

20 Jahre Srebrenica – Zeit für ein UN-Schutzzonenkonzept

Annette Weerth

Seit ihrem verheerenden Scheitern in Srebrenica besteht bei den Vereinten Nationen große Zurückhaltung gegenüber der Einrichtung von Schutzzonen in Konfliktgebieten. Dabei zeigen andere Beispiele, dass solche Zonen eine sinnvolle Alternative zum Schutz verfolgter Personen bieten können. Die Gratwanderung zwischen militärischem Eingreifen und neutralem Schutz kann gelingen. 20 Jahre Srebrenica ist ein guter Anlass, um Lehren zu ziehen und ein tragfähiges Konzept für die Zukunft zu erarbeiten.

Das Schutzzonenkonzept

Definition und Entstehung

Seit den neunziger Jahren hat die internationale Gemeinschaft vermehrt Schutzzonen¹ errichtet, um verfolgte Personen innerhalb eines Konfliktgebiets vor Angriffen und schweren Menschenrechtsverletzungen zu schützen und ihre humanitäre Versorgung vor Ort sicherzustellen. Den ersten Versuch einer solchen Schutzzone stellten im Jahr 1991 die ›safe havens‹ dar. Sie wurden von einer amerikanisch geführten Militärkoalition in Nordirak errichtet und später von den UN übernommen. Sie sollten kurdische Flüchtlinge vor irakischer Gewalt schützen, ihre Rückkehr aus Iran und der Türkei ermöglichen sowie die humanitäre Versorgung sicherstellen. Errichtung, Schutz durch Bodentruppen und Luftkontrolle der Militärkoalition erfolgten ohne explizites Mandat des Sicherheitsrats. Allerdings wurden Organisation und Verwaltung der Zonen nach wenigen Wochen mit Zustimmung der irakischen Führung an eine UN-Polizeitruppe abgegeben. Die Militärkoalition hielt sich im Hintergrund weiterhin zum Schutz bereit. Auch wenn die ›safe havens‹ gegen Ende aus Angst vor einem Kurdenstaat von irakischer aber auch türkischer Seite immer wieder angegriffen wurden, konnten sie lange einen hohen Grad an Sicherheit und humanitärer Versorgung gewähren und die Rückkehr tausender Vertriebener aus der Türkei ermöglichen.

Im Jahr 1993 erklärte dann erstmals der UN-Sicherheitsrat während des Bürgerkriegs in Kroatien und Bosnien-Herzegowina sogenannte ›safe areas‹. Sie sollten die bosnischen Muslime vor serbischen Angriffen schützen, die Verteilung der Hilfsgüter ermöglichen und den politischen Friedensprozess fördern. Grundlage bildete eine Resolution nach Kapitel VII UN-Charta, nach der verschiedene Städte als ›safe areas‹ behandelt und alle Angriffe auf und

feindliche Maßnahmen gegen die Gebiete unterbleiben sollten.² Eine Zustimmung der Konfliktparteien zu den ›safe areas‹ gab es nicht, teilweise jedoch Entmilitarisierungsabkommen für die Gebiete. Der Schutz und die Organisation der ›safe areas‹ oblag der Friedenstruppe UNPROFOR (United Nations Protection Force; Deutsch: Schutztruppe der Vereinten Nationen). Gleichzeitig waren die Mitgliedstaaten autorisiert, alle notwendigen Maßnahmen zur Unterstützung der UNPROFOR durch Luftangriffe zu ergreifen.³ Auch wenn die ›safe areas‹ anfänglich Menschenleben gerettet haben, konnten sie den versprochenen Schutz und die humanitäre Versorgung nicht bieten. Angriffe und Blockaden der humanitären Hilfe führten zu unerträglichen Bedingungen. Im Juni 1995 fiel mit Srebrenica die erste ›safe area‹ begleitet von Massendeportationen, schweren Menschenrechtsverletzungen und Misshandlungen. Dem folgte die brutale Einnahme der ›safe area‹ Zepa. Die von der NATO im August begonnenen Luftangriffe kamen für mehr als 8000 bosnische Serben zu spät.⁴

Das jüngste Beispiel einer UN-Schutzzone ist die ›safe humanitarian zone‹ in Ruanda im Jahr 1994.⁵ Um dem Massaker der Hutus an den Tutsis und der Massenflucht nach Zaire ein Ende zu bereiten, errichtete eine französisch-senegalesische Militärkoalition auf Grundlage einer Sicherheitsratsresolution im Südwesten Ruandas eine ›safe humanitarian zone‹. Der Sicherheitsrat hatte die Mitgliedstaaten ermächtigt, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die humanitären Ziele der Hilfsmission der Vereinten Nationen für Ruanda (UNAMIR) zu erreichen.⁶ Nachdem die Übergangsregierung die Kontrolle übernommen sowie einen einseitigen Waffenstillstand erklärt hatte, übergab die Militärkoalition nach



Dr. iur. Annette Weerth, geb. 1976, ist seit dem Jahr 2005 im höheren Dienst im Auswärtigen Amt, zuletzt in der Personalplanung der Personalabteilung in der Zentrale in Berlin tätig.

1 Vgl. ausführlich dazu Annette (Weerth geb.) Simon, UN-Schutzzonen – Ein Schutzinstrument für verfolgte Personen?, Heidelberg 2005.

2 UN-Dok. S/RES/819 v. 16.4.1993; UN-Dok. S/RES/824 v. 6.5.1993.

3 UN-Dok. S/RES/836 v. 4.6.1993.

4 Näheres dazu im Beitrag von Norrie Macqueen, in diesem Heft, S. 99–105.

5 Siehe auch das Themenheft ›Lehren aus Ruanda 1994‹, Vereinte Nationen (VN), 2/2014, insbesondere den Beitrag von Manfred Eisele, S. 51–58.

6 UN-Dok. S/RES/929 v. 22.6.1994.

Die von der internationalen Gemeinschaft errichteten Schutzzonen sind weder im humanitären Völkerrecht noch in der UN-Charta vorgesehen oder definiert.

zwei Monaten die ›safe humanitarian zone‹ an die UNAMIR. Allerdings konnte die UNAMIR mit der Übergangsregierung die steigenden Feindseligkeiten von Rebellen und wiederbewaffneten Militärs in den Lagern nicht schlichten und musste die Zone am Ende zwangsweise schließen. Dabei kam es zu Massenexekutionen und blutigen Ausschreitungen. Insgesamt konnten die ›safe humanitarian zones‹ aber zeitweise 1,2 bis 1,5 Millionen Vertriebene vor schweren Menschenrechtsverletzungen bewahren, die Verluste unter der Zivilbevölkerung deutlich verringern und einen gewissen humanitären Mindeststandard sichern.

Konzeptualisierung

Die von der internationalen Gemeinschaft errichteten Schutzzonen sind weder im humanitären Völkerrecht noch in der UN-Charta vorgesehen oder definiert. Das humanitäre Völkerrecht kennt zwar verschiedene neutralisierte Orte, die dem Schutz der Zivilbevölkerung vor den Auswirkungen eines Konflikts dienen. Jedoch setzen diese humanitären Zonen die Zustimmung der Konfliktparteien und die Achtung humanitärer Grundsätze durch die Konfliktparteien voraus. Dazu gehören insbesondere Angriffe auf die Zivilbevölkerung und zivile Orte zu unterlassen und humanitäre Hilfe zuzulassen. Ist die Zivilbevölkerung jedoch – wie bei Völkermord, ethnischer Verfolgung oder anderen Verbrechen gegen die Menschlichkeit – wesentliches Ziel des Konflikts, funktionieren diese humanitären Zonen nicht. In dem Fall muss die Schutzzone den Konfliktparteien durch Einnahme des Gebiets und militärischen Schutz aufgezwungen werden.

Auch die bisherigen Regelungen zum Recht von Binnenvertriebenen empfehlen nur Schutzzonen im Sinne humanitärer Zonen.⁷ Sie zielen auf die Sicherstellung der humanitären Versorgung und den Schutz der Bevölkerung vor den Auswirkungen bewaffneter Auseinandersetzungen ab und setzen maßgeblich auf die Kooperation der Konfliktparteien. In Fällen, in denen die Zivilbevölkerung ausdrückliches Ziel der Auseinandersetzung ist, sind sie keine Lösung.

Ebenso wenig kennt die UN-Charta Schutzzonen. Erst mit zunehmender Einbeziehung der Zivilbevölkerung in Konflikte und den Lehren aus Irak, Bosnien und Ruanda erkannten die UN mit militärischem Zwang errichtete Schutzzonen als Instrument zum Schutz verfolgter Personen an. Im Jahr 2000 nahm der Sicherheitsrat ›safety zones‹ zum Schutz der Zivilbevölkerung vor Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen als mögliches Schutzinstrument in sein Repertoire ausdrücklich auf.⁸ Der UN-Generalsekretär hatte ›safety zones‹ und ›safe corridors‹ in solchen Situationen empfohlen. Als wesentliche Merkmale hatte er ein vor der Errichtung vorhandenes Gewaltpotenzial,

ihre Demilitarisierung und eine Evakuierungsoption genannt.⁹ Weitergehende Regeln oder ein Konzept gibt es bei den UN bisher nicht.

Völkerrechtlicher Rahmen für die Errichtung von Schutzzonen

Resolution nach Kapitel VII

Grundlage für die Errichtung einer Schutzzone ist grundsätzlich eine Resolution des UN-Sicherheitsrats nach Kapitel VII. Nur so können Schutz und humanitäre Versorgung der verfolgten Bevölkerung unabhängig vom Willen der Konfliktparteien sichergestellt werden. Der damit verbundene Eingriff in die Souveränität des Gaststaats ist wegen Artikel 2 Absatz 7 UN-Charta nur bei vom Sicherheitsrat festgestellter Bedrohung des Weltfriedens oder der internationalen Sicherheit nach Kapitel VII gerechtfertigt. Hierzu reicht die Feststellung von Genozid, schweren Menschenrechtsverletzungen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Verletzungen des humanitären Völkerrechts aus.¹⁰

Die Schutzzonenerrichtung kann entweder wie in Bosnien in Form einer vorläufigen Maßnahme nach Artikel 40 UN-Charta als Neutralisierungsforderung des Sicherheitsrats selbst erfolgen, oder er kann wie in Ruanda die Mitgliedstaaten zur zwangsweisen Neutralisierung und Errichtung der Zone nach Artikel 42 UN-Charta ermächtigen. Die Wahl der Mittel hängt wesentlich von der zu erwartenden Kooperation der Konfliktparteien ab.

Zwar ist die vorübergehende Neutralisierung eines Gebiets nicht ausdrücklich in Artikel 40 UN-Charta genannt. Sie enthält aber typische vorläufige Maßnahmen wie Entmilitarisierung, Truppenrückzug, Unterlassen von Angriffen und Maßnahmen zur Linderung des Leidens. Die Neutralisierungsanordnung sollte durch Überwachungs- und Zwangsmaßnahmen (etwa eine schnelle Eingreiftruppe oder Luftunterstützung) nach Artikel 41 und 42 begleitet werden, um die Umsetzung der Anordnung sicherzustellen. Zudem muss der Sicherheitsrat alles unternehmen (etwa Entmilitarisierung oder den Friedensprozess begleiten), damit die vorübergehende Neutralisierung des Gebiets keine endgültige territoriale Zuweisung vorwegnimmt.

Fehlt die Kooperationsbereitschaft der Parteien von vornherein, kommt wie in Ruanda nur eine Ermächtigung zur zwangsweisen Einnahme, Neutralisierung und Kontrolle des Gebiets nach Artikel 42 UN-Charta in Betracht. Dabei muss der Sicherheitsrat ausdrücklich zur Einnahme des Gebiets und Souveränitätsbeschränkung ermächtigen. Eine allgemeine Autorisierung zu allen notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung und zur Sicherstellung der humanitären Hilfe ist mit Blick auf das Interventionsverbot des Artikels 2 Absatz 7

Grundlage für die Errichtung einer Schutzzone ist grundsätzlich eine Resolution des UN-Sicherheitsrats nach Kapitel VII.

UN-Charta nicht ausreichend, um das Schutzzonengebiet zu besetzen.

Ist eine Resolution nach Kapitel VII nicht möglich, wäre – sofern man die völkerrechtliche Zulässigkeit unterstützt – wie in Irak ein Rückgriff auf die humanitäre Intervention denkbar. Die von den Befürwortern dieser Eingriffsermächtigung geforderten Voraussetzungen lägen mit den schweren Menschenrechtsverletzungen und Völkermord vor. Eine humanitäre Intervention hätte den Vorteil, dass der politische Wille zum Einsatz des erforderlichen Gewaltpotenzials vorhanden ist und nicht von einer Entscheidung des Sicherheitsrats oder Umsetzung der Mitgliedstaaten abhängt. Klarer Nachteil bleibt aber die geringere Akzeptanz der nicht auf UN-Recht beruhenden Intervention. Eine wie in Irak erfolgte Übergabe der Organisation und Überwachung der Zone an die UN kann zumindest für die Zukunft die Akzeptanz und Unterstützung von Schutzzonen erhöhen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Übergabe durch eine Resolution nach Kapitel VII gedeckt ist und im Einvernehmen mit dem Gaststaat erfolgt.

Verhältnismäßigkeit und humanitäre Grundsätze

Grundsätzlich ist der UN-Sicherheitsrat bei der Ausgestaltung von Maßnahmen nach Kapitel VII frei. Jedoch muss er die Ziele und zwingenden Grundsätze der UN-Charta sowie des allgemeinen Völkerrechts beachten. Bei Schutzzonen können sich vor allem aus dem Verhältnismäßigkeits- und dem humanitären Unterscheidungsgrundsatz Leitlinien zur Ausgestaltung ergeben.

Die Einrichtung einer Schutzzone ist nur verhältnismäßig, wenn sie zeitlich und räumlich beschränkt ist. Der Eingriff in die Souveränität des Gaststaats darf nur so weit wie unbedingt erforderlich zur Zielerreichung sein. Auch sollte die Errichtung oder zumindest Verwaltung der Zone möglichst mit der (stillschweigenden) Zustimmung des Gaststaats erfolgen. Andernfalls steigt wie in Irak die Gefahr von Angriffen auf das Gebiet, weil der Gaststaat einen weitergehenden Souveränitäts- oder Kontrollverlust befürchtet.

Zur Sicherstellung des Schutzes kann – je nach Kooperationsbereitschaft der Parteien – zudem die Anordnung oder Vereinbarung einer Flugverbotszone und einer Sperrzone (exclusion zone) für schwere Waffen um die Schutzzone geeignet und erforderlich sein. In Irak und Bosnien hat dies zumindest zeitweise zu einem Rückgang der Angriffe geführt.

Mit Blick auf den humanitären Unterscheidungsgrundsatz, wonach zu jedem Zeitpunkt zwischen Zivilpersonen und Kombattanten sowie zwischen zivilen und militärischen Objekten zu unterscheiden ist,¹¹ sollte die Schutzzone möglichst vollständig ent-



Grabsteine an der Völkermord-Gedenkstätte in Potočari in der Nähe von Srebrenica, März 2009.
Foto: Michael Büker

militarisiert sein. Sie sollte sich auf militärisch uninteressantem Gebiet befinden, klar umgrenzt und gekennzeichnet sein sowie nur Zivilisten beherbergen. Andernfalls ist wie in Ruanda und Irak nicht nur die Sicherheit in den Zonen gefährdet, sondern wird auch die Akzeptanz der Konfliktparteien und des Gaststaats für die Neutralität der Zone schwinden. Dies bedeutet, dass die Organisation vorrangig zivilen Hilfsorganisationen überlassen sein sollte. Die vom Gaststaat in der Regel nicht mehr ausgeübten Ordnungsbefugnisse in der Schutzzone sollten von einer neutralen Friedens- oder Polizeitruppe (Schutzzonenmacht) übernommen werden. Sie kontrolliert, dass nur Zivilpersonen Zugang zur Schutzzone haben, überwacht die Demilitarisierung und stellt sicher, dass die Zone nicht zu Übungszwecken für eine der Kriegsparteien benutzt wird. Die erforderliche Unterstützung durch eine Eingreiftruppe sollte immer von außen und nur im Bedarfsfall kommen.

