

DIE SCHUTZVERANTWORTUNG DER INTERNATIONALEN GEMEINSCHAFT

Eine Erklärung zum Konzept der „Responsibility to Protect“

Die Deutsche Kommission Justitia et Pax hat sich eingehend mit dem ethischen Problem der internationalen Schutzverantwortung („Responsibility to Protect“, R2P) befasst. Die Grundlage ihrer Auseinandersetzung bildeten zwei Berichte der Arbeitsgruppe „Gerechter Friede“, die in den Jahren 2000 bis 2003 sowie 2010 bis 2014 erarbeitet und 2004 sowie 2014 veröffentlicht wurden. Die beiden Projekte waren angestoßen worden durch die öffentliche und wissenschaftliche Debatte über humanitäre Interventionen einerseits und zahlreiche Militäreinsätze mit unterschiedlicher, oft auch deutscher Beteiligung. Leider haben diese Themen nichts von ihrer Bedeutung eingebüßt, im Gegenteil. Beinahe täglich erreichen uns Meldungen über brutale bewaffnete Konflikte, die begleitet werden von Vertreibungen, Entführungen, Vergewaltigungen, Hinrichtungen und regelrechte Massaker. Massenhaft versuchen Menschen, der Gewalt zu entfliehen, die ihre Heimat und ihre Lebensgrundlagen zerstört. Die nachfolgende Erklärung beabsichtigt nicht, zu einzelnen Fällen Stellung zu nehmen, sondern will die deutsche Öffentlichkeit und Politik an die Verantwortung erinnern, die auch nicht direkt beteiligte oder betroffene Länder in solchen Situationen haben. Sie beschränkt sich nicht auf die Frage nach einem militärischen Eingreifen oder Waffenlieferungen, spitzt sich darin aber zu. Indem sie den Ertrag ihrer Erörterungen veröffentlicht, hofft die Kommission, einen hilfreichen Beitrag zu einer Diskussion zu leisten, die sie für dringend geboten hält. Die umfassendere Thematik einer verantwortlichen Friedenspolitik und ihrer Instrumente als Rahmen für die Frage nach der internationalen Schutzverantwortung tritt hier in den Hintergrund, klingt aber immer wieder an.

Die Interventionsdebatte als Hintergrund

In der Präambel zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10.12. 1948 wird als Hauptgrund für ihre Verabschiedung die „Verkennung und Missachtung der Menschenrechte“ genannt, die „zu Akten der Barbarei führten, die das Gewissen der Menschheit tief verletzt haben“. In vergleichbarer Weise haben seit den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts erschreckende Erfahrungen im Zusammenhang mit einer Reihe von bewaffneten Konflikten zum Beispiel im früheren Jugoslawien, in Ruanda oder im Sudan die Idee der so genannten humanitären Intervention zum Thema von internationaler Politik und Völkerrecht gemacht. Es folgten tatsächlich zahlreiche Militäreinsätze, zunächst im Kosovo, in Somalia, später etwa in Libyen, Mali oder im Kongo, bei denen manchmal die Grenze zwischen Friedenserhaltung („Peacekeeping“) und Friedenserzwingung („Peaceenforcement“) fließend wurde. Hierzulande wurden sie von teilweise heftigen Kontroversen begleitet, in denen unterschiedliche Bedenken und nicht selten grundsätzliche Einwände vorgetragen wurden. Die

Kritik stützt sich meist auf völkerrechtliche Argumente, beschwört die Gefahr des Missbrauchs oder äußert strikte moralische Ablehnung. Unbestreitbar gelang es nicht, den Widerspruch von Souveränitätsprinzip und Menschenrechtsschutz zu Gunsten eines klar geregelten Eingriffsrechtes zu beheben. Dazu bedürfte es eines neuen innovativen Denkansatzes.

