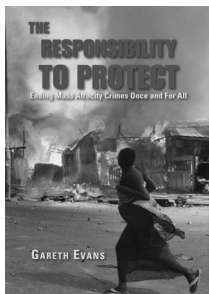


Die Schutzverantwortung richtig anwenden

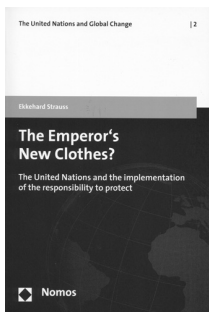
Joachim Hütter



Gareth Evans

The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All

Washington, D.C.:
Brookings Institution Press 2008
349 S., 29,95 US-Dollar



Ekkehard Strauss

The Emperor's New Clothes? The United Nations and the Implementation of the Responsibility to Protect

Baden-Baden:
Nomos Verlagsgesellschaft 2009
144 S., 24,00 Euro

Auf dem Weltgipfel 2005 verabschiedeten die versammelten Staats- und Regierungschefs der Vereinten Nationen ein umfangreiches Dokument, in dem sie unter anderem erklärten:

»Jeder einzelne Staat hat die Verantwortung für den Schutz seiner Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. (...) Wir akzeptieren diese Verantwortung und werden im Einklang damit handeln (...).« Und weiter: »Die internationale Gemeinschaft hat durch die Vereinten Nationen auch die Pflicht, geeignete diplomatische, humanitäre und andere friedliche Mittel nach den Kapiteln VI und VIII der Charta einzusetzen, um beim Schutz der Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit behilflich zu sein. In diesem Zusammenhang sind wir bereit, im Einzelfall und in Zusammenarbeit mit den zuständigen Regionalorganisationen rechtzeitig und entschieden kollektive Maßnahmen über den Sicherheitsrat im Einklang mit der Charta, namentlich Kapitel VII, zu ergreifen, falls friedliche Mittel sich als unzureichend erweisen und die nationalen Behörden offenkundig dabei versagen, ihre Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. (...)«. (UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 138 und 139).

Gareth Evans, ehemaliges australisches Kabinettsmitglied und langjähriger Präsident der »International Crisis Group«, ist einer der geistigen Väter dieser Erklärung. Als einer der beiden Vorsitzenden der von der kanadischen Regierung eingesetzten und finanzierten »Internationalen Kommission zu Intervention und Staatensouveränität« hatte er maßgeblichen Anteil an der Entwicklung eines Konzepts, das dazu beitragen sollte, die Fronten in der umstrittenen Frage der so genannten humanitären Intervention zu überwinden. Das Ergebnis war die »Schutzverantwortung« (responsibility to protect), ein Ansatz, der die bisherige Betrachtungsweise vom Kopf auf die Füße stellte. An die erste Stelle trat der Anspruch einer Bevölkerung auf Schutz. Statt auf die staatlichen Souveränitätsrechte wurde der Schwerpunkt auf die damit einhergehenden Pflichten gelegt, und aus dem Recht auf Intervention wurde eine der staatlichen Verantwortung nachgeordnete kollektive Verantwortung. Was die Formen der Intervention anlangt, setzte die Kommission den Akzent auf Vorbeugung und

friedliche Hilfeleistung. Für den Fall, dass ein militärisches Eingreifen notwendig werden sollte, wurde die Kompetenz des UN-Sicherheitsrats betont.

Evans war auch Mitglied der Ende 2003 vom UN-Generalsekretär berufenen Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, die das Konzept der Schutzverantwortung in ihrem Bericht übernahm (UN-Dok. A/59/565 v. 2.12.2004, Abs. 203). Es fand schließlich Eingang in den Bericht des Generalsekretärs »In größerer Freiheit« vom 21. März 2005, der wiederum eine Vorlage für das Gipfeltreffen im September war.

Im ersten, kürzeren Teil seines Buches skizziert Evans die Genese des Konzepts und setzt sich mit Einwänden der Kritiker auseinander, ebenso wie mit Versuchen der Befürworter, seine Anwendung übermäßig auszuweiten (etwa im Zusammenhang mit dem Kampf gegen Aids) oder für eigene Zwecke in Anspruch zu nehmen (im Krieg gegen Irak). Der weit aus längere zweite Teil handelt davon, was Evans die »Operationalisierung« des Konzepts nennt, also die Umsetzung in praktisches Handeln. In drei Kapiteln befasst er sich mit Fragen der Vorbeugung, der Reaktion während einer Krise und dem Wiederaufbau danach. In weiteren Kapiteln folgt ein Überblick über die relevanten internationalen Akteure, also die Vereinten Nationen und andere Organisationen, sowie die Probleme bei der Bereitstellung der erforderlichen zivilen und militärischen Kapazitäten.

Evans gibt hier einen Überblick über die ganze Bandbreite der derzeit eingesetzten Instrumente, von diplomatischen Vermittlungsbemühungen über mehrdimensionale Friedensoperationen der Vereinten Nationen bis hin zu Maßnahmen zur nachhaltigen Stabilisierung durch den Wiederaufbau, beziehungsweise die Reform staatlicher Strukturen, etwa im Rechtswesen oder bei Polizei und Streitkräften. Der Autor referiert hier überwiegend und behält seine Meinung über die Effektivität dieser oder jener Maßnahme für sich. Wie er als Präsident der »International Crisis Group« nur zu gut weiß, ist es ja nicht so, als führten solche Bemühungen alsbald zum Erfolg. Um ein Beispiel zu nennen: Auch die beste Anleitung für Richter und Anwälte bleibt in ihrem Nutzen begrenzt in einer Gesellschaft, die Blutsbande im Zweifelsfall über das Gesetz stellt, und in der es sich Gerichte kaum leisten können, sich über die Wünsche mächtiger Politiker hinwegzusetzen oder Geschenke (meist verbunden mit einer stillschweigenden Drohung) abzulehnen. Es ist von Fall zu Fall schwer abzuschätzen,

wie lange es dauern wird (Dekaden? Generationen?) bis Rechtsstaatlichkeit die Oberhand gewinnt.

Zwei weitere Kapitel über die internationalen Akteure und die Bereitstellung von zivilen und militärischen Einsatzkräften lesen sich fast wie ein Kompendium der Grenzen internationaler Organisationen und der Schwierigkeiten, die beim Aufbau ausreichender Kapazitäten zu überwinden sind. Evans schließt mit einem Kapitel über die Notwendigkeit, politischen Willen zu mobilisieren, und den Bedarf an engagierter politischer Führung. Er nennt in diesem Zusammenhang Namen von Franklin Delano Roosevelt bis Nelson Mandela; von den UN-Generalsekretären erwähnt er nur Dag Hammarskjöld.

Ekkehard Strauss, Mitarbeiter im New Yorker Verbindungsbüro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, behandelt in seinem konzisen Band weitgehend dieselben Themen. Im Hinblick darauf, dass die Hochrangige Gruppe die Schutzverantwortung eine »sich herausbildende Norm« genannt hatte, geht Strauss zunächst der Frage nach, ob eine neue völkerrechtliche Norm der Schutzverantwortung zweckmäßig und wünschenswert sei. Er kommt zu dem Ergebnis, dass sie wenig Mehrwert zu den schon bestehenden Normen schaffen würde, als da sind die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes, die Haager Abkommen, die Genfer Abkommen und ihre Zusatzprotokolle. Nützlicher sei die Schutzverantwortung als politisches Konzept, um den schon bestehenden Normen mehr Geltung zu verschaffen. Letztlich, so hofft er, würde die dem Konzept implizite Möglichkeit der militärischen Intervention abschreckend wirken, so dass die Intervention selbst nicht mehr nötig sein würde.

In einem zweiten Schritt befasst sich Strauss mit der institutionellen Praxis hinsichtlich der Schutzverantwortung. Hierunter subsumiert er Verweise in Beschlüssen unterschiedlicher Qualität, Stellungnahmen von Delegierten in der Generalversammlung und interne Prozesse im Sekretariat. Daraus lassen sich kaum tragfähige Schlüsse ziehen, und Strauss tut das auch nicht. Auch die ausdrückliche Bekräftigung der Schutzverantwortung durch den Sicherheitsrat besagt ja keineswegs, dass sich dessen Mitglieder im konkreten Fall auf ein wirksames Eingreifen verständigen werden.

Ähnlich wie Evans räumt Strauss der Frage der Umsetzung des Konzepts in die Praxis einigen Raum ein. Dennoch ist dieser Abschnitt zu kurz, um die Dinge mehr als nur zu skizzieren. Hier ist man bei Evans besser bedient. Es fällt übrigens auf, dass beide der Kommission für Friedenskonsolidierung ein bis zwei Seiten widmen, aber nicht der Weltbank, die auf demselben Feld tätig ist und weitaus mehr Mittel einsetzen kann.

Strauss findet, dass ein gemeinsames Ethos hinsichtlich der Schutzverantwortung entwickelt wer-

den müsse, und erwartet vom UN-Generalsekretär, genauer: von Ban Ki-moon, dabei die Führung zu übernehmen. Dieses Ethos müsse sich von nationalen Interessen ebenso abheben wie von dem Idealismus der Menschenrechte und dem Wunsch nach Frieden für alle. Es müsse zielorientiert sein. Zugleich sollten die Abteilungen und Organisationen der Vereinten Nationen unter Führung des Generalsekretärs ihre Hausaufgaben machen und Instrumente entwickeln, die speziell für die Prävention oder Beendigung von Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ethnische Säuberungen geeignet sind.

Die Antwort auf die im Buchtitel gestellte Frage ist also: Des Kaisers neue Kleider müssen erst noch geschneidert werden, und Ban Ki-moon und sein Team sollen sie entwerfen.

Strauss' hohe Erwartungen an seinen Generalsekretär sind ein Beispiel dafür, welchen Widerhall das Konzept der Schutzverantwortung nicht nur in den Köpfen, sondern auch in den Herzen vieler gefunden hat. Die offizielle Annahme durch die Generalversammlung auf höchster Ebene zeigte, dass sich eben doch etwas bewegen lässt, wenn man es geschickt genug anfängt. Gleichwohl sollte man darüber nicht aus den Augen verlieren, dass dieses Konzept kein einziges der Probleme löst, die Anlass dazu gaben, es zu entwickeln: Weder würde der vom Sicherheitsrat nicht autorisierte Luftkrieg gegen Serbien im Jahr 1999 durch das Prinzip der Schutzverantwortung legalisiert, noch kann man einen uneinigen Sicherheitsrat dazu zwingen, sich zu einigen. Die damalige Berufung auf einen Notstand stützt sich auf eine Güterabwägung, die sich schwer objektivieren lässt; die Wahrheit ist bekