

Heidemarie Wieczorek-Zeul

Responsibility to Protect – Der Fall Libyen

Darf die Staatengemeinschaft zum Schutz humanitärer Rechte in einem Land militärisch intervenieren oder hat die im Völkerrecht enthaltene Staatssouveränität Vorrang? Mit dem Einsatz in Libyen hat sich der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen erstmalig auf die »Responsibility to Protect« berufen – Eine Schutzverantwortung der Internationalen Gemeinschaft vor Menschenrechtsverletzungen. Grund genug, dieses Konzept näher zu betrachten und sich zu fragen, inwiefern es im Anwendungsfall Libyen Bestand hat.

Mit der Intervention der internationalen Staatengemeinschaft in Libyen und Deutschlands Enthaltung im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ist ein Streit darüber entbrannt, wie der Einsatz militärischer Gewalt in einem bis dato »souveränen« Staat zu bewerten ist. Die *Responsibility to Protect* ist ein von Kofi Annan initiiertes Konzept, das als Reaktion auf die Völkermorde in Ruanda und Srebrenica ins Leben gerufen wurde. Ein Staatsapparat darf nicht Menschenrechtsverletzungen an seiner eigenen Bevölkerung begehen oder zulassen. Kann oder will er nicht deren Schutz gewährleisten, soll die Internationale Gemeinschaft, repräsentiert durch die Vereinten Nationen, dies übernehmen. Die Internationale Kommission zur Intervention und Staatensouveränität (ICISS) verfasste einen umfangreichen Bericht, der vom kanadischen Außenministerium vorgelegt wurde. In ihm wird eine Schutzverantwortung des Staates für seine Bevölkerung proklamiert. Staaten, die nicht in der Lage oder nicht willens sind, ihre Bevölkerung gegen Genozid, Kriegsverbrechen, Gewalt gegen ethnische Minderheiten und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen, können sich nicht mehr auf ihre staatliche Souveränität berufen. In diesem Fall geht die Schutzverantwortung auf die



Heidemarie Wieczorek-Zeul

(* 1942) ist Mitglied im Auswärtigen Ausschuss und im Unterausschuss Vereinte Nationen, internationale Organisationen und Globalisierung des Deutschen Bundestages. Von 1998 bis 2009 war sie Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

heidemarie.wieczorek-zeul@bundestag.de

internationale Staatengemeinschaft über, die über ihr Organ – den VN-Sicherheitsrat – Maßnahmen ergreifen kann. Das Konzept der *Responsibility to Protect* gibt Menschenrechten demnach Vorrang vor dem Rechtsgut der staatlichen Souveränität. An dieser Stelle sei angemerkt, dass die *Responsibility to Protect* in dem Bericht der Kanadier als weit mehr dargestellt wird als eine reine Verpflichtung zur Reaktion (»Responsibility to React«). Vielmehr umfasst das Konzept auch die Bereiche der Prävention (»Responsibility to Prevent«) und des Wiederaufbaus (»Responsibility to Rebuild«). Die Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft bedeutet demnach einen Prozess, an dessen Ende – und bei Versagen anderer Maßnahmen – die Durchsetzung des Menschenrechtsschutzes mit militärischer Gewalt steht.

Das Konzept fand im Jahre 2005 Eingang in das Abschlussdokument des Welt-

gipfels der Vereinten Nationen und wurde auf diese Weise von der Staatengemeinschaft inklusive Deutschland anerkannt.

Schwierige Abwägung

Menschenrechtsschutz vor Staatensovereänität ist richtig, dennoch wird das Konzept und dessen konkrete Anwendung zum Teil kritisch gesehen. Die Kritik bezieht sich auf die Frage, wann von Verbrechen gegen die Menschlichkeit gesprochen werden kann. Für die Klassifizierung der Menschenrechtsverletzungen wie Genozid oder Gewalt gegen ethnische Minderheiten gibt es zwar Bestimmungsfaktoren, aber auch hier stellt sich das Problem, dass die Situation vor Ort nicht immer transparent ist. Staaten, die Menschenrechtsverletzungen an ihrer Bevölkerung begehen oder die Absicht dazu hegen, werden versuchen, ihr Handeln so lange wie möglich zu verschleiern bzw. unter Angabe falscher Gründe zu rechtfertigen. Zudem wird von Kritikern der *Responsibility to Protect* angeführt, dass das Konzept Gefahr läuft, missbraucht zu werden, wenn unter dem Deckmantel einer humanitären Intervention in die Staatssouveränität eingegriffen wird. Und birgt eine militärische Intervention nicht auch die Gefahr einer unverhältnismäßig hohen Zahl ziviler Opfer, die es ja eigentlich zu verhindern gilt? Diese Kritikpunkte müssen selbstverständlich abgewogen werden. Aber der notwendige Schutz vor Gräueltaten muss aus meiner Sicht überwiegen.

