

Heidemarie Wieczorek-Zeul

»Responsibility to protect« – das Konzept der Schutzverantwortung der Vereinten Nationen

Wir alle sind der Meinung, dass die internationale Gemeinschaft und auch Deutschland versagt haben, als sie den Völkermord in Ruanda 1994 nicht verhinderten. Über drei Monate lang wurden dort jeden Tag tausende Menschen brutal ermordet und die Welt sah untätig zu.

Beim Millennium-Gipfel der Vereinten Nationen im Jahr 2000 rief der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan dazu auf, die Prinzipien der Staatssouveränität und die sie herausfordernde Realität der schwerwiegenden und systematischen Verletzungen der Menschenrechte miteinander zu verzahnen.

Es wurde die »International Commission on Intervention and State Sovereignty« (ICISS) gebildet. Ihr Ergebnis: Die Staaten haben gemäß der Menschenrechtscharta die sie verpflichtende Verantwortung, die Menschenrechte ihrer Bürgerinnen und Bürger zu schützen. Falls Staaten sich dieser Verantwortung verweigern, hat die internationale Gemeinschaft die Verpflichtung, schwere Menschenrechtsverletzungen und Gräueltaten, d.h. Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, zu verhindern, zu reagieren, wenn solche Verletzungen geschehen. Nach einem Eingreifen ist Wiederaufbau in den betroffenen Ländern zu leisten.

Im Jahr 2005 hat die UN-Generalversammlung die Ergebnisse der ICISS beschlossen: Die »Responsibility to Protect« – eine sich entwickelnde Völkerrechtsnorm.

Die ICISS hat dabei gleichzeitig Kriterien für die Entscheidung über militärisches Vorgehen festgelegt: Erfolgt dieses in aufrichtiger Absicht? Ist ein Eingriff der letzte Ausweg? Besteht Verhältnismäßigkeit? Wie sind die Zukunftsperspektiven?

Die Schutzverantwortung ist aber keineswegs nur auf die militärische Aktion

bezogen, sondern verlangt als Allererstes die Prävention von Gewalt und Gräueltaten. Hier lässt sich häufig Untätigkeit, Unfähigkeit und heuchlerisches Vertuschen bei der internationalen Gemeinschaft beobachten: Wie UN-Generalsekretär Ban Ki Moon zu Recht anlässlich des 20-jährigen Gedenkens an den Völkermord in Ruanda feststellte: Die internationale Gemeinschaft kann nicht vorgeben, sich um Gräueltaten und Verbrechen zu sorgen, wenn sie die Finanzierung der Prävention gerade nicht leistet!

2011 hat sich zum ersten Mal eine UN-Sicherheitsratsresolution – die Resolution 1973 – auf die »Responsibility to Protect« bezogen. Anlass hierfür war die Abstimmung über ein Mandat, um die von Gaddafi angekündigte Vernichtung von Bengasi in Libyen zu verhindern.

Es ist als schweres Versagen der damaligen schwarz-gelben Bundesregierung zu werten, dass Deutschland sich bei der Entscheidung über einen Libyen-Einsatz im UN-Sicherheitsrat der Stimme enthalten hat, in völliger Verkennung des grundlegenden Charakters der Entscheidung und in populistischer Erwartungshaltung. Und es war auch ein Versagen von SPD und Grünen, diese grundlegende Fehlentscheidung toleriert zu haben.

Es ist sicher richtig, dass die militärische Aktion, die dann Bengasi rettete, allein nicht ausreichte, um der Norm der »Responsibility to Protect« zu genügen. Notwendig wäre ein verstärktes und nachhaltiges politisches und diplomatisches Vorgehen in und mit diesem Land gewesen. Das wurde versäumt.

Notwendig wäre es bei der Beschlussfassung der UN-Resolution 1973 gewesen, eine politische Begleitung des Mandats vorzusehen, auch um eine unkontrol-

lierte Ausweitung des Auftrages (das sogenannte »Mission creep«) zu verhindern.

Dies wäre die richtige Entscheidung auch für die Bundesregierung in der Libyen-Frage gewesen.

Streitig ist nach wie vor die Frage, inwiefern in einer solchen Situation der Regimewechsel im betroffenen Krisenland notwendig ist oder ob dies dem »Selbstlauf« überlassen bleiben sollte.

Statt die »Responsibility to Protect« zu negieren oder grundsätzlich zu behaupten, es gäbe in diesen Fragen keinen internationalen Konsens, wäre es in der jetzigen internationalen Situation, gerade angesichts neuer islamistischer Gewaltgruppen wie dem IS, wichtig, das Konzept der Schutzverantwortung weiter zu stärken.

Das Konzept der Schutzverantwortung stärken

Im Sinne der Prävention geht es um systematische Maßnahmen, um Konflikte mit Eskalationspotenzial bis hin zu schwersten Gräueltaten schon im Vorfeld bekämpfen zu können. Es geht um die Analyse der strukturellen Ursachen derartiger Verbrechen und die Chancen, bei drohenden Verbrechen direkten Einfluss zu nehmen. Wichtig wäre es, in der Bundesregierung einen Arbeitsbereich einzurichten, dessen Ziel es ist, die Analyse zwischen den Ressorts zu stärken. Die USA haben im Jahr 2012 ein sogenanntes »Atrocity Prevention Board« eingerichtet, das eben diese Aufgabe hat.

Die Instrumente zur Verhinderung von Gräueltaten dürfen aber nicht einfach der zivilen Krisenprävention zugeordnet werden. Die Prävention von Gräueltaten zielt darauf ab, die Akteure davon abzuhalten, solche Verbrechen zu begehen. Konfliktprävention dagegen fokussiert sich darauf, einen Ausgleich zwischen den Konfliktparteien herbeizuführen. Krisenprävention ist, in egal welcher Form, im deutschen Bundeshaushalt katastrophal unterfinanziert. Rolf Mützenich, stellvertreten-

der SPD-Fraktionsvorsitzender, hat festgestellt: »Seit 2002 wurden knapp 600 zivile Fachkräfte im Auftrag des Auswärtigen Amtes in Friedenseinsätze der EU und der OSZE entsandt. Das sind nicht einmal 50 pro Jahr. Der zivile Friedensdienst hat seit 1999 rund 900 Friedensfachkräfte in über 50 Länder geschickt, 255 Polizisten sind derzeit in 13 internationalen Missionen tätig.« Er hat Recht. »Wenn wir so viel Geld in zivile Krisenprävention stecken würden wie in Auslandseinsätze der Bundeswehr, wäre die Welt vermutlich friedlicher«. Hier muss eine deutliche Verschiebung der finanziellen Gewichte stattfinden, sonst bleibt jede Betonung der Wichtigkeit von Prävention eine hohle Phrase.

Eine Weiterentwicklung des Konzeptes der Schutzverantwortung ist notwendig. Dabei sind folgende Punkte besonders wichtig.

- Alle drei Pfeiler der Schutzverantwortung – Prävention, Reaktion, Aufbau – müssen in ein politisches Konzept und eine chronologische Sequenzierung eingeordnet sein.
- Bevor ein Eingriff erfolgt, müssen alle friedlichen Mittel ausgeschöpft sein. Es muss eine umfassende Analyse der möglichen Konsequenzen eines militärischen Eingreifens stattgefunden haben.
- Im UN-Sicherheitsrat müssen Verfahren verwirklicht werden, die die Umsetzung der Mandate überwachen.
- Und natürlich kann der Einsatz von Gewalt nur durch den UN-Sicherheitsrat nach Kapitel VII der UN-Charta autorisiert werden.

Konzept der Schutzverantwortung weiterentwickeln

Dabei stellt sich die Frage, wie mit dem Veto-Recht im UN-Sicherheitsrat umgegangen wird. Eine Perspektive könnte sein, auch wenn sie schwer zu erreichen sein wird: Die Veto-Mächte im UN-Sicherheitsrat vereinbaren grundsätzlich, unabhängig von der aktuellen Situation, in Fäl-

len eines drohenden Völkermordes auf ein Veto zu verzichten.

Es gibt natürlich Situationen, in denen nicht militärisch agiert werden kann, weil dies die Situation noch verschlechtern würde. Aber grundsätzlich gilt, was Gareth Evans (der Co-Vorsitzende der ICISS) so formuliert hat: »Hard as it may be for many to instinctively accept, if there is one thing as bad as using military force when we should not, it is not using military force when we *should*.«

Die Diskussion über die »Responsibility to Protect« muss in einem weiteren Kontext diskutiert werden: Wir dürfen nicht

Den gesetzlosen Zustand nicht hinnehmen akzeptieren, dass die Welt in einen zunehmend gesetzlosen Zustand gerät, in dem die Vereinten Nationen durch wichtige Staaten, auch durch die USA, handlungsunfähig gemacht werden. Die Konsequenz wäre eine weitere Zunahme von Gewalt und/oder ein Anwachsen autoritärer Herrschaftssysteme in der Welt. Denn: »Ohne starke Vereinte Nationen, ausgestattet mit interventionsfähigen Kräften, werden Demokratie und Frieden keine Zukunft haben« (Albrecht von Lucke). Deshalb sollte es die

Bundesregierung als zentrale politische Aufgabe betrachten, handlungsfähige Vereinte Nationen schaffen zu helfen. Aus meiner Sicht sollten Vorschläge wieder aufgegriffen werden, die verschiedene UN-Generalsekretäre immer wieder gemacht haben, die aber nie eine Chance hatten: Etwa der Gedanke, den UN nationale militärische Kräfte zuzuweisen, die im Fall der militärischen Notwendigkeit der Schutzverantwortung vom UN-Generalsekretär schnell eingesetzt werden könnten. Was spräche dagegen, dass dies auch eine gemeinsame Initiative von EU-Staaten sein sollte?

Wir brauchen jedenfalls in der Diskussion über die weltpolitischen Entwicklungen mehr Ehrlichkeit. Das gilt sowohl bei der Frage der wirklichen (und nicht nur verbalen) Betonung von Prävention als auch mit Blick auf das Ziel der Stärkung der Vereinten Nationen, in präventiver wie sanktionierender Form.

Ja, der Gewalt des IS muss entgegengetreten werden, aber nicht nur in Form neuer Koalitionen von Willigen, sondern in Form von glaubhaften Versuchen, die Vereinten Nationen als einzigen glaubwürdigen Friedensstifter zu stärken.



Heidemarie Wieczorek-Zeul

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

Wolfgang Merkel

Interventionen, Waffenlieferungen und das Recht nach dem Krieg

Hoffnungen stiegen hoch nach dem Ende des Kalten Krieges. Mit dem Kollaps der Sowjetunion und der Demokratisierung der Staaten des Warschauer Pakts schien die Bipolarisierung der Welt der Vergan-

genheit anzugehören. Von einer friedlichen multipolaren Weltordnung war die Rede.

Idealisten, Neokantianer und Konstruktivisten träumten von der Verrechtlichung der internationalen Beziehungen.