- Wissenschaftliche Studien, in denen Verlauf und Folgen von Interventionen analysiert wurden, mahnen auf jeden Fall zur Vorsicht und warnen vor überhöhten Erwartungen. Sorgfältige und transparente Planung, koordiniertes Vorgehen und fortlaufende Kontrolle und Korrekturen gehören zu den Erfolgsbedingungen von Militäreinsätzen. Die Forschungsergebnisse bestätigen nur bedingt die immer wieder ins Feld geführte Behauptung, die Anwendung von militärischer Gewalt erzeuge stets neue Gewalt. In vielen Fällen hat sie die Situation wirklich beruhigt und geholfen, die Gewaltspirale zu unterbrechen. Die Erfahrung spricht zudem dafür, Interventionen besser mit starken und überlegenen, mindestens aber ausreichenden Kräften zu beginnen anstatt sie unter Umständen später aufstocken zu müssen. Sie zeigt vor allem, dass die Chancen einer erzwungenen Gewaltunterbrechung über kurz oder lang verspielt werden, wenn nicht mit gleichem Einsatz in den Aufbau einer stabilen Zivilordnung investiert wird.

Der Grundgedanke der Schutzverantwortung

Die Interventionsdebatte litt von Anfang an daran, die Aufmerksamkeit auf das Militärische zu konzentrieren und die zivile Seite weitgehend auszublenden. Das Konzept der internationalen Schutzverantwortung erweitert demgegenüber das Blickfeld und bettet das Instrument des Militäreinsatzes in einen umfassenden friedenspolitischen Rahmen ein. Es gründet auf einer veränderten Sicht der Rolle staatlicher Souveränität: Während aus ihr in der Vergangenheit allein das Verbot abgeleitet wurde, sich von außen in die inneren Angelegenheiten eines Staates einzumischen und unter dieser Voraussetzung die Idee humanitärer Intervention stets dem Verdacht ausgesetzt war, gegen das Völkerrecht zu verstoßen, verbindet das Konzept internationaler Schutzverantwortung den Souveränitätsgedanken mit der Pflicht des Staates, die Sicherheit seiner Bürger und Bürgerinnen zu gewährleisten und sie vor schwerer, gegen eine große Zahl von Menschen ausgeübte Gewalt zu schützen. Kommt ein Staat dieser Verpflichtung nicht nach, entweder aus Schwäche oder weil die Regierung ihre eigene Bevölkerung terrorisiert oder Teile von ihr auszurotten droht, dann hat die Völkergemeinschaft grundsätzlich das Recht, den Opfern beizustehen, notfalls auch mit militärischer Gegengewalt. Bewusst ist dabei von moralischer und politischer Verantwortung („responsibility“) die Rede, nicht von einer zwingenden Rechtspflicht („duty“). Diese Einschränkung trägt der Tatsache Rechnung, dass die Staaten noch nicht durch eine gemeinsame Rechtsordnung verbunden sind, die durch anerkannte Organe geschützt und durchgesetzt wird. Das muss aber ein wichtiges Ziel internationaler Politik bleiben. Der moralischen und politischen Verantwortung aber, Menschen in Situationen extremer Not und Gefahr zu helfen, darf sich schon jetzt niemand entziehen, weder der einzelne Mensch, noch Staaten oder die Staatengemeinschaft. Daher macht auch unterlassene Hilfeleistung schuldig, selbst wenn dazu keine rechtlich bindende Verpflichtung besteht.

Prävention als Hauptpfeiler der Schutzverantwortung

Es wäre allerdings verfehlt, diese Verantwortung wieder nur auf den Aspekt militärischen Eingreifens im Angesicht eines möglichen Genozids zu beschränken. Das Konzept der

R2P umfasst vielmehr drei Säulen: neben der Intervention („react“) die Konfliktvorsorge („prevent“) und die Konfliktnachsorge („rebuild“). Damit wird nicht bloß der Pflichtenkatalog von Friedenspolitik ergänzt, vielmehr werden deren Prioritäten verlagert und konzeptionelle Kohärenz verlangt. Es liegt auf der Hand, dass die internationale Gemeinschaft einen Staat und seine Bevölkerung, die von einem Militäreinsatz betroffen sind, bei der Bewältigung der Folgen nicht im Stich lassen darf. Die breit gefächerte Aufgabe der Konfliktnachsorge bildet daher einen integralen Bestandteil der Schutzverantwortung. Das gilt mehr noch für die Aufgabe der Prävention, die zwar ständig beschworen, aber längst nicht mit der nötigen Entschiedenheit verfolgt wird. Dafür gibt es eine Reihe von Gründen, durchaus einsichtige wie durchaus zweifelhafte. Dennoch muss Friedenspolitik in Zukunft viel stärker in Prävention investieren und zivile Vorsorgemaßnahmen finanziell und personell angemessen ausstatten. Besondere Aufmerksamkeit verdient dabei die Unterstützung ziviler Personen, Gruppen und Institutionen in gefährdeten Staaten, die sich der Menschenrechtsarbeit widmen und ganz allgemein dem Aufbau rechtsstaatlicher und gemeinwohlorientierter Strukturen.