Klar ist, dass die internationale Gemeinschaft nicht leichtfertig intervenieren darf. Militäraktionen, so gezielt sie auch eingesetzt werden, verursachen fast immer auch zivile Opfer. Die *Responsibility to Protect* benennt Kriterien, nach denen ein Einsatz entschieden werden soll: Die Gewaltanwendung muss als *ultima ratio*, also als letztes Mittel angewendet werden. Desweiteren müssen eine akute Bedrohung des Le-

bens einer großen Anzahl von Menschen und ein Staatsversagen, dem entgegenzutreten, vorliegen. Als drittes Kriterium soll die tatsächliche Absicht der intervenierenden Staaten die Überwindung des Leids der Zivilbevölkerung zum Ziel haben. Um diese Absicht deutlich zu machen, soll multilateral gehandelt werden. Zudem muss der Einsatz verhältnismäßig sein und sollte nicht über das Ziel des Schutzes der Zivilbevölkerung hinausgehen. Letztlich muss auch Aussicht darauf bestehen, dass die militärische Intervention erfolgreich sein wird.

Erstmals wurde das Konzept der Schutzverantwortung in den Resolutionen zu Libyen (1973) und der Elfenbeinküste (1975) erwähnt und es wurden Zwangsmaßnahmen nach Kap. VII der VN-Charta beschlossen. Es stellt sich die Frage, inwiefern das Vorgehen in Libyen mit dem Konzept der Schutzverantwortung zu vereinbaren ist. Daher soll zunächst die Genese des Konflikts dargestellt werden. Im Zuge des arabischen Frühlings formierte sich seit Februar Widerstand gegen das Gaddafi-Regime. Die Proteste, die zunächst friedlich waren, wurden gewaltsam niedergeschlagen. Das Militär flog Luftangriffe gegen die eigene Bevölkerung und setzte auch völkerrechtlich geächtete Streubomben ein. Zu erinnern sei auch an Gaddafis Rachedrohungen, die er über die staatlich kontrollierten Medien kommunizierte und die sich gegen Aufständische richteten. Die Einwohner Bengasis bezeichnete er als Ratten, denen gegenüber er keine Gnade walten lassen wolle. Mit Gaddafis Erstürmung dieser Rebellenhochburg stand zu befürchten, dass ein Massaker an der dort lebenden Bevölkerung und an allen Abtrünnigen verübt würde. Zehntausende, vielleicht sogar Hunderttausende Opfer hätten die Folge sein können. Darüber hinaus wandten sich Teile der libyschen Bevölkerung mit einem Hilfesuch explizit an die Internationale Gemeinschaft. Auch die Arabische Liga erklärte, ein militärisches Eingreifen in Libyen durch die Vereinten Nationen zu befürworten.

Unerträgliche deutsche Enthaltung

Der Sicherheitsrat verabschiedete also folgerichtig die Resolution 1970, in der zunächst ein sofortiges Ende der Gewalt gefordert und ein Waffenembargo gegen Libyen verhängt wurde. Nachdem absehbar war, dass Ersteres keine Beachtung finden würde, wurde die Resolution 1973 verabschiedet, die die Internationale Gemeinschaft autorisiert »alle notwendigen Maßnahmen« zum Schutz der Zivilbevölkerung zu ergreifen. Dadurch wird auch ein militärisches Eingreifen möglich. Gesondert werden dabei die Errichtung einer Flugverbotszone und die Durchsetzung des Waffenembargos genannt. Der Einsatz von Besatzungstruppen wird ausgeschlossen. Dies geht auf den anfänglichen Wunsch der Aufständischen zurück, nicht den Eindruck einer von außen oktroyierten Operation aufkommen zu lassen und die

Akzeptanz in der arabischen Bevölkerung nicht zu verwirken.