Insgesamt muss im Einzelfall abgewogen werden, inwieweit die Sicherheit in der Schutzzone eine klare Begrenzung zulässt oder die Ordnungsbefugnisse be-

Die Einrichtung einer Schutzzone ist nur verhältnismäßig, wenn sie zeitlich und räumlich beschränkt ist.

⁷ Asian-African Legal Consultative Committee, Report and Selected Documents of the Thirty-Third Session, Tokyo, 17.–21.1.1991, S. 148ff.; Art. 14 (3) London Declaration of International Principles on Internally Displaced Persons, ILA Res. No. 17/2000: 69 ILA, Conference Report (2000).

⁸ UN-Dok. S/RES/1296 v. 9.4.2000.

⁹ UN-Dok. S/1999/957 v. 8.9.1999, Empfehlung 39; UN Doc. S/1998/883 v. 2.9.1998, Abs. 22ff.

¹⁰ UN-Dok. S/RES/1296 v. 19.4.2000, Abs. 5.

¹¹ Vgl. Art. 48 und 58 lit. a) Zusatzprotokoll I zu den Genfer Konventionen.

Die administrativen Befugnisse und Pflichten der Schutzzonentruppe ergeben sich vor allem aus ihrem Mandat und/oder einer etwaigen Vereinbarung mit dem Gaststaat.

reits einer Friedenstruppe übergeben werden können. Insbesondere die Entmilitarisierung wurde in der Praxis weniger streng gehandhabt, um der flüchtenden und häufig aufständischen Bevölkerung nicht Mut und Verteidigungsmöglichkeit zu nehmen. Solche Eingeständnisse bei der Neutralität erfolgten aber in der Regel auf Kosten der geringeren Akzeptanz der Schutzzone und einer stärkeren zwangsweisen Durchsetzung.

Befugnisse der Schutzzonentruppe

Die administrativen Befugnisse und Pflichten der Schutzzonentruppe ergeben sich vor allem aus ihrem Mandat und/oder einer etwaigen Vereinbarung mit dem Gaststaat. Darin werden idealerweise ausdrücklich die hoheitlichen Aufgaben zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung übertragen; dazu gehören etwa die Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Bevölkerung, Kontrollen der Zonengrenzen oder Entwaffnung von Personen und die dazu erforderlichen Zwangsbefugnisse. Ergänzend können aus dem Selbst- und Mandatsverteidigungsrecht sowie dem Recht auf Nothilfe gegenüber der Bevölkerung solche Befugnisse abgeleitet werden, die zur eigenen Verteidigung, zum Schutz der Bevölkerung oder des Hilfspersonals unbedingt erforderlich sind. Das sind vor allem Maßnahmen der Gefahrenabwehr wie Abwehr von Angriffen, Verhinderung von Feindseligkeiten innerhalb der Bevölkerung oder gegenüber humanitären Helfern.

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

Pflichten der Schutzzonentruppe

Wie bei Flüchtlingslagern im eigenen Land ist die Schutzzonenmacht völkerrechtlich verpflichtet, einen menschenrechtlichen Mindeststandard an Schutz, humanitärer Versorgung und Freiheitsrechten zu gewährleisten. Besondere Einschränkungen ergeben sich aus Sicherheitsgründen und einem begrenzten Zugang zu Mitteln.

Mandat, mögliche Vereinbarung mit dem Gaststaat und Zielrichtung der Schutzzone beauftragen

die Schutzzonenmacht in der Regel, Schutz und humanitäre Versorgung der Schutzzonenbevölkerung sicherzustellen. Diese Verpflichtung wird durch allgemeine völkerrechtliche Regelungen konkretisiert und ergänzt, soweit die Schutzzonenmacht bei der Sicherung der Zone hoheitliche Befugnisse in Form der Verteidigung, Überwachung oder auch im Rahmen der öffentlichen Sicherheit wahrnimmt.

Grundlegende Normen sind das zwingende Völkermordverbot und – soweit die Schutzzonenmacht effektive Kontrolle über das Schutzzonengebiet ausübt – die besatzungsrechtlichen Schutzpflichten (Artikel 27 GK IV in Verbindung mit Artikel 47 GK IV). Ferner können sich ergänzend beziehungsweise subsidiär aus den völker- und gewohnheitsrechtlich verankerten Menschenrechten besondere Pflichten für die Schutzzonenmacht ergeben. Eine solche extritoriale Anwendung der Menschenrechte ist allgemein anerkannt.¹² Dies gilt nicht nur, wenn wie in Ruanda und Irak eine Truppe mit robustem Mandat (peace enforcement) das Gebiet zwangsweise kontrolliert, sondern auch, wenn eine Truppe mit traditionellem Mandat (peacekeeping) wie in Bosnien auf der Grundlage einer Vereinbarung mit dem Gaststaat oder dessen Duldung in der Schutzzone hoheitliche Befugnisse zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung wahrnimmt (etwa Kontrolle der Schutzzonengrenzen/bestimmter Gebiete, Entwaffnung, Sicherstellung humanitärer Versorgung, Verteidigung gegen Angriffe). Die humanitären und menschenrechtlichen Verpflichtungen werden zudem durch die in den letzten Jahren erarbeiteten Grundsätze zum Schutz von Binnenvertriebenen konkretisiert.