Schutzverantwortung als Baustein künftiger Weltordnung

Das Hirtenwort der deutschen Bischöfe „Gerechter Friede“ aus dem Jahr 2000 hat das Gewicht präventiver Politik nachdrücklich betont, ein Jahr später hat im politischen Raum die von Kanada eingerichtete *International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)* unter dem Titel *Responsibility to Protect* erstmals ausführliche konzeptionelle Überlegungen entwickelt. Sie gab den Anstoß für entsprechende Debatten und Studien im internationalen Recht, in deren Konsequenz sich in den Vereinten Nationen eine normative Rechtsüberzeugung herausbildete, die in die praktische Politik und in verschiedene Resolutionen Eingang fand und bei der Begründung von Mandaten des UN-Sicherheitsrates herangezogen wurde. Diese Entwicklung ist zu begrüßen, denn sie bedeutet, dass das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten nicht mehr als rechtliches Schutzschild benutzt werden kann, das es Regierungen erlaubt, schwerste Menschenrechtsverletzungen wie Völkermord, ethnische Säuberungen und andere Verbrechen dieser Art zu verüben oder sie zulassen zu müssen. Jetzt ist es möglich, in solchen Fällen an die Vereinten Nationen zu appellieren, um sie aufzufordern, geeignete Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Die Resolution zur Schutzverantwortung, die von der UN-Generalversammlung anlässlich der 60-Jahr-Feier der Gründung der Vereinten Nationen im Jahre 2005 verabschiedet wurde, stellt eine Fortentwicklung der UN-Charta dar, die in ihrer Bedeutung vielleicht nur mit der Herausbildung der Norm „Ächtung kolonialer Herrschaft“ in den 1950er Jahren vergleichbar ist. Allerdings fehlt bis heute die Zustimmung wichtiger Länder wie z.B der Volksrepublik China. Die Bedenken mancher Länder des Südens, die einen Rückfall in koloniale Bevormundung befürchten, müssen ernstgenommen werden. Vor allem der von Brasilien ins Gespräch gebrachte Vorschlag eines interventionsbegleitenden Monitoring („responsibility while react“) und einer Berichtspflicht der intervenierenden Staaten sollte ernsthaft geprüft werden. Mit anderen Worten: Auch wenn es sich bei der Erklärung von 2005 nicht um eine gemäß internationalem Recht bindende Verpflichtung handelt, so ist sie doch von großer politisch-moralischer Bedeutung. Sie kann als ein wichtiger Baustein einer zukünftigen Weltinnenpolitik verstanden werden, in der die Achtung der Menschenrechte und eine rechtsstaatliche Ordnung als Voraussetzungen für einen dauerhaften Frieden gelten.

Stärkung und Reform der Vereinten Nationen

Die internationale Gemeinschaft ruht in struktureller und organisatorischer Hinsicht auf dem System der Vereinten Nationen. Die katholische Kirche und ihr Lehramt haben seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts unbeirrt den Auf- und Ausbau dieses wichtigen Organs der Völkergemeinschaft gefordert (z.B. eine internationale Schiedsgerichtsbarkeit und einen Internationalen Gerichtshof). Dem entsprechen die Forderungen, dass Entscheidungen über Militäreinsätze auch im Rahmen der internationalen Schutzverantwortung allein dem Sicherheitsrat vorbehalten sein sollten. Dabei sollten jene Kriterien beachtet werden, die auch schon die traditionelle Lehre bei der Anwendung staatlicher Gewalt eingefordert hat, vor allem die Notwendigkeit einer legitimen Autorität (= UN-Sicherheitsrat), gerechter Grund (= schwerste Menschenrechtsverbrechen systematischer Art), Verhältnismäßigkeit der Mittel, angemessene Erfolgsaussichten und Ausschöpfung aller nicht-militärischen Einflussmöglichkeiten.

Mit Rücksicht auf die entscheidende Rolle des Sicherheitsrates schadet es dem Ansehen und der Glaubwürdigkeit der Vereinten Nationen, wenn er von den politischen Interessen einzelner Staaten beherrscht wird, die notwendige Entscheidungen wegen der erforderlichen Einstimmigkeit blockieren können und das auch tun, wenn es ihnen opportun erscheint. Es sollte deshalb öfter als bisher die Möglichkeit genutzt werden, in Fällen der Entscheidungsunfähigkeit des Sicherheitsrates die Angelegenheit in der Vollversammlung zu behandeln und zu entscheiden. Die längst überfälligen und immer wieder vergeblich angemahnten Reformen der UN und des Sicherheitsrates müssen hartnäckig eingefordert werden, um dem Eindruck und Verdacht entgegenzuwirken, diese Institutionen dienen lediglich den imperialen und hegemonialen Machtinteressen der Großmächte. Nur dann kann es auch gelingen, die internationale Schutzverantwortung ihrerseits davor zu schützen, als Deckmantel einer Interventionspolitik missbraucht zu werden, die in Wahrheit andere Ziele verfolgt als den Schutz gefährdeter Menschen.

Die Vereinten Nationen sind ganz gewiss ein mit Fehlern und Mängeln behaftetes und belastetes Organ der Völkergemeinschaft. Aber sie sind das Ergebnis einer aus furchtbaren Gräueln erwachsenen ehrlichen Anstrengung, die Welt friedlicher und menschenwürdiger zu machen. Die Werte und Prinzipien, denen sie sich verpflichtet weiß, sind noch immer aller Mühen wert. Ihre Schwächen und Fehler müssen kritisiert werden, dürfen aber nicht gegen sie ausgespielt werden.

Die internationale Schutzverantwortung - ein Schritt auf dem Lernweg zur Friedensordnung

Die Idee der internationalen Schutzverantwortung markiert einen hochbedeutsamen Schritt auf dem mühsamen Lernweg der Staaten- und Völkergemeinschaft, denn sie nötigt dazu, die Problematik von Sicherheit und Frieden nicht allein vom Staat her zu betrachten, sondern in erster Linie aus der Perspektive der Opfer schwerster Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Dazu gehört es, sich im Denken und in der Praxis davon zu lösen, Störungen des internationalen Friedens vorrangig mit Problemen staatlicher Sicherheit gleichzusetzen, und demgegenüber die Sicherheit bedrohter Menschen in den Vordergrund zu stellen. Ein solcher Bewusstseinswandel löst keineswegs alle Probleme, sondern wirft auch neue Fragen auf. Zum Beispiel ist eine offene Frage, ob es im Interesse des Menschenrechtsschutzes legi-

tim ist oder sein kann, durch militärisches Eingreifen einen Regimewechsel anzustreben oder zu erzwingen. Die Gefahr des Missbrauchs kann und darf niemand leugnen, doch ist ihr nicht durch eine Blockadehaltung zu begegnen, sondern mit den Mitteln des Rechts und gemeinsam akzeptierter Regeln.

Friedenspolitik bleibt eine schwierige Aufgabe, die langen Atem erfordert. Die wachsende Zustimmung zur Idee internationaler Schutzverantwortung und ihr oft unspektakulärer Einfluss auf die internationale Öffentlichkeit und das Verhalten der Staaten beweisen, dass beharrlicher Einsatz lohnt. Ein gerechter Friede ist auch in der Weltpolitik keine Illusion, sondern eine Hoffnung, die solches Engagement über Niederlagen hinweg trägt, ihm Ausdauer und Perspektive gibt und es enttäuschungsfest macht.

Bonn, 30.04.2015