Bemerkenswert ist, dass weder Russland noch China die beiden Beschlüsse des Sicherheitsrates 1973 und 1975 verhindert haben und Länder wie Kolumbien, Nigeria, Südafrika und der Libanon zustimmten. Dabei stehen einige dieser Länder Eingriffen in die Staatssouveränität traditionell ablehnend gegenüber. Umso beschämender ist in diesem Zusammenhang die Enthaltung des nichtständigen Sicherheitsratsmitglieds Deutschland. Eine Enthaltung impliziert ungeachtet schönklingender Rechtfertigungsversuche die Inkaufnahme schwerster Menschenrechtsverletzungen – und das trotz eines VN-Mandats zum Schutz der Bevölkerung! Nach der Zustimmung Deutschlands zur ersten Libyen-Resolution und der ausdrücklichen Bejahung des arabischen Frühlings durch die Bundesregierung mutet diese Enthaltung unerträglich an. Deutsch-

land muss wieder zu einem klaren und verlässlichen außenpolitischen Kurs finden. Es darf nicht erneut zu einer Situation kommen, in der ein Diktator wie Gaddafi Deutschland für seine Enthaltung im Sicherheitsrat dankt.

Das Eingreifen der internationalen Staatengemeinschaft war und ist richtig. Wie uns die Vergangenheit lehrt, liegt die Gefahr allzu oft nicht im Missbrauch einer Staatsintervention zu politischen Zwecken sondern in der Untätigkeit der Staatengemeinschaft. Uri Avnery, Friedensaktivist und Holocaust-Überlebender, befand unlängst, dass in Libyen das Prinzip der Nichteinmischung obsolet sei, sobald es um Massenmord gehe. Es solle begraben wer-

den, bevor die Leichen zum Himmel zu stinken beginnen.

Mit dem Einsatz in Libyen ist die Schutzverantwortung erstmalig auf eine konkrete Situation angewendet worden und sie wird abschreckende Wirkung auf Diktatoren haben, ähnliche Taten zu begehen. Zukünftig wird es aber vor allem darauf ankommen nicht nur einzugreifen, wenn Menschenrechtsverletzungen unmittelbar bevorstehen, sondern präventiv tätig zu werden. Es gilt die in der *Responsibility to Protect* enthaltene *Responsibility to Prevent* konsequenter anzuwenden. Dazu gehört auch, Waffenlieferungen an solche Staaten zu unterlassen, die Menschenrechte missachten.

Hannah Wettig

Die ägyptischen Sozialdemokraten: Ein Modell für die Region?

Kaum ein halbes Jahr nach dem Umsturz in Ägypten ist Mubarak nicht mehr Präsident und das Land befindet sich in einem komplexen Transformationsprozess. Parteien werden gegründet, verschwinden zum Teil auch wieder. Die neue sozialdemokratische Partei debattiert noch über ihre Programmatik und sucht ihren Platz in der sich formierenden Parteienlandschaft. Ihre weitere Entwicklung lässt sich schwer vorhersagen, doch am Ende könnte sie sogar zum regionalen Modell für sozialdemokratische Organisationen avancieren.

Hannah Wettig

(* 1971) hat Sozialwissenschaften und Arabistik studiert. Als Reporterin, unter anderem für die *Berliner Zeitung* und *Die Welt*, bereiste sie zahlreiche Länder der Region.

Sie lebte zwei Jahre in Ägypten und drei Jahre in Beirut, wo sie als Redakteurin des libanesischen *Daily Star* arbeitete.

hannahwettig@yahoo.de



nig, um auch nur ein Treffen in kleiner Runde abzuhalten.

Die Anhänger der noch so jungen Sozialdemokratie haben sich im zweiten Stock eines Wohnhauses in einer Seitenstraße des Tahrir-Platzes eingerichtet. An der Tür im Treppenhaus hängt ein Plakat mit einer Faust, die eine schwarz-gelb-rote Rose hält: Die Farben, die in der ägyptischen Flagge vorkommen.

Keine vier Minuten zu Fuß von hier schlug die Geburtsstunde eines neuen Ägypten. Am 25. Januar hatte ein loses Bündnis aus jungen Menschen über *Facebook* und *Twitter* zu einer Demonstration

Keine 15 Bücher stehen bisher im Flurregal des Kairoer Büros der ägyptischen Sozialdemokraten. »Wir richten noch ein«, entschuldigt sich Hani Naguib, einer der Parteigründer. In drei Räumen stehen große Schreibtische, einige Bürossessel – zu we-