Inhaltlich muss die Schutzzonenmacht vor allem den physischen Schutz der Zonenbevölkerung vor Angriffen von außen und internen Gewalttätigkeiten sowie durch humanitäre Missstände gewährleisten. Dies kann auch eine Evakuierungspflicht oder ausnahmsweise eine Pflicht zur Aufrechterhaltung der Schutzzone bedeuten, etwa wenn ihre Auflösung zu gefährlich ist. Sowohl die Verhinderungspflicht des Völkermordverbots als auch die Schutzpflicht im Besatzungsrecht und das Recht auf Leben enthalten solch positive Schutzpflichten, sofern zumindest teilweise hoheitliche Gewalt über ein Territorium ausgeübt wird.

Aus der besatzungsrechtlichen Schutzpflicht, aber auch dem anerkannten Menschenrecht auf Nahrung, Unterkunft und medizinische Versorgung sowie dem Folterverbot ergibt sich darüber hinaus die Pflicht, die humanitäre und medizinische Versorgung sicherzustellen. Diese beinhaltet auch eine positive Schutzpflicht, den Transport humanitärer Hilfsgüter durch Begleitschutz oder die Aufhebung von Blockaden sowie die Wasser- und Stromversorgung sicherzustellen oder im Einzelfall die eigenen medizinischen Einrichtungen für die Bevölkerung zu öffnen.

Inhaltlich muss die Schutzzonenmacht vor allem den physischen Schutz der Zonenbevölkerung vor Angriffen von außen und internen Gewalttätigkeiten sowie durch humanitäre Missstände gewährleisten.

Ebenso ergibt sich aus der Achtung der Menschenwürde, dem Verbot unmenschlicher Behandlung sowie dem Besatzungsrecht die Verpflichtung, Person, Ehre, Familienrechte, religiöse Überzeugung, Gepflogenheiten und Gebräuche zu schützen beziehungsweise diesen Raum zu geben. Einschränkungen sind möglich, falls infolge des Kriegszustands beziehungsweise der Sicherheit (etwa bezüglich politischer Tätigkeit) notwendig.

Weiterhin darf die Schutzzonenmacht die Bewegungsfreiheit der Bevölkerung im sicheren Gebiet, aber auch über dessen Grenzen hinaus nicht unnötig einschränken beziehungsweise muss Maßnahmen wie Kontrollen ergreifen, um diese weitestgehend zu gewährleisten. Aus besatzungsrechtlicher Schutzpflicht, Menschenrechten und Völkermordverbot muss sie grundsätzlich auch die Zuflucht in die Schutzzone gewähren, die Rückkehr in Heimatgebiete und möglichst auch die Flucht aus der Schutzzone etwa durch sichere Korridore oder die Bereitstellung des Transports ermöglichen.¹² Ausnahmen sind nur bei überwiegenden Sicherheitsbedenken möglich, etwa bei Überfüllung oder militanten Tätigkeiten der Zufluchtsuchenden.

Auch wenn die Schutzzonentruppe über ihr Mandat hinaus aus dem allgemeinen Völker- und Gewohnheitsrecht zu weitgehenden Schutzmaßnahmen verpflichtet ist, bleibt der Umfang der Pflicht wesentlich von der Kooperationsbereitschaft der Konfliktparteien beziehungsweise den der Schutzzonenmacht zur Verfügung stehenden (Zwangs-)Mitteln abhängig. Überlebenswichtige Versorgung und Schutz können schnell (gerade in Enklaven wie in Bosnien) unmöglich werden. Entscheidend ist dann, dass die grundlegenden Rechte zwangsweise etwa durch Einrichtung von Schutzkorridoren beziehungsweise Aufhebung von Blockaden durchgesetzt und nicht zuletzt auch der Schutz der Schutzzonenmacht und humanitären Helfer gewährleistet werden können.

Verantwortung des UN-Sicherheitsrats

Schutzzonen sind damit nur umsetzbar, wenn der Sicherheitsrat bereits bei deren Errichtung die erforderlichen Zwangsmittel genehmigt und diese dann auch zur Verfügung stellt oder durch Truppenstellerabkommen mit Mitgliedstaaten nach Artikel 43 UN-Charta sicherstellt. Die Ermächtigung unter Kapitel VII zu »allen erforderlichen Maßnahmen« zum Schutz der Bevölkerung beziehungsweise zur Sicherstellung der humanitären Hilfe wie in Ruanda ist hinreichend weitgehend. Jedoch wäre eine Konkretisierung der zur Verfügung stehenden Instrumente (etwa Errichtung von Schutzkorridoren, Entmilitarisierung, Flugverbot) zur Vermeidung von Unklarheiten sinnvoll.

Der Sicherheitsrat muss zudem die Menschenrechtslage in den Schutzzonen fortwährend beobachten, um gegebenenfalls entsprechende Anpassungen

der zur Verfügung stehenden Mittel und Handlungsoptionen zu veranlassen oder auch die Schutzzone zu schließen, wenn der Mindeststandard nicht mehr gewährleistet ist. Dies kann er durch Berichtspflichten der Schutzzonentruppe, der beteiligten Mitgliedstaaten, aber vor allem durch unabhängige und spezialisierte UN-Organe wie Beobachtertruppen, den UN-Generalsekretär, Sonderbeauftragte für die Region oder Sonderberichterstatter für Menschenrechte/Binnenvertriebene tun. Enthalten ihre Berichte Hinweise auf eine offensichtlich unzureichende Sicherheit oder humanitäre Versorgung und dringende Handlungsempfehlungen, darf der Sicherheitsrat diese nicht unbeachtet lassen.

Eine entsprechende Pflicht zur Beobachtung und Anpassung der Maßnahmen ergibt sich aus dem zwingenden Effektivitätserfordernis und dem Grundsatz von Treu und Glauben sowie der zwingenden Pflicht, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und schwere Verletzungen des Rechts auf Leben zu verhindern. Der Sicherheitsrat darf die Verteidigungsfähigkeit eines Staates durch Neutralisierung und Entmilitarisierung des Schutzzonengebiets nur so lange beschränken, wie die Maßnahme auch geeignet ist, der Friedenssicherung zu dienen, das heißt ein Mindeststandard an humanitärer Versorgung und Menschenrechten in der Schutzzone gewährleistet ist. Ist das nicht mehr der Fall, müsste der Rat dies entsprechend zwangsweise durchsetzen, Fluchtmöglichkeiten gewähren oder die Bevölkerung sich selbst verteidigen lassen.

Gründe für das Scheitern der Schutzzone in Srebrenica

In Bosnien, insbesondere in den Schutzzonen Srebrenica und Zepa, wo der menschenrechtliche Mindeststandard und Schutz in keiner Weise eingehalten werden konnte, bestanden sowohl bei der Ausgestaltung der Schutzzone als auch ihrer Umsetzung erhebliche Mängel. Das Hauptproblem war, dass der abnehmenden Kooperationsbereitschaft der Konfliktparteien unzureichende Zwangsbefugnisse der Schutzzonenmacht UNPROFOR gegenüber standen. Diese wären nötig gewesen, um Angriffe abzuwehren, Blockaden der humanitären Konvois aufzuheben und dadurch die Versorgung mit Hilfsgütern und Munition sicherzustellen oder um Schutzkorridore für die Evakuierung der Bevölkerung abzusichern. Das Selbstverteidigungs- und Nothilfe-

Schutzzonen sind nur umsetzbar, wenn der Sicherheitsrat bereits bei deren Errichtung die erforderlichen Zwangsmittel genehmigt und diese auch zur Verfügung stellt.

Das Hauptproblem war, dass der abnehmenden Kooperationsbereitschaft der Konfliktparteien unzureichende Zwangsbefugnisse der Schutzzonenmacht UNPROFOR gegenüber standen.

¹² Grundlegend: *Banković and Others v. Belgium and 16 other Contracting States*, EGMR, 12.12.2001, Appl. No. 52207/99; bestätigend *Al-Skeini and Others v. United Kingdom*, EGMR, 7.7.2011, Appl. No. 55721/07; *Issa and Others v. Turkey*, EGMR, 16.11.2004, Appl. No. 31821/96.

¹³ Vgl. UN Doc. S/1994/1389 v. 1.12.1994, Abs. 53.

Trotz wiederholter Hinweise auf katastrophale humanitäre Bedingungen unterließ der Sicherheitsrat weitere Schritte.

recht der UNPROFOR sowie ihre leichte Bewaffnung und geringe Truppenstärke¹⁴ reichten dafür nicht aus.

Gleichzeitig nutzte die Staatengemeinschaft aber auch die genehmigten (Zwangs-)Mittel nur unzureichend. Die vom Sicherheitsrat eigens für den Schutz der Schutzzonen autorisierte Truppenverstärkung für die UNPROFOR von 7600 wurde kaum zur Hälfte erreicht. Auch der Einsatz der zur Verfügung stehenden Luftunterstützung durch die NATO wurde durch ein unklares Mandat, komplizierte Abstimmungsverfahren und eine restriktive Handhabung nicht hinreichend genutzt. Mehrfache Forderungen nach Luftunterstützung durch die UNPROFOR kurz vor der Einnahme Srebrenicas blieben folgenlos. Zudem wird teilweise hinterfragt, ob UNPROFOR ihr Selbstverteidigungsrecht immer voll ausgeschöpft hat.¹⁵

Eine unvollständige Entmilitarisierung und unklare Begrenzung der Schutzzone provozierten Angriffe auf die Schutzzone. Es fehlte an einem klaren Evakuierungs- und Verteidigungsplan. Mandat und Aufklärung der Schutzzonentruppe über Konzept und seine Grenzen waren unzureichend. Nicht zuletzt sorgten aber auch komplizierte und lange Berichtswege für lückenhafte oder verspätete Unterrichtung des Sicherheitsrats. Insbesondere kurz vor Einnahme der Schutzzone Srebrenica fehlte ihm ein hinreichendes Bild der akuten Bedrohungslage.¹⁶ Gleichzeitig berücksichtigte der Sicherheitsrat die Informationen der von ihm beauftragten UN-Organe unzureichend. Trotz wiederholter Hinweise des UN-Generalsekretärs und des Sonderberichterstatters für Menschenrechte auf katastrophale humanitäre Bedingungen sowie eindringlicher Forderungen nach weiteren Schutz- oder Evakuierungsmaßnahmen unterließ er weitere Schritte.¹⁷

Ausblick

Schutzzonen im Konfliktgebiet können eine sinnvolle Ergänzung des Schutzes verfolgter Personen sein. Sie können so in ihrem gewohnten Lebensraum bleiben und müssen nicht den gefährlichen Weg samt Rückkehrschwierigkeiten in weiter entfernte Gebiete oder ins Ausland antreten. Schutzzonen können eine Friedenslösung mit allen Parteien vereinfachen und einer Konfliktverlagerung auf andere Gebiete vorbeugen.

Allerdings können Schutzzonen nur eine vorübergehende Lösung sein. Sie sind mit einem Eingriff in die Souveränität des Gaststaats verbunden und können meist nur für einen kleinen Teil der Bevölkerung ein sehr geringes Maß an Sicherheit und humanitärer Versorgung sicherstellen. Sie sind zudem nicht für jeden Konflikt mit Massenfluchtbewegungen und humanitärem Leid geeignet. Sie bergen immer die Gefahr der faktischen Einflussnahme auf die Konfliktlösung, indem eine Konfliktpartei geschützt

wird, und erfordern – je nach Kooperationsbereitschaft und militärischer Stärke der Konfliktparteien – erhebliche militärische Ressourcen. Die Zurückhaltung der Staatengemeinschaft im Hinblick auf Schutzzonen in Konflikten wie Libyen und Syrien, wo es um den Sturz eines hochbewaffneten Regimes geht, ist insofern verständlich.

Eine Schutzzone wäre, ob gewollt oder nicht, eine Unterstützung des Regimegegners und damit des undemokratischen Regimewechsels. Sie würde Regimegegner, deren Anführer in Syrien selbst eine solche Schutzzone gefordert haben, um sich und möglichen Deserteuren Zuflucht vor syrischen Angriffen zu bieten, schützen und damit die Neutralität und Akzeptanz der Schutzzone durch das Regime von Beginn an zunichtemachen. Dies umso mehr bei vorangegangener Unterstützung durch Waffenlieferungen oder Ausbildung.

Die faktische Unterstützung des undemokratischen Regimewechsels ist zudem völkerrechtlich nicht unbedenklich. Dies hat zuletzt die Diskussion um die Flugverbotszone in Libyen, die von den Regimegegnern gefordert worden war und faktisch auch ihrem Schutz gedient hat, gezeigt.

Vor allem aber wäre ein unübersehbares Maß an militärischer Gewalt erforderlich, um eine solche Zone tatsächlich vor Angriffen zu sichern und mit den gleichzeitig einzurichtenden Schutzkorridoren für humanitäre Hilfe und Fluchtmöglichkeiten kaum zu stemmen. Die militärische Stärke, massive Luftabwehr, anspruchsvollen Waffenarsenale der syrischen Streitkräfte und Widerstandsfähigkeit des syrischen Regimes würden einen weitaus massiveren und längeren Einsatz als gegen Libyen bedeuten.

Eher geeignet erscheinen Schutzzonen deswegen in stärker ethnischen Auseinandersetzungen wie in Südsudan, wo es nicht um einen direkten Kampf gegen ein hochgerüstetes Regime geht. Zwar hat die Staatengemeinschaft bisher aus gutem Grund vermieden, Camps der UN-Mission in Südsudan (UNMISS), in die sie Verfolgte aufgenommen und ihnen Schutz geboten hat, als Schutzzonen zu proklamieren. Zum einen sind die Orte bisher nicht dazu ausgerichtet, dauerhaft eine weitere Flut an Personen aufzunehmen und zu versorgen. Zum anderen zeigen bisherige Angriffe auf die Gebiete, dass die bereits brüchige Kooperationsbereitschaft der Konfliktparteien schwinden könnte und Angriffe auf UN-Lager sich mehren könnten. Mit einem robusten militärischen Engagement wäre der verlässliche Schutz und die humanitäre Versorgung der Gebiete denkbar. Aber auch das bisherige Modell – Schutz neutraler Orte ohne ausdrückliche Schutzzonenklärung – erscheint eine interessante Alternative, um die Kooperationsbereitschaft der Konfliktparteien zu erhalten. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass das Offenlassen nicht dazu dient, der vollen Schutzverantwortung zu entkommen.

Schutzzonen können meist nur für einen kleinen Teil der Bevölkerung ein sehr geringes Maß an Sicherheit und humanitärer Versorgung sicherstellen.

Schutzzonen bleiben immer nur eine Ergänzung des Schutzsystems für verfolgte Menschen. Die Staatengemeinschaft muss nicht nur im konkreten Konflikt abwägen, welche Form des Schutzes sinnvoll und realistisch ist. Sondern sie muss auch alles daran setzen, immer eine Flucht ins Ausland oder in sichere Gebiete im Heimatland offen zu lassen. Die Flucht in Schutzzonen ist kein Verzicht auf das Recht auf Asyl. Schutzzonen dürfen aufgrund ihrer geringen Kapazität nicht als die Flüchtlingseigenschaft ausschließende interne Fluchtmöglichkeit gewertet werden.

Empfehlungen

Für Situationen, in denen Schutzzonen eine sinnvolle Rolle spielen können, sollten die UN ein hinsichtlich Einsatz, Errichtung und Sicherung detailliertes Schutzkonzept formulieren, das im konkreten Einsatz durch klare Mandate und Verantwortungszuweisung ergänzt wird. Eckpunkte sollten sein:

1. Eine Schutzzone setzt die Bedrohung der internationalen Sicherheit und des Weltfriedens nach Artikel 39 UN-Charta durch Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen und eine dadurch verursachte Verfolgung der Zivilbevölkerung oder eines Teiles von ihr voraus. Massenflucht reicht nicht aus.
2. Schutzzonen sollten über Resolutionen nach Kapitel VII errichtet werden und von Beginn an über ein vom Sicherheitsrat autorisiertes und gewährleistetes Gewaltpotenzial verfügen, um erforderlichenfalls Schutz und humanitäre Versorgung zwangsweise sicherzustellen. Der Sicherheitsrat sollte sie möglichst durch Flugverbots- und Sperrzonen für schwere Waffen sowie die Möglichkeit von Schutzkorridoren zur Gewährleistung humanitärer Hilfe und Flucht ergänzen. Gleichzeitig sollte immer die weitestgehende Kooperation mit den Parteien gesucht werden.
3. Die temporäre Natur der Schutzzone muss herausgestellt und durch Friedensgespräche abgesichert werden. Nur so kann Misstrauen abgebaut und Akzeptanz geschaffen werden, dass die Schutzzone keine Vorwegnahme einer territorialen Konfliktlösung oder Unterstützung einer der Konfliktparteien bedeutet.
4. Bei der Wahl des Ortes sollten Ballungszentren mit entsprechender Infrastruktur sowie Grenznähe und gute Versorgungswege berücksichtigt werden, um humanitäre Hilfe und eine etwaige Flucht zu erleichtern.
5. Zur Wahrung der Neutralität ist die Schutzzone weitestgehend zu entmilitarisieren und zu begrenzen. Feste militärische Einrichtungen in der Schutzzone sind zu vermeiden. Die Organisation der Schutzzone sollte vor allem durch humanitäre Organisationen wie dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz oder dem Hohen Flüchtlingskommissar im Einvernehmen mit dem Gaststaat erfolgen; die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit durch eine Friedens- oder Polizeitruppe. Schutz und humanitäre Hilfe muss durch eine außenstehende Eingreiftruppe/Luftunterstützung und nur im Einzelfall sichergestellt werden.

tee vom Roten Kreuz oder dem Hohen Flüchtlingskommissar im Einvernehmen mit dem Gaststaat erfolgen; die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit durch eine Friedens- oder Polizeitruppe. Schutz und humanitäre Hilfe muss durch eine außenstehende Eingreiftruppe/Luftunterstützung und nur im Einzelfall sichergestellt werden.

6. Die Schutzzonenmacht ist im Rahmen der in der Schutzzone zugewiesenen hoheitlichen Aufgaben gemeinsam mit dem Gaststaat für die Einhaltung eines menschenrechtlichen Mindeststandards verantwortlich. Ein UN-Katalog zu den Rechten der Schutzzonenbevölkerung wäre sinnvoll.
7. Der Sicherheitsrat muss die Kontrolle darüber behalten, wie die Schutzzone errichtet, aufrechterhalten und ausgestaltet werden soll; er muss im Zweifelsfall erforderliche Anpassungen oder gar die Aufhebung der Schutzzone veranlassen. Ein konkretes und befristetes Mandat der Schutzzonentruppe sowie Berichtspflichten erleichtern die Kontrolle. Der Sicherheitsrat muss für einen Verteidigungs- und Evakuierungsplan sorgen.
8. Die Überwachung der humanitären Situation in der Schutzzone sollte der Sicherheitsrat spezialisierten Einheiten der UN (etwa Hoher Flüchtlingskommissar, Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten, Sondergesandte, Sonderberichterstatter) übertragen und ihren Berichten/Empfehlungen entsprechende Bedeutung beimessen.

Erfolg und Anerkennung von Schutzzonen hängen vom richtigen Einsatz, Willen und der Fähigkeit ab, Schutz und Versorgung der verfolgten Personen notfalls zwangsweise durchzusetzen. Nur wenn die Staatengemeinschaft ihre Schutzverantwortung im konkreten Fall pflichtbewusst ausübt, können Schutzzonen ihre Rolle beim Schutz verfolgter Personen vor Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen ausüben und ein erneutes Srebrenica verhindert werden.

14 Am Ende standen in Srebrenica 150 leicht bewaffnete UNPROFOR-Soldaten 2000 schwer bewaffneten bosnisch-serbischen Kämpfern gegenüber, vgl. UN Doc. A/54/549 v. 15.11.1999, Abs. 472. Die UNPROFOR hatte ursprünglich eine Truppenstärke von 34 000 Personen für die Sicherung der Schutzzonen für erforderlich gehalten, vgl. UN Doc S/1994/300 v. 16.3.1994, Abs. 35f.

15 Vgl. zu den Gründen: Rapport d'Information, Srebrenica, déposé par la Mission d'Information Commune sur les Événements de Srebrenica, Band 1, 22.11.2001, Assemblée Nationale, Dok.-Nr. 3413; UN Doc. A/54/549 v. 15.11.1999, Abs. 470ff.

16 UN Doc. A/54/549 v. 15.11.1999, Abs. 282.

17 Vgl. Letter addressed by Tadeusz Mazowiecki to the Chairman of the Commission on Human Rights, UN Doc. E/CN.4/1996/9 v. 22.8.1995, Annex I.

Für Situationen, in denen Schutzzonen eine sinnvolle Rolle spielen können, sollten die UN ein detaillierteres Schutzkonzept formulieren.

Nur wenn die Staatengemeinschaft ihre Schutzverantwortung im konkreten Fall pflichtbewusst ausübt, kann ein erneutes Srebrenica verhindert werden.