

Responsibility to Protect

Thorsten Benner | Libyen, Elfenbeinküste, Südsudan – in diesen Fällen berief sich der UN-Sicherheitsrat 2011 in seinen Resolutionen auf die Schutzverantwortung (R2P). Doch in Syrien und im Sudan geht das Morden bis heute weiter, die internationale Gemeinschaft kann sich nicht auf ein gemeinsames Vorgehen einigen. Was sind Bilanz und Perspektiven der R2P?

»» Die Schutzverantwortung ist ein Prinzip, das sich nicht durchsetzen konnte ‹‹

Dieses Urteil kommt zu früh. Vor gut zehn Jahren, im Dezember 2001, wurde die Schutzverantwortung (Responsibility to Protect, R2P) von der „International Commission on Intervention and State Sovereignty“ aus der Taufe gehoben. 2005 verpflichteten sich dann die Staaten in der UN-Generalversammlung darauf, dass Souveränität mit der Verantwortung einhergeht, die Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschheit zu schützen. Aufgabe der viel beschworenen internationalen Gemeinschaft ist es, Staaten bei der Wahrnehmung dieser Verantwortung zu unterstützen und – falls Staaten nicht imstande oder willens sind – einzugreifen. Hehre Ziele, wie sieht die Zwischenbilanz aus?

Eine Dekade ist eine kurze Zeit für das Leben einer globalen Norm, so formulierte es jüngst der UN-Sonderbeauftragte für die Schutzverantwortung, Ed Luck. Er hat Recht: Wie lange hat es bei den Menschenrechten gebraucht, bis sie politisch wirksam wurden. 1958, zehn Jahre nach der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, sah es für diese inmitten des sich intensivierenden Kalten Krieges düster aus. Ein Beobachter hätte sie damals leicht abschreiben können. Und dennoch entfalteten die Menschenrechte als Norm Jahrzehnte später eine durchschlagende Wirkung. Verglichen damit zündete die R2P schnell, obwohl ihr erstes Jahrzehnt von den Nachwirkungen des 11. September überschattet war.

2011 hatte die R2P ihr großes Jahr. Der Sicherheitsrat machte im März im Fall Libyen die Schutzverantwortung zum Dreh- und Angelpunkt einer weitreichenden UN-Resolution. Die NATO berief sich bei ihren monatelangen

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Bombardierungen gegen Gaddafi und seine Truppen beständig auf den Schutz von Zivilisten als alleinigen Interventionsgrund. Und auch in den Fällen Elfenbeinküste und Südsudan bezog sich der UN-Sicherheitsrat in Resolutionen auf die Schutzverantwortung. So wurde die globale Debatte über die richtige Anwendung und Umsetzung der R2P immer heftiger. Insbesondere Russland und China sowie einige Stimmen aus Afrika (wie der ehemalige südafrikanische Präsident Thabo Mbeki) setzten sich an die Spitze der Kritiker gegen eine zu weitreichende Interpretation der Schutzverantwortung. Dass die R2P zum Zentrum der Debatten um Normen in einer von massiven geopolitischen Verschiebungen geprägten Weltordnung geworden ist, zeugt von der Vitalität der Norm. Doch ob sie systematisch zur Verhinderung von Gräueltaten beitragen kann, ist eine offene Frage. Das Wegschauen ist durch die R2P sicherlich schwieriger geworden, aber es findet weiterhin statt. Anfang 2012 geht das Morden in Syrien und im Sudan weiter, ohne dass die UN-Mitgliedstaaten Abhilfe schaffen können oder wollen. Zu gering sind oft der politische Wille und Konsens, zu mickrig die Ressourcen, die gerade reiche Länder für Prävention und Intervention zu mobilisieren bereit sind.

Eine erfolgreiche Mission im Zeichen der Schutzverantwortung: Libysche Rebellen feiern den Sieg über die Gaddafi-Truppen in Bengasi im Oktober 2011

»» Die USA werden in Zukunft kein Interesse an humanitären Interventionen haben ««

Nicht so schnell. Nach den Erfahrungen in Afghanistan und im Irak fordern einflussreiche amerikanische außenpolitische Denker im demokratischen wie konservativen Spektrum größere Zurückhaltung bei Interventionen (so Richard Haass in der Januar/Februar-Ausgabe 2012 der *IP*). Sie argumentieren, sich auf „notwendige Kriege“ zu beschränken, bei denen vitale nationale Interessen auf

dem Spiel stehen. Humanitäre Interventionen seien per definitionem „gewählte Kriege“, die zu unterlassen seien, weil keine vitalen Interessen berührt seien (etwa dadurch, so Haass, dass Libyen nur 2 Prozent der Weltölversorgung ausmache). Die USA sollten sich um die Wiederbelebung ihrer eigenen Wirtschaft kümmern, anstatt Ressourcen zu verschwenden, um in Konflikte mit ungewissem Ausgang einzugreifen, in weit entfernten Ländern, von denen sie wenig verstünden.

Sicherlich wird die überdehnte Supermacht in Zukunft stärker Maß halten müssen als in der vergangenen Dekade. Doch es ist alles andere als gewiss, dass die „Realisten“ um Haass dabei immer die Oberhand behalten. Sollte Präsident

R2P hat eine immer stärkere Lobby, auch durch Prominente wie George Clooney und Mia Farrow

Barack Obama eine zweite Amtszeit antreten, wird die Fraktion der Unterstützer der Schutzverantwortung (wie UN-Botschafterin Susan Rice und Obama-Beraterin Samantha Power) weiterhin eine gewichtige Rolle spielen. Für Rice und Power gehört es zur geschichtspolitischen Verantwortung der USA, nie wieder ein Ruanda zuzulassen. Obamas

wahrscheinlicher Herausforderer Mitt Romney betont den Status der USA als „außergewöhnliche Nation“, zu dem auch ein Einsatz für Freiheit und Menschenrechte zählen kann. Außerdem hat die Schutzverantwortung in den USA eine immer stärkere Lobby: zum einen durch eine breite zivilgesellschaftliche Bewegung mit prominenten Aktivisten wie Mia Farrow oder George Clooney, zum anderen auch durch eine stärkere Verankerung in der Bürokratie. So hat Obama ein interministerielles „Atrocities Prevention Board“ geschaffen, und im Weißen Haus gibt es seit jüngstem die Stelle des „Director for War Crimes Atrocities and Civilian Protection“.

» Die BRICS-Staaten bilden eine einheitliche Abwehrfront gegen die Schutzverantwortung «

Nur auf den ersten Blick. Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika sind zweifelsohne stärkere Verfechter von Souveränität und Nichteinmischung als die Vereinigten Staaten und Europa. Das ist Teil des steigenden Wettbewerbs um globale Normen. Zwar sind die Stimmen aus Russland in der Tat wenig erbaulich – von der Pervertierung der R2P im Georgien-Krieg bis hin zur Behauptung, die NATO sei auf einem „neuen Kreuzzug“ und in einem „Öl-Krieg“ in Libyen unterwegs gewesen. Doch bilden die aufstrebenden Mächte keine einheitliche Front gegen die Schutzverantwortung. Das zeigt zum Beispiel die Abstimmung über die UN-Resolution zu Syrien Anfang Februar 2012: Während China und Russland ein Veto einlegten, stimmten Indien und Südafrika für die Resolution. Brasilien wiederum hat im Herbst 2011 eine Initiative zur „Verantwortung beim Schützen“ (responsabilidade ao proteger) vorgelegt und diese auch im Abschlussdokument des gemeinsamen Gipfels aufstrebender Demokratien mit Indien und Südafrika verankert.

Diese Initiative ist zum einen eine Reaktion auf die weite Auslegung der Libyen-Resolution durch die NATO, die Brasilien, wie auch andere Länder,

stark irritiert hat. Zum anderen ist sie aber auch ein Zeichen, dass sich Brasilien der Schutzverantwortung verpflichtet fühlt. Damit könnte sie, wenn nicht einseitig restriktiv verfolgt, einen wichtigen Beitrag zur globalen Debatte leisten. Denn auch die NATO sollte sich fragen, ob die weite Auslegung der Libyen-Resolution vertretbar war. Zu klären ist im Rahmen der brasilianischen Initiative auch, inwieweit sich der Schutz von Zivilisten im Vergleich zu Völkermord und ethnischer Säuberung als niedrigschwelliger Eingreifgrund zum Missbrauch eignet.

Selbst in China gibt es mittlerweile Stimmen unter den jüngeren außenpolitischen Experten, die von „verantwortungsvoller Intervention“ als Leitbild sprechen und somit vom Absolutheitsanspruch der Souveränität abrücken. All dies zeigt, wie wichtig ein verbesserter Dialog zwischen dem Westen und den neuen Mächten über die Bedeutung der Schutzverantwortung und ihre Umsetzung mittels eines ganzheitlichen Ansatzes aus politischen und militärischen Maßnahmen ist. Eine wichtige Rolle in diesem Dialog sollten auch Regionalorganisationen wie Afrikanische Union, Arabische Liga und ASEAN spielen.

