auch die stabilisierenden/zusätzlichen militärischen Aufgaben anzuwenden.

Verfahren zur Sicherstellung des Einsatzes				
Aufklärung	Erkundung	Sicherung	Marsch	Überwachung

Abbildung 6: Verfahren zur Sicherstellung des Einsatzes<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Graphik: BMLVS, Führungsgrundlage grundlegende militärische Verfahren und Aufgaben im Einsatz, S. 11.

<sup>42</sup> Ebenda, S. 13.

<sup>43</sup> Graphik: BMLVS, Führungsgrundlage grundlegende militärische Verfahren und Auf-

<b>Militärische Aufgaben im Einsatz</b> (Grundsätzlich von allen Führungsebenen je nach Lage, Auftrag und Zweckmäßigkeit durchzuführen)			
<b>Allgemeine militärische Aufgaben im Einsatz:</b>		<b>Stabilisierende/ Zusätzliche militärische Aufgaben:</b>	
> Führung	> Einsatzunterstützung	> Aufbau lokaler Streitkräfte inklusive deren Ausbildung	> Vorübergehende Unterstützung beim Aufbau von lokalen Sicherheitsbehörden
> Sicherstellen der Führungsfähigkeit	> Kampfunterstützung	> Gemeinsames Handeln mit, sowie Beraten und Anleiten von lokalen Streitkräften	> Vorübergehende Unterstützung bei der Wahrnehmung bzw. Wahrnehmung von Aufgaben der zivilen Sicherheitsbehörden
> Erringen der Führungsüberlegenheit	> Führungsunterstützung	> Vorübergehende Unterstützung bei der Wahrnehmung von Aufgaben der lokalen Justiz	> Vorübergehende Unterstützung bei der Wahrnehmung von Zivilschutzaufgaben
> ISTAR	> Elektronische Kampfführung	> Vorübergehende Unterstützung beim Aufbau der lokalen Regierungsgewalt	> Einsatz von militärischen Krisenunterstützungsteams (MIKUT)
> Targeting	> Zivilt-Militärische Kooperation	> Vorübergehende Unterstützung beim Aufbau der lokalen Verwaltung	> Unterstützung von Evakuierungen
> Informieren	> Feuerunterstützung		
> Beeinflussen	> Pionierdienster Truppen		
> Truppenbetreuung	> Fliegerabwehr aller Truppen		
	> ABC-Abwehr		

Abbildung 7: Militärische Aufgaben im Einsatz<sup>44</sup>

#### 5.1.4. Benötigte Fähigkeiten

Es ist festzustellen, dass das gesamte Spektrum des Kampfes der verbundenen Waffen bzw. des Einsatzes der verbundenen Kräfte notwendig ist. Daher sind meist Verbände einzusetzen. Dies ist die Basis, von der lagebedingt Abstriche gemacht werden können.

Ausnahmen sind bei kleinen Enklaven oder einem abgesetzten Schutz kleiner Flüchtlingslager möglich, dann haben jedoch die notwendigen Fähigkeiten des Kampfes der verbundenen Waffen in der Nähe beim vorgesetzten Kommando bereitgehalten zu werden, so dass eine anlassbezogene Unterstützung möglich ist.

Je nach o.a. Intensität – und damit den Anforderungen an die eigene Truppe – werden mehr oder auch weniger Militärpolizei, Versorgung und Spezialisten/Experten (für die stabilisierenden/zusätzlichen militärischen Aufgaben) benötigt.

gaben im Einsatz, S. 9.

<sup>44</sup> Ebenda, S. 33.

Je nach Bedrohung sind Abstriche bei gewissen Waffengattungen bzw. Fähigkeiten, wie z.B. ABC-Abwehr, Fliegerabwehr, Kampfmittelbeseitigungskräfte etc., möglich.

#### 5.1.5. Benötigte Rahmenbedingungen

Zu den wesentlichen Rahmenbedingungen, um den Einsatzzweck der „Protection of Civilians“ erfüllen zu können, zählen auch auf taktischer Ebene die jeweiligen Einsatzrichtlinien inklusive der erforderlichen Rules of Engagement in Abstimmung mit den zur Verfügung gestellten Kräften (qualitativ im Sinne der Fähigkeiten, z.B. Robustheit, und quantitativ im Sinne des beurteilten Gleichzeitigkeitsbedarfs inkl. Reaktionsfähigkeit).

#### 5.2. „Protection of Civilians“ im Allgemeinen (in jedem Einsatz)

Die allgemeine Dimension der „Protection of Civilians“ drückt sich im Denken (basierend auf der eigenen Kultur, Erziehung, etc.) und in den vorgegebenen Einsatzrichtlinien, als auch in der geplanten Einsatzführung für den jeweiligen Einsatz aus. Zum Verständnis sollen dazu nachstehendes Beispiel und die daraus abgeleiteten Forderungen dienen.

##### 5.2.1 Beispiel:

Im Rahmen einer Separation of Parties by Force nimmt der eigene Verband Räume, um unkooperative (non-compliant) Truppenteile einer Konfliktpartei abzuschneiden und dadurch zum Abzug zu zwingen. Im Zuge des eigenen Angriffes auf Gelände beobachtet der Panzerpionierzug ein Kriegsgräuel (Erschießung von 10 Personen einer ethnischen Gruppe) 200 m neben dem eigenen Zug. Es stellen sich für den Schutz von Zivilisten nun zwei Fragen:

- Ist diese Situation zeitkritisch oder nicht?
- Was ist nun durch den Zugkommandanten oder den einzelnen Soldaten zu tun? Dürfen sie oder müssen sie eingreifen? Dürfen sie Gewalt – auch mit der Waffe – anwenden oder sind sie zum Zusehen verdammt?

Die Befehlsgebung des Bataillonskommandanten sollte dem Zugkommandanten und seinen Soldaten dazu eigentlich Handlungssicherheit, und



hier v.a. in zeitkritischen Entscheidungen, geben. Unbrauchbar in solch einem Fall sind seitendicke Einsatzrichtlinien oder auch für den einfachen Soldaten schwer verständliche juristische Begriffe.

### 5.2.2. Handlungssicherheit bei zeitkritischen Entscheidungen

Bei Einsätzen, bei denen der Schutz von Zivilisten nicht als Aufgabe definiert ist (PoC im Allgemeinen), sind in der Regel keine RoE bzw. keine Befugnisse für diesen Zweck vorgesehen. Zeitkritische Entscheidungen gibt es daher v.a. im Rahmen einer Situation von Nothilfe.

Nothilfe ist im nationalen Recht geregelt und steht Soldaten, die hoheitliche Befugnisse ausüben – im Gegensatz zu Zivilpersonen – nicht zu. Mangels einer entsprechenden Rechtsgrundlage steht der Zugskommandant nun vor der Frage: darf er, muss er oder darf er nicht mit Waffengewalt eingreifen? Diese Entscheidung ist nicht nur zeitkritisch, sondern auch rechtlich komplex, da das Eingreifen des Betroffenen allenfalls entschuldigt sein kann.

Es ist daher unumgänglich, die Anwendung von Waffengewalt für den Soldaten eindeutig und einfach verständlich für die gefechtstechnische<sup>45</sup> als auch die untere taktische Ebene im jeweiligen Einsatz zu regeln und auszubilden. All diese Ebenen haben keinen Rechtsberater und Handlungen bzw. Unterlassungen dieser Ebene sind meist zeitkritisch.

### 5.3. *Anpassungsbedarf auf taktischer Ebene*

Die Dimension der „Protection of Civilians“ als Einsatzzweck steht aus Sicht der Arbeitsgruppe doktrinär auf soliden Beinen. Es bedarf daher lediglich der Lehre und im Anlassfall der Anwendung und Berücksichtigung der doktrinären Grundlagen.

---

<sup>45</sup> Die gefechtstechnische Führungsebene bringt bei der Umsetzung von Aufträgen standardisierte Verfahren nach einfachen Wahlkriterien reaktionsschnell zur Anwendung. Bereits das Wesen der gefechtstechnischen Ebene drückt die notwendige Handlungssicherheit in den Begriffen „standardisiert nach einfachen Wahlkriterien“ (Handlungssicherheit ohne grobartige Ausnahmen oder Möglichkeiten) und „reaktionsschnell“ (also zeitkritisch) aus.

Die Dimension der „Protection of Civilians“ im Allgemeinen bedarf einer Handlungssicherheit bei zeitkritischen Entscheidungen und der einfach verständlichen Ausbildung ihrer Grundsätze. Als Minimalforderung für die Ebene der unteren taktischen Führung abwärts (v.a. für den einzelnen Soldaten als auch die gefechtstechnischen Ebene) bedarf es einer einfach verständlichen Regelung im Bereich zeitkritischer Entscheidungen – hier muss weitgehende Handlungssicherheit herrschen. Diese Regelung fordert die übergeordneten taktischen, operativen, militärstrategischen Kommandanten und die jeweiligen Rechtsberater in der Befehlsgebung und Ausbildung.

## 6. Schlussfolgerungen

PoC ist unumstritten ein wesentlicher Aspekt im modernen Krisenmanagement. Alleine die Tatsache der Bedeutung von PoC in der Mandatierung von Operationen zieht die Notwendigkeit der intensiven Auseinandersetzung mit der Thematik nach sich.

Die Frage nach dem Beitrag auf operativer und taktischer Ebene wurde beantwortet, und die Eignung der vorhandenen Verfahren zur Implementierung des PoC-„Gedankens“ wurde sowohl auf operativer als auch auf taktischer Ebene als positiv bewertet.

Ein wesentlicher Schlüssel für erfolgreiche Operationen ist die Ebenen übergreifende Abstimmung. Sowohl die Abstimmung der strategischen/militärstrategischen mit der operativen Ebene als auch die Schnittstelle der operativen zur taktischen Ebene können als kritisch bezeichnet werden.

Gelingt es der operativen Ebene nicht, der übergeordneten Ebene als Voraussetzungen zur erfolgreichen Umsetzung von PoC-Mandaten die erforderlichen Kräfte, Mittel und Befugnisse abzurufen, ist eine Durchführung gefährdet.<sup>46</sup> Dies beginnt beim „Combined Joint Statement of Requirements“ (CJSOR) als Grundlage für die „Force Generation“ und führt auf

---

<sup>46</sup> Anmerkung: siehe die Beispiele Ruanda und Srebrenica. In beiden Fällen hatte die eingesetzte Truppe weder die entsprechenden Fähigkeiten noch die notwendigen Befugnisse.

strategischer Ebene bis hin zur Schaffung eines notwendigen Verständnisses für die Robustheit eines solchen Einsatzes.

Bekommt die taktische Ebene nicht die erforderlichen Mittel und klaren Befugnisse zur Ausübung von Waffengewalt, ist eine praktische Umsetzung des Mandats ebenfalls gefährdet.

Zusammengefasst bildet die Ebene Force Headquarters somit einen wesentlichen Beitrag zum Gelingen von PoC. Sie verbindet die strategische Absicht einer Koalition mit der praktischen Umsetzung des Mandats auf taktischer Ebene. Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist bereits die Behandlung der Thematik in Zeiten außerhalb von Krisen. Es muss unmissverständlich klar gemacht werden, dass PoC letztendlich in der konkreten Umsetzung ein klares Bekenntnis zu äußerst robusten Einsätzen mit allen Konsequenzen darstellt.

## Literaturverzeichnis

- UN/DPKO, Protection of Civilians: Implementing Guidelines for Military Components of United Nations Peacekeeping Operations, NEW YORK, Februar 2015.
- EU, Concept on Protection of Civilians (PoC) in EU-led Military Operations, BRÜSSEL, März 2015.
- UN/DPKO, DPKO/DFS Policy: The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping, NEW YORK, 2016.
- Roméo Dallaire, Shake Hands with the Devil, LONDON, 2004.
- UN, Report of the High-Level Independent Panel on UN Peace Operations, NEW YORK, Juni 2015.
- UN, Protecting Civilians in the Context of UN Peace Keeping Operations, NEW YORK, 2009.
- UN, The Future of UN Peace Operations: Report of the Secretary-General on the Recommendations of the High Level Independent Panel on Peace Operations, September 2015
- Jean-Marie Henckaerts und Louise Doswald-Beck, Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules, Cambridge University Press, 2005.
- US Army War College, Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, MARO - Mass Atrocity Response Operations: A Military Planning Book, Carlisle PA, Mai 2010
- BMLVS, DVBH(zE) Operative Führung, Wien 2009
- Heeresamt, Ausbildung und Erziehung, Bundesminister der Verteidigung, HDv 100/100, Truppenführung (TF), Bonn 2000
- BMLVS, Führungsgrundlage grundlegende militärische Verfahren und Aufgaben im Einsatz (GZS92110/2-MilStrat/2015), Wien, 21.10.2015

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Beispiel Auswirkungen auf das eigene CoG .....	125
Abbildung 2: Enklave.....	128
Abbildung 3: Flüchtlingslager .....	130
Abbildung 4: Bevölkerungskonzentration .....	131
Abbildung 5: Verfahren der Landstreitkräfte .....	133
Abbildung 6: Verfahren zur Sicherstellung des Einsatzes.....	133
Abbildung 7: Militärische Aufgaben im Einsatz .....	134

## Zusammenfassung

*Adriana Dubo*

Das LVAk-Symposium 2015 war dem Thema „Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten“ gewidmet. In Anwesenheit zahlreicher renommierter Fachleute aus der Wissenschaft, Ministerien, Gebietskörperschaften und NGOs wurden in verschiedenen Arbeitsgruppen nationale und internationale gewonnene Erfahrungen, erkennbare Spannungsfelder sowie die Ableitungen für künftige Beteiligungen Österreichs an „Peace Operations“ präsentiert. Ziel des Symposiums war es, die unterschiedlichen Friedenssicherungskonzepte von „Humanitarian Interventions“ zu präsentieren und deren operative und taktische Umsetzung aus verschiedenen Perspektiven zu beleuchten.

Der Schutz von Zivilpersonen (Protection of Civilians, PoC) in bewaffneten Konflikten ist in den vergangenen Jahrzehnten zu einem festen Bestandteil moderner Friedenssicherungseinsätze geworden. Daher ist es auch nicht verwunderlich, dass der Großteil der Peacekeeper der Vereinten Nationen (98%) den Auftrag hat, Zivilisten zu schützen.<sup>1</sup> Auch innerhalb der NATO und der GSVP hat ein Umdenkprozess eingesetzt, der die Aufstellung zukünftiger Friedenseinsätze erheblich beeinflussen könnte. Die erfolgreiche Umsetzung solcher Einsätze ist maßgeblich von der Koordination unterschiedlicher Akteure und Prozesse abhängig, wie die Beiträge in diesem Band deutlich aufzeigen. Österreich hat nicht nur maßgeblichen Anteil am Zustandekommen der „PoC-Sicherheitsratsresolution“ 1894, sondern darüber hinaus im Hinblick auf diese Thematik weitere erhebliche Beiträge geleistet, wie etwa die Einrichtung eines von VN und EU zertifizierten Kurses „PoC in Armed Conflict“ am Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung in Stadtschlaining.

---

<sup>1</sup> UN Peacekeeping: Download: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/leadersummit.html>.

## Zur Genealogie der Schutzverantwortung – Eine polemologische Betrachtung

### *Humanitäre Intervention*

Die Darstellung der verschiedenen Schutzkonzepte aus polemologischer Sicht wird im ersten Kapitel von Christian Stadler und Nicolas Stockhammer behandelt. Die Autoren zeigen auf, wie sich das Wesen und der Wert der Konzepte über die Jahrzehnte hinweg entwickelt haben. Als Humanitäre Intervention wird ein eigenmächtiger Eingriff mit bewaffneten Kräften in das Hoheitsgebiet eines anderen Staates bezeichnet.<sup>2</sup> Diese finden beispielsweise bei schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen statt. Allerdings setzt dieser Eingriff voraus, dass der betroffene Staat nicht in der Lage oder nicht willens ist, den Gefährdeten selber Schutz zu bieten. Diese Art der Intervention ist nicht in der „Charter der Vereinte Nationen“ festgelegt und repräsentiert für viele eine schwere Verletzung des Souveränitätsprinzips. Im Kern geht es in der Diskussion um eine Abwägung zweier völkerrechtlicher Grundsätze – zum einen um die Achtung und den Schutz der staatlichen Souveränität, zum anderen um die Achtung und den Schutz der Menschenrechte. In den vergangenen Jahren hat der Sicherheitsrat in wenigen Einzelfällen schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen als Grund für militärische Interventionen fremder Staaten akzeptiert. Allerdings wurden diese Entscheidungen heftig kritisiert, da oftmals politische und ökonomische Interessen den Prozess der Friedenssicherung erheblich eindämmen.

### *Responsibility to Protect (R2P)*

R2P ist die rechtlich abgesicherte Variante der Schutzverantwortung durch Dritte. Dabei handelt es sich um ein Konzept der internationalen Politik und des Völkerrechts zum Schutz vor schweren Menschenrechtsverletzungen und Brüchen des humanitären Völkerrechts. Das Konzept wurde 2005 auf der Gipfelkonferenz der VN in New York anerkannt. Im Jahr 2009 wurde der Begriff erweitert und durch drei Hauptaufgaben definiert. Akteure hätten demnach 1) die Pflicht zur Prävention, die auf die gezielte

---

<sup>2</sup> Welsh, Jennifer: Introduction. In: *Humanitarian Intervention and International Relations*, Oxford 2006.

Vermeidung von schweren Menschenrechtsverletzungen gerichtet ist, 2) die Pflicht zur Reaktion, worunter eine Beseitigung von Menschenrechtsverletzungen verstanden wird, sowie 3) die Pflicht zur Entwaffnung, Versöhnung und zum Wiederaufbau nach Konflikten.<sup>3</sup> Der betroffene Staat hat allerdings immer die primäre Hauptverantwortung, seine Bürger und Bürgerinnen zu schützen. Der agierenden internationalen Staatengemeinschaft kommt zunächst auch nur eine subsidiäre Schutzfunktion zu. Erst wenn eindeutig feststeht, dass die politische Führung des jeweiligen Staates seine Bevölkerung vor schweren Menschenrechtsverletzungen nicht schützen kann oder will, darf die internationale Staatengemeinschaft eingreifen. Nach heutigen Standards hat die internationale Staatengemeinschaft nur bei Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie ethnischen Säuberungen das Recht, einen Einsatz nach dem R2P-Konzept einzuleiten.

### *Protection of Civilians (PoC)*

PoC gehört heute zu den wichtigsten Aufgaben von Friedensmissionen. Im Unterschied zu den Aktivitäten der 1990er Jahre, als Friedenskonsolidierung und Staatsaufbau im Mittelpunkt standen, ist heute der Schutz der Zivilbevölkerung das wichtigste Element im Internationalen Krisen- und Konfliktmanagement (IKKM). Im Jahr 2010 veröffentlichte das UN-Generalsekretariat ein operatives PoC-Konzept (Operational Concept on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations), in welchem drei Dimensionen definiert werden: 1) Schutz durch den politischen Prozess, 2) Schutz vor physischer Gewalt und 3) Schaffung eines sicheren Umfeldes.<sup>4</sup> Das tatsächliche Einschreiten von UN-Friedenstruppen geht meistens aus einem robusten Mandat hervor. Dieses Mandat ermöglicht den Blauhelmen ein zielgerechtes Eingreifen, um die Zivilbevölkerung zu schützen. Allerdings sind Spannungen zwischen der humanitären und der militärischen Perspektive bei PoC nahezu unvermeidbar. Während die humanitäre Sichtweise die Versorgung der Menschen in den Mittelpunkt stellt, setzt die militärische Seite verstärkt auf politische Stabilisierung. Um

---

<sup>3</sup> Office of the Special Adviser on the Prevention of Genocide: Download: <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml>.

<sup>4</sup> UN Peacekeeping: Download: <http://www.peacekeeping.org.uk/wp-content/uploads/2013/02/100129-DPKO-DFS-POC-Operational-Concept.pdf>.



dieser Problematik entgegenzuwirken, muss verstärkt auf die enge Zusammenarbeit mit der Regierung des Gastlandes gesetzt werden, denn diese sollte den Aufbau von staatlichen Strukturen und den Schutz der Zivilbevölkerung als Hauptziel haben.

### **Schutz von Zivilisten als Aufgabe internationaler Streitkräfte**

Kapitel zwei, das von Herwig Jedlaucnik verfasst wurde, konzentriert sich auf die Problematik rund um den Schutz von Zivilisten als Aufgabe von Streitkräften in internationalen Einsätzen. Zentraler Kern des R2P-Konzeptes ist einerseits die Verantwortung jedes Staates, die eigene Bevölkerung zu schützen, und andererseits die Verpflichtung der internationalen Staatengemeinschaft einzugreifen, wenn Menschenrechtsverbrechen befürchtet werden. Auf dieser Grundlage basierte beispielsweise auch die Intervention in Libyen, welche durch ihre Resultate der Glaubwürdigkeit des Konzeptes erheblich schadete. Hauptkritikpunkt der Intervention in Libyen und anderer humanitärer Eingriffe ist, dass handelnde Staaten erhebliche Menschenrechtverletzungen als Vorwand für eigene Interessens- und Machtpolitik missbrauchen.

Der Einsatz militärischer Zwangsmaßnahmen sollte gemäß der VN-Charter durch die Vereinten Nationen selbst erfolgen, muss aber fast immer auf Nationalstaaten ausgelagert werden, da den VN nicht die notwendigen militärischen Mittel und Strukturen zur Verfügung stehen. Momentan verfügen nur Nationalstaaten über die notwendigen technologischen und personellen Ressourcen, um ein Schutzkonzept wie R2P gezielt durchzuführen. Die Vereinten Nationen sind zum jetzigen Zeitpunkt zwar in der Lage, ein robustes Peacekeeping, jedoch keine Peace-Enforcement-Einsätze zu stellen. Das Beauftragen von Nationalstaaten führt allerdings in vielen Fällen zu Vermengung von internationalen Aufgaben und nationalen Interessen. Um dem vorzubeugen, bedarf es einer strategischen Neupositionierung der Vereinten Nationen. Diese müssten in Zukunft bereit sein, VN-Truppen im Auftrage der Vereinten Nationen ohne nationale Interessen schneller und effektiver in Krisengebiete einzusetzen. Nur so kann einer machtpolitischen Dominierung von einzelnen Nationalstaaten entgegengewirkt werden.

## Die Relevanz des Schutzes von Zivilisten für zukünftige Friedeneinsätze

Der Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten beruhte aus militärischer Sicht für lange Zeit auf dem Urteilsvermögen des eingesetzten Kommandanten. Der Genozid in Ruanda 1994 und das Massaker von Srebrenica 1995 führten innerhalb der internationalen Gemeinschaft zu einem Umdenken. Dieses wird im dritten Kapitel von Markus Gauster und Basma Salama genauer untersucht. Der Schutz des Individuums rückte in den vergangenen Jahrzehnten immer mehr in den Mittelpunkt, was zur Aufstellung zahlreicher sicherheitspolitischer Konzepte wie des bereits erwähnten R2P oder PoC führte. Für die effektive Umsetzung dieser Schutzkonzepte ist idealtypisch die Zustimmung der Host Nation, aber auch der Konfliktparteien, bewaffneter Gruppen und Zivilisten von Wichtigkeit. Liegt dieser Konsens nicht in ausreichender Form vor, fehlt die Basis für eine adäquate Friedensunterstützung.

Aufgrund dieser Problematik konnten nur wenige UNO-Missionen seit 1996 ihre (PoC-)Mandate tatsächlich erfolgreich umsetzen. Beispiele dafür sind etwa die *African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur* (UNAMID) im Sudan oder die *Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA). Aber auch Positivbeispiele werden beleuchtet, wie die *United Nations Mission in Liberia* (UNMIL), die ihr PoC-Mandat umsetzen konnte.

Um zukünftige Friedenseinsätze effektiver und unblutiger umzusetzen, empfehlen Gauster und Salama in ihrem Beitrag eine Reihe von Initiativen zur Stärkung solcher Missionen nach heutigem Wissensstand. Zunächst wäre die Verbesserung des Verhältnisses zwischen dem humanitären Verständnis von Schutz und dem militärischen PoC-Konzept, das in der Regel auf politischen Zielen beruht, anzustreben. Des Weiteren wäre die Festsetzung des Friedensabkommens für die militärische Verwirklichung eines PoC-Mandate anzustreben. Auch der ständige Dialog zwischen Militär und humanitären Akteuren wie NGOs im Einsatzraum muss erheblich verbessert werden, um den Schutz der Zivilbevölkerung zu erhöhen. Nicht zuletzt ist auch die Sensibilisierung des militärischen Kommandanten für die Relevanz und Umsetzung des Friedenskonzepts von enormer Wichtigkeit.

## **Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten: die Rolle der Polizei**

Der Beitrag von Kurt Hager aus dem Bundesministerium für Inneres zeigt auf, wie sich die Rolle der Polizeikräfte beim Schutz von Zivilisten in Friedensmissionen darstellt, wobei das Augenmerk auf die Entwicklungen der Aufgaben der Polizeikräfte im internationalen Krisen- und Konfliktmanagement gelegt wird. Traditionell folgte die Aufgabenteilung zwischen Polizei und Militär beim Schutz von Zivilisten der Zuteilung nach dem Modell des Rechtsstaates: Die Hauptaufgabe der Polizei ist es demnach – und das gilt im Prinzip für alle Staaten weltweit –, die Durchsetzung der Gesetze im Inneren zu garantieren, im Bedarfsfall auch unter Anwendung physischer Gewalt; und das Militär ist mit der Durchsetzung des legitimen Gewaltmonopols des Staates nach außen betraut. In internationalen Missionen hat sich allerdings die Rolle der Polizisten über die Be- bzw. Überwachung und Beratung hinaus zu aktivem Schutz der Zivilbevölkerung entwickelt.

Die Implementierung von Sicherheitskonzepten wie dem PoC ist aus polizeilicher Sicht individuell an das Gewaltniveau im Krisengebiet anzupassen und mit anderen Einheiten zu koordinieren. Polizeikräfte haben demnach die Möglichkeit, auf die Unterstützung von polizeilichen Einheiten wie den „formed units“ zurückzugreifen. Diese zum Teil militärisch ausgerichteten Verbände, welche organisatorisch quasi das Bindeglied zwischen Polizei und Militär darstellen, übernehmen wichtige Tätigkeiten, wenn die eigenen Ressourcen nicht ausreichen. Aus polizeilicher Sicht hängt die erfolgreiche Umsetzung des PoC Konzepts von drei Faktoren ab: 1) dem Verfügen über ein klar formuliertes Mandat des Sicherheitsrates für die Friedensmission, 2) dem Willen der westlichen Staaten, gut ausgebildete Polizeibeamte zu entsenden, und 3) der guten Zusammenarbeit der Polizei, „formed units“ und dem Militär.

### **Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten – der militärische Beitrag auf Ebene Force Headquarters (FHQ)**

Das moderne internationale Krisenmanagement ist vor allem durch den Versuch geprägt, Probleme umfassend zu erkennen und zu lösen. Dabei ist für erfolgreiche Friedensoperationen ein Zusammenspiel aller beteiligten Akteure der internationalen Gemeinschaft von unschätzbarem Wert. Einer dieser Hauptakteure ist das Militär, welches maßgeblich zur politischen

Stabilisierung beitragen kann. Um dessen reibungslose Intervention in Krisengebieten zu garantieren, bedarf es schon im Vorfeld einer Abstimmung zwischen der militärstrategischen und der operativen Ebene – ein Thema, mit dem sich Jürgen Wimmer in seinem Beitrag genauer beschäftigt.

In der Betrachtung von PoC auf operativer und taktischer Ebene wird im Allgemeinen auf Operationsführung eingegangen. Dabei werden sowohl UN-geführte Operationen als auch UN-mandatierte Operationen, welche auch z.B. NATO- oder EU-geführt sein können, behandelt. Bei UN-Missionen wird die operative Ebene gleichzeitig durch die militärstrategische Ebene abgedeckt, die strategische Abstimmung erfolgt durch den Head of Mission. Die überwiegende Mehrzahl von EU/NATO-Operationen konzentriert sich militärstrategisch auf die Schaffung eines sicheren Umfeldes, währenddessen die operative Ebene sich mit militärischen Handlungsoptionen auseinandersetzt. Ist es der operativen Ebene jedoch nicht möglich, das PoC-Mandat mit den erforderlichen Kräften, Mitteln und Befugnissen zu erfüllen, so ist dessen Umsetzung höchst unwahrscheinlich. Dasselbe Szenario ist auch auf taktischer Ebene zu erwarten, wenn die Aufbringung der benötigten Mittel und Befugnisse zur Ausübung von Waffengewalt nicht garantiert wird. Die Ebene Force Headquarters leistet daher einen wichtigen Beitrag für das Gelingen von PoC-Mandaten, denn sie verbindet die strategische Absicht einer Koalition mit der praktischen Umsetzung des Mandates auf taktischer Ebene.

## **Conclusio**

Friedenssicherungseinsätze haben in den vergangenen Jahrzehnten einen wichtigen Paradigmenwechsel durchlaufen. Dies ist besonders im Vergleich zu früheren UNO-Missionen klar ersichtlich. Der Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten wurde dabei immer mehr zum zentralen Element moderner Friedenssicherungseinsätze.

Speziell bei kooperativen Einsätzen von UNO und Nationalstaaten ist oft eine Vermengung von internationalen Aufgaben und nationalen Interessen zu befürchten. Nur eine holistische Neupositionierung der Vereinten Nationen würde einer machtpolitischen Dominierung von einzelnen Nationalstaaten entgegenwirken. Des Weiteren müssen Friedensabkommen zukünftig besser koordiniert werden. Dabei ist speziell auf den Dialog zwischen

Militär und humanitären Akteuren wie NGOs im Einsatzraum zu setzen, denn diese tragen erheblich zur Verbesserung des Schutzes der Zivilbevölkerung bei. Auch die Sensibilisierung des militärischen Kommandanten für Friedenskonzepte wird immer mehr zum zentralen Element erfolgreicher Friedenmissionen. Aus polizeilicher Sicht hängt die erfolgreiche Umsetzung des PoC-Konzepts von der Verfügbarkeit eines klar formulierten Mandats des Sicherheitsrates sowie dem Willen der westlichen Staaten ab, gut ausgebildete Polizeibeamte zu entsenden. Von zentraler Bedeutung ist dabei die gute Zusammenarbeit der Polizei, der „formed units“ und dem Militär. Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass trotz exemplarischer Koordinierung und guter Vorbereitung sowie ausreichend robuster Mandatierung von Friedeneinsätzen immer ein Restrisiko einkalkuliert werden muss, dass weitreichende Konsequenzen haben kann.

# Glossar

*Felix Funda*

## Hinweise

In diesem Glossar werden, wie auch schon in den bisher erschienenen Textausgaben, englische und deutsche Begriffe als gleichwertige Einträge betrachtet, da in der internationalen Zusammenarbeit oftmals internationale Konzepte in englischer Sprache für den Gebrauch im deutschen Sprachraum nicht übersetzt, sondern einfach als Fremdwörter übernommen werden (z.B. *Targeting*). Gegebenenfalls wird eine deutsche Übersetzung des Begriffs im Feld „Definition/Erklärung/Anmerkung“ angegeben, jedoch nicht als eigener Eintrag wiederholt, weil lediglich die englischsprachige Benennung gebräuchlich ist (z.B. *Gesamtheitlicher Ansatz als Übersetzung von Comprehensive Approach*).

Mit Akronymen oder Abkürzungen wird ähnlich verfahren: Wenn diese, im Gegensatz zur ausgeschriebenen Variante, als Vorzugsbenennung in Gebrauch sind, gelten sie auch in diesem Glossar als Haupteintrag (z.B. *CIMIC*).

Die Definitionen sind bis auf wenige Ausnahmen den Textbeiträgen dieser Schriftenreihe entnommen. Wörtliche Zitate werden mit der Seitenangabe „Siehe S.“ sowie dem Namen des Hauptverantwortlichen der jeweiligen Autoren- bzw. Arbeitsgruppe gekennzeichnet; sinngemäße oder verkürzte Zitate mit „Vgl. S.“. Wo keine Definition oder Erklärung für einen Begriff aus dem jeweiligen Textbeitrag hervorgeht, wird dafür, wenn nötig, auf externe Sonderquellen (z.B. MilLex) zurückgegriffen. Da Englisch als Arbeitssprache betrachtet werden darf, werden Definitionen aus englischsprachigen Quellen (z.B. AAP-6) im Original beibehalten und nicht übersetzt. In einigen Fällen, wo es sich um Lexikonwissen handelt, wird der Begriffsinhalt ohne extra Quellenangabe mit einfachen Worten zum Zwecke einer verständlichen Darstellung umrissen. Einige solcher Erklärungen sind bei komplexeren Sachverhalten mit „*Anm.: Eigene Def.*“ gekennzeichnet.

<b>Begriff/Abkürzung</b>	<b>Definition/Erklärung/Anmerkung</b>
<b>Akteur</b>	Ein Akteur kann ein Individuum, ein Staat, eine >IO< oder auch nicht-staatlich sein. (Vgl. S. 9ff.)
<b>All Sources Intelligence</b>	Intelligence produced using all available sources and agencies. (AAP-39) Intelligence-Produkte, die unter Verwendung aller verfügbaren Quellen und Intelligence-Organen erstellt werden. (Siehe Heger: Glossar Military Intelligence 2015 S. 6)
<b>ATHUM/ALBA</b>	Austrian Humanitarian Contingent/Albania
<b>AU</b>	African Union
<b>Aufklärung</b>	Ein Verfahren zur Sicherstellung des Einsatzes, bei dem Informationen im Verantwortungsbereich über Gegner/ Konfliktparteien und Umfeldbedingungen auch unter gegnerischer Bedrohung durch Anwendung TSK-spezifischer Verfahren gewonnen und verarbeitet werden, um der jeweiligen Führungsebene einen Beitrag zum Lagebild zu liefern. (MilLex)
<b>Bridging Force</b>	Überbrückungstruppe
<b>CA</b>	Siehe >Comprehensive Approach<
<b>CAS</b>	Siehe >Close Air Support<
<b>Centre of Gravity</b>	Zentrum der Kraftentfaltung
<b>CIMIC</b>	Siehe >Civil-Military Cooperation<
<b>Civilian Protection</b>	Zivilschutz
<b>Civil-Military Cooperation (CIMIC)</b>	Civil-Military Cooperation ist die auf den zivilen/militärischen Auftrag ausgerichtete Kooperation und Koordination zwischen zivilen Akteuren

	(lokale Bevölkerung und Verantwortungsträger, internationale und nationale wie nichtstaatliche Organisationen und Behörden) und militärischen Kräften im Rahmen von militärischen Operationen im Ausland. (MilLex)
<b>CJSOR</b>	Combined Joint Statement of Requirements
<b>Close Air Support (CAS)</b>	Luftnahunterstützung
<b>CoG</b>	Siehe > <b>Centre of Gravity</b> <
<b>COIN</b>	Siehe > <b>Counterinsurgency</b> <
<b>Combat Outpost</b>	Außenlager
<b>Comprehensive Approach (CA)</b>	<b>Gesamtheitlicher Ansatz</b> ; Bestreben wesentlicher staatlicher, nichtstaatlicher und/oder internationaler Akteure/Beteiligter im Rahmen eines Krisenmanagementszenarios zielgerichtet und zweckorientiert gemeinsam und/oder gemeinschaftlich zusammenzuarbeiten (unity of effort), um einen von der Politik definierten und gemeinsam angestrebten Endzustand (shared goal) zu erreichen. (Glossaranhang 2014)
<b>Contingency Planning</b>	Anwendung des operativen Planungsverfahrens zum Zwecke der planerischen Vorbereitung einer eventuellen zukünftigen Operation. Sie basiert auf einem möglichen Szenario und zum Zwecke der Planung verfügbaren Kräften und Fähigkeiten. Das Ergebnis dieses Planungsprozesses sind Eventualfallpläne. Diese Pläne werden langfristig vorbereitet und dienen auch der Streitkräfteplanung als Grundlage für die Ableitung erforderlicher Fähigkeiten. (MilLex)
<b>Counterinsurgency (COIN)</b>	Aufstandsbekämpfung



<b>CPOE</b>	Comprehensive Preparation of the Operational Environment
<b>Decisive Condition</b>	angestrebter Systemzustand (Siehe S. 124. Wimmer)
<b>DRC</b>	Demokratische Republik Kongo
<b>Entwicklungs- zusammenarbeit (EZA)</b>	Entwicklungszusammenarbeit ist langfristig ausgerichtet und zielt u.a. auf den Aufbau weltweiter sozioökonomischer Unterschiede ab. (Siehe Gauster: Zukünftige Konflikte und Internationales Krisen- und Konfliktmanagement 2.0: Parameter, Akteure und Verfahren. In: Internationales Krisen- und Konfliktmanagement, Band 1/2014 S.15,20)
<b>EUCAP</b>	European Union Capacity Building Mission
<b>EUFOR</b>	European Forces
<b>EULEX</b>	European Union Rule of Law Mission in Kosovo
<b>EUROGENDFOR</b>	European Gendarmerie Force
<b>EUTM</b>	EU-Trainingsmission
<b>EZA</b>	Siehe > <b>Entwicklungszusammenarbeit</b> <
<b>FIB</b>	Force Intervention Brigade
<b>Force Protection</b>	Die ständige und umfassende Anwendung aller Maßnahmen und Mittel zur Minimierung der Verwundbarkeit von Personen, Material und Infrastruktur bzw. der Gefährdung von Einsätzen gegen Bedrohungen aller Art, um die eigene Handlungsfreiheit und Wirksamkeit in Frieden, Übung und Einsatz zu erhalten. (MilLex)
<b>Formed Units</b>	Sogenannte geschlossene Polizeieinheiten. In der Definition des österreichischen Waffengebrauchs-

	rechts ist dies „eine in militärischer Ordnung unter einheitlichem Kommando mit gemeinsamer Zielsetzung auftretende Formation“ (Vgl. S. 86 Hager)
<b>GSVP</b>	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
<b>HoM</b>	Head of Mission
<b>HSN</b>	Human Security Network
<b>Human Security</b>	Siehe > <b>menschliche Sicherheit</b> <
<b>ICISS</b>	International Commission on Intervention and State Sovereignty
<b>IKKM</b>	Siehe > <b>Internationales Krisen- und Konfliktmanagement</b> <
<b>IKRK</b>	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
<b>InfoOps</b>	Information Operations
<b>Internationales Krisen- und Konfliktmanagement (IKKM)</b>	Konfliktmanagement erfolgt vor oder nach gewaltsamen Auseinandersetzungen, Krisenmanagement in den gewaltsamen Phasen selbst. Nach der Herstellung eines sicheren Umfelds kommt der Reform von Institutionen und Abläufen zur Vermeidung eines Rückfalls oder von Folgekonflikten- und Krisen entscheidende Bedeutung zu. (Glossaranhang 2014)
<b>IO</b>	Internationale Organisation
<b>ISAF</b>	International Security Assistance Force
<b>KFOR</b>	Kosovo Force
<b>Kombattant</b>	Zivilisten werden in bewaffneten Konflikten als „Gegenteil von Kombattanten“ definiert. Vgl. Popovski, Vesselin: Siblings, but not twins: POC and

	R2P. United Nations University 2011. < <a href="http://unu.edu/publications/articles/siblings-but-not-twins-poc-and-r2p.html">http://unu.edu/publications/articles/siblings-but-not-twins-poc-and-r2p.html</a> >.
<b>Konflikt</b>	Ein Konflikt ist eine meist gewaltsame Auseinandersetzung zwischen zwei oder mehreren Konfliktparteien und entspringt Tendenzen oder Absichten, deren gleichzeitige Verwirklichung den Konfliktparteien nicht möglich scheint. (MilLex)
<b>Konstabularisierung</b>	Das Konzept der Konstabularisierung geht auf Morris Janowitz' fundamentales Werk „The Professional Soldier“ zurück. Es beschreibt die Entwicklung des Selbstverständnisses der Soldaten, weg vom traditionellen Bild des militärischen Gewaltakteurs hin zum „modernen Soldaten“. Diesen kennzeichnet eine breite Aufgabenpalette, von Anwendung der militärischen Gewalt bis zu humanitären Auslandseinsätzen. (Siehe S. 104. Hager; Vgl. Janowitz, Morris (1960): The Professional Soldier. A Social and Political Report.)
<b>LMT</b>	Liaison Monitoring Team
<b>Long Range Patrols</b>	United Nations Peacekeeping Missions – Military Reconnaissance Manual (April 2015): Punkte 2.1.6 und 2.1.9.
<b>LRP</b>	Long Range Patrols
<b>MARO</b>	Siehe > <b>Mass Atrocity Response Operations</b> <
<b>Mass Atrocity Prevention Agenda</b>	Agenda zur Verhinderung oder Bekämpfung von gravierenden Menschenrechtsverbrechen
<b>Mass Atrocity Response Operations (MARO)</b>	Einsätze zur Verhinderung oder Bekämpfung von gravierenden Menschenrechtsverbrechen.

<b>Mediation</b>	Mediation ist ein außergerichtliches Verfahren der Streitbeilegung unter den Leitgedanken der Konsensfindung und der autonomen Übereinkunft der Konfliktparteien. Mediation ist ein Prozess mit 6 Phasen: Vorbereitung, Probleme erfassen und analysieren, Konfliktdiagnose, Konflikte und Probleme bearbeiten, Mediationsvereinbarung, Evaluation und Follow up. (MilLex)
<b>Menschliche Sicherheit</b>	Human Security; Schlagwort, das die Gewährleistung der Sicherheit von Personen meint.
<b>MINURSO</b>	franz.: Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental; engl.: United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara
<b>MINUSCA</b>	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic
<b>MINUSMA</b>	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
<b>MONUSCO</b>	United Nations Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo
<b>NGO</b>	Non-governmental Organisation (Nichtregierungsorganisation)
<b>OCHA</b>	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
<b>ODI</b>	Overseas Development Institute
<b>ONUC</b>	United Nations Operation in the Congo
<b>Operational Plan</b>	ist die für die jeweilige Führungsebene zusammengefasste Darstellung des geplanten oder vollzogenen Einsatzes der Kräfte von der Einheit einschließlich aufwärts. (MilLex)

ÖSFK	Österreichischen Studienzentrums für Frieden und Konfliktlösung
ÖSFK	Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung
ÖSS	Siehe > <b>Österreichische Sicherheitsstrategie</b> <
<b>Österreichische Sicherheitsstrategie (ÖSS)</b>	Die neue ÖSS bekennt sich zum umfassenden Sicherheitsbegriff. Dieser beinhaltet auch eine proaktive Sicherheitspolitik, welche darauf abzielt, „dass Bedrohungen erst gar nicht entstehen oder sich zumindest weniger nachteilig auswirken“. (Siehe Gauster: Zukünftige Konflikte und Internationales Krisen- und Konfliktmanagement 2.0: Parameter, Akteure und verfahren. In: Internationales Krisen- und Konfliktmanagement, Band 1/2014 S. 42)
<b>P3</b>	<i>Permanent Three</i> , die drei westlichen ständigen VN-SR-Mitglieder USA, Großbritannien und Frankreich.
<b>P5</b>	<i>Permanent Five</i> , die ständigen VN-SR-Mitglieder USA, Großbritannien, Frankreich, Russland und China.
<b>Peace Enforcement</b>	A > <b>peace support operation</b> < conducted to maintain a ceasefire or peace agreement where the level of consent and compliance is uncertain and the threat of disruption is high. The peace support force must be capable of applying credible coercive force and must apply the provisions of the ceasefire or peace agreement impartially. (AAP-6)
<b>Peace Support Operation</b>	<b>Friedensunterstützender Einsatz</b> ; An operation that impartially makes use of diplomatic, civil and military means, normally in pursuit of United Nations Charter purposes and principles, to restore or maintain peace. [...] (AAP-6)

<b>Peacebuilding</b>	A <b>&gt;peace support operation&lt;</b> employing complementary diplomatic, civil and -when necessary- military means, to address the underlying causes of conflict and the longer-term needs of the people. It requires a commitment to a long-term process and may run concurrently with other types of peace support operations. (AAP-6)
<b>Peacekeeping</b>	A <b>&gt;peace support operation&lt;</b> following an agreement or ceasefire that has established a permissive environment where the level of consent and compliance is high, and the threat of disruption is low. The use of force by a peace support force is normally limited to self-defence. (AAP-6)
<b>PoC</b>	Siehe <b>&gt;Protection of Civilians&lt;</b>
<b>Post-Conflict Rebuilding</b>	Pflicht zum Wiederaufbau
<b>Primary Responsibility</b>	Oberste Schutzverantwortung
<b>Protection of Civilians</b>	Schutz von Zivilpersonen Vgl. Smith, Michael G. / Whalan, Jeni / Thomson, Peter: The Protection of Civilians in UN Peacekeeping Operations: Recent Developments. Security Challenges, Volume 7, Nr. 4, 2011, S. 37. < <a href="http://www.regionalsecurity.org.au/Resources/Files/vol7no4SmithWhalanandThomson.pdf">http://www.regionalsecurity.org.au/Resources/Files/vol7no4SmithWhalanandThomson.pdf</a> >.
<b>Protective Environment</b>	Geschütztes Umfeld
<b>R2P</b>	Siehe <b>&gt;Responsibility to Protect&lt;</b>
<b>RCA</b>	Republic of Central Africa

<b>Responsibility to Prevent</b>	Pflicht zur Prävention
<b>Responsibility to Protect</b>	Verpflichtung/Verantwortlichkeit zum Schutz der Zivilbevölkerung
<b>RoE</b>	Siehe <b>&gt;Rules of Engagement&lt;</b>
<b>RTP</b>	Siehe <b>&gt;Responsibility to Protect&lt;</b>
<b>Rules of Engagement (RoE)</b>	Rules of Engagement sind Richtlinien und Verhaltensregeln, welche durch die jeweils kompetente militärische Ebene erlassen werden (z.B. EUMC) und die Anwendung militärischer Gewalt in krisenhaften Situationen und unter definierten Voraussetzungen regeln. (MilLex)
<b>Schutz</b>	Schutz ist eine Einsatzart der LaSK mit dem Zweck, wichtige Objekte, Verkehrswege, Räume und Personen vor einem überraschenden Zugriff durch offen oder verdeckt vorgehende gegnerische Kräfte oder zivile Störer zu bewahren. (MilLex)
<b>SHIRBRIG</b>	Stand-by Forces High Readiness Brigade
<b>Situational Awareness</b>	Die Bewertung des Lagebildes hinsichtlich Bedrohung und Wahrscheinlichkeit sowie die Ableitung der notwendigen Maßnahmen als Grundlage der Entscheidungsfindung. (MilLex)
<b>SOPF</b>	Separation of Parties by Force
<b>UNAMID</b>	United Nations Hybrid Operation in Darfur
<b>UNAMSIL</b>	United Nations Mission in Sierra Leone
<b>UNCT</b>	United Nations Country Team

<b>UNDOF</b>	United Nations Disengagement Observer Force (UN-Mission zur Überwachung des Entflechtungsabkommens zw. Israel und Syrien auf den Golanhöhen)
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme
<b>UNFICYP</b>	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus
<b>UNMEE</b>	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea
<b>UNMIK</b>	United Nations Mission in Kosovo
<b>UNMIL</b>	United Nations Mission in Liberia
<b>UNOCI</b>	United Nations Operation in Côte d'Ivoire
<b>UNOGIL</b>	United Nations Observation Group In Lebanon
<b>UNSAS</b>	UN Stand-By Arrangement System
<b>UNTAET</b>	United Nations Transitional Administration in East Timor
<b>VNSR</b>	Sicherheitsrat der Vereinten Nationen
<b>Whole of Nation Approach</b>	Gesamtheitlicher Ansatz bezogen auf einen einzelnen Nationalstaat unter Einbindung auch nicht-staatlicher Akteure (Glossaranhang 2014)

### Sonderquellen zum Glossar:

**AAP-6** (2013). NATO-Glossary of Terms and Definitions. NATO Standardisation Agency. 2013

**Glossaranhang** zu "Internationales Krisen- und Konfliktmanagement 2.0: Gesamtstaatliche Herausforderungen für kleinere Akteure". Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 2/2014. Wien 2014



**Glossar Military Intelligence** Heger (2015) Sprachinstitut des Österreichischen Bundesheeres/Landesverteidigungsakademie

**MilLex.** Militärlexikon des Österreichischen Bundesheeres im Intranet des ÖBH. Download vom 01.10.2016.

## **Autoren und Herausgeber**

Adriana Dubo, Forschungsmanagement und Kooperationen,  
Landesverteidigungsakademie

Felix Funda, Sprachinstitut des Bundesheeres,  
Landesverteidigungsakademie

Markus Gauster, Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement,  
Landesverteidigungsakademie

Kurt Hager, Büro für Sicherheitspolitik, Bundesministerium für Inneres

Benedikt Hensellek, Forschungsmanagement und Kooperationen,  
Landesverteidigungsakademie

Herwig Jedlaucnik, Institut für Strategie und Sicherheitspolitik,  
Landesverteidigungsakademie

Andreas Rotheneder, Institut für höhere militärische Führung,  
Landesverteidigungsakademie

Basma Salama, Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement,  
Landesverteidigungsakademie

Christian Stadler, Abteilung für Polemologie & Rechtsethik,  
Universität Wien

Nicolas Stockhammer, Abteilung für Polemologie & Rechtsethik,  
Universität Wien

Jürgen Wimmer, Institut für höhere militärische Führung,  
Landesverteidigungsakademie

# Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten

**Andreas Rotheneder und Benedikt Hensellek (Hrsg.)**

Schriftenreihe der  
Landesverteidigungsakademie