>> NGOs sind verlässliche Mahner für die Schutzverantwortung <<

Ja und Nein. Nichtregierungsorganisationen sind wichtige Advokaten, die auf humanitäre Notstände hinweisen. Studien belegen, dass NGOs beständiger als Staaten Verbrechen und Verletzungen von Menschenrechten zum Thema machen. Private Initiativen haben somit eine wichtige Warn- und Mahnfunktion. Oft sind sie durch eigene unabhängige Recherchen gut informiert (wie zum Beispiel Human Rights Watch oder International Crisis Group). In einigen Fällen haben sie sogar bessere Informationen als die Vereinten Nationen. Dies war lange Zeit im Sudan der Fall. Die UN-Mission hatte nur wenige Aufklärungskapazitäten, wohingegen George Clooneys „Sentinel-Projekt“ messerscharfe Satellitenbilder über Truppenbewegungen und Angriffe liefern konnte.

Doch die Aufklärungsarbeit der Nichtregierungsorganisationen stößt an Grenzen. Oft kommen sie tragischerweise zu spät: Bis sich „Save Darfur“ formiert hatte, waren die meisten Morde schon geschehen.

Und es ist nicht einfach, in den Medien und der Politik die erforderliche Aufmerksamkeit für diese Themen zu finden – selten ist Platz für mehr als eine Krise. So stand Anfang 2012 Syrien lange Zeit allein im Mittelpunkt, obwohl die Situation im Sudan ebenfalls eskalierte. Einige NGOs erliegen auch der Versuchung der Schwarz-Weiß-Malerei bei komplexen Konflikten.

Im Sudan etwa wurde die Regierung in Khartum lange Zeit von vielen NGOs verteufelt, während die Anführer des Südens als Freiheitskämpfer große Sympathien erfuhren. So leicht sich solche einfachen Erzählmuster auf Erfordernisse von Fundraising und Medienlandschaft zurückführen lassen, so gefährlich sind sie dennoch. In komplexen Konflikten wie im Sudan ist nur eines klar:

Selten ist Platz für mehr als eine Krise: Die Aufmerksamkeit von Politik und Medien ist begrenzt

Zivilisten sind die Leidtragenden. Darüber hinaus ist keine der militärischen oder politischen Kräfte ohne Fehl bzw. allein verantwortlich für die Misere – und damit alleiniger Schlüssel für eine Verbesserung. Einfache Narrative von „Gut“ und „Böse“ helfen selten weiter.

>> Die internationale Strafjustiz ist ein probates Mittel zur Umsetzung der R2P <<

Nicht in der gegenwärtigen Gestalt. Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) ist zweifelsohne ein Meilenstein in der Entwicklung der globalen Gerichtsbarkeit. In den vergangenen Jahren wurde er immer häufiger in Fällen tätig, in denen Führer von Staaten oder Militärorganisationen in gravierende Menschenrechtsverletzungen involviert waren. Es besteht die Hoffnung, dass der IStGH einen dritten Weg zwischen extern forciertem Umsturz und Straflo-

Noch fehlt es der Strafjustiz an politischer Unterstützung, um effektiv und glaubwürdig agieren zu können

sigkeit eröffnet. Doch das ist gegenwärtig bloß ein Versprechen. Eine Anklage beim IStGH macht nur dann Sinn, wenn das Gericht der Angeklagten auch habhaft werden kann. Da das Gericht aber keine eigene Polizei hat, ist es nicht imstande, glaubwürdig Angeklagte zu verfolgen, wenn es dabei nicht von Staaten unterstützt wird. Der Fall des sudanesi-

schen Staatschefs Omar al-Bashir ist noch schwieriger. Hier kooperieren nicht einmal die Vereinten Nationen mit dem IStGH, denn ihre in Darfur stationierten Friedenstruppen sind auf Bashirs Regierung angewiesen. Hinzu kommt die politische Heuchelei der großen Mächte. Im Fall Libyen wurden Gaddafi und seine Top-Schergen vom UN-Sicherheitsrat an den IStGH verwiesen – mit den Stimmen der USA, Russlands und Chinas. Ironie der Geschichte: Jedes dieser Länder lehnt die Ratifizierung des Statuts des Strafgerichtshofs ab.

Die internationale Strafjustiz mag mittelfristig abschreckend wirken und die Straflosigkeit von Verbrechen gegen die Menschheit beenden. Gegenwärtig hat sie dafür jedoch nicht die notwendige politische Unterstützung, um effektiv und glaubwürdig agieren zu können. In konkreten Fällen mag der IStGH auch dazu beitragen, dass sich Angeklagte in die Enge getrieben fühlen, keinen Ausweg mehr sehen und deshalb noch rücksichtsloser agieren und keiner möglichen politischen Lösung des Konflikts zustimmen.

>> Deutschland und Europa sind gut aufgestellt für die Umsetzung der Schutzverantwortung <<

Mitnichten. Der Fall Libyen macht dies deutlich. Deutschland wurde von der Schlagkraft der Enthaltung im UN-Sicherheitsrat im März 2011 auf dem falschen Fuß erwischt, um es sanft zu formulieren. Die Tragweite der Abstimmung schien den obersten Entscheidern nicht bewusst. Das gilt nicht nur für Außenminister Guido Westerwelle, der im Zentrum der Kritik stand, sondern auch für die Bundeskanzlerin. Angela Merkel lässt normalerweise keine Gelegenheit aus, dem Auswärtigen Amt bei zentralen weltpolitischen Fragen die

Schau zu stehen. Mit Blick auf die Schutzverantwortung im Allgemeinen ist sie jedoch auffallend stumm – es scheint kein Thema von Belang zu sein für die Kanzlerin, was auch die schwache Rolle des Kanzleramts in der Libyen-Entscheidung erklären mag. Zwar wiederholt Frau Merkel gebetsmühlenhaft das Mantra, dass „nachhaltige Krisenprävention und Krisenbewältigung (...) ein Miteinander von diplomatischen, entwicklungspolitischen, polizeilichen, kulturpolitischen und militärischen Maßnahmen“ erfordern. Doch wie die R2P in Deutschland zu verankern ist, dazu schweigt die Kanzlerin. Das Auswärtige Amt spricht von der Schutzverantwortung als Dauer- und Querschnittsaufgabe, die sich nur durch eine kohärente und nachhaltige Politik der gesamten Staatengemeinschaft umsetzen lässt. Das stimmt. Doch wo ist der Steuerungsmechanismus und wer innerhalb der Bürokratien ist der R2P besonders verpflichtet? Es ist erfreulich, dass sich der UN-Botschafter Peter Wittig sowie einzelne Bundestagsabgeordnete stark für die R2P einsetzen. Und Verteidigungsminister Thomas de Maizière spricht von der deutschen „Verpflichtung, gegebenenfalls unabhängig von nationalen Interessen internationale Verantwortung wahrzunehmen, auch unter Einschluss des Einsatzes von Soldaten“.

Es fehlt in Deutschland und Europa eine institutionelle Verankerung für die Umsetzung der R2P

Doch dies ist nicht genug. Es braucht auch die Führung aus dem Kanzleramt und – analog zu den USA – eine institutionelle Verankerung für die Umsetzung der Schutzverantwortung in Deutschland und Europa sowie einen dazugehörigen Koordinierungsmechanismus. Auch im Bundestag und Europäischen Parlament sollte die Umsetzung der Schutzverantwortung besser institutionalisiert werden. Die zivilgesellschaftlichen Kräfte sind in diesem Themengebiet auffallend schwach – insbesondere im Vergleich zu den USA. Es gibt die von jungen Aktivisten betriebene deutsche Sektion von „Genocide Alert“, die die Webseite www.schutzverantwortung.de unterhält. Aber an einer breiten Mobilisierung zum Thema und zivilgesellschaftlichen Basis mangelt es in Deutschland. Europaweit sieht es nicht besser aus. Auf EU-Ebene fehlt ebenfalls eine Verankerung für die R2P. Es ist an der Zeit, über die adäquate Architektur für die Umsetzung der Schutzverantwortung auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten nachzudenken. Eine Experten- und Politikerkommission könnte die bisherige Umsetzung unter die Lupe nehmen und Empfehlungen für die Zukunft aussprechen, um eine Debatte anzustoßen. Samantha Power unterstrich vor einiger Zeit, dass der Kampf gegen Völkermord und Verbrechen gegen die Menschheit „in der Innenpolitik verloren oder gewonnen wird“. Für Deutschland und die selbsternannte „normative Macht“ Europa ist es an der Zeit, eine Führungsrolle bei der Umsetzung der Schutzverantwortung zu übernehmen.



THORSTEN BENNER ist stellv. Direktor des Global Public Policy Institute in Berlin und Ko-Autor von „The New World of UN Peace Operations“ (OUP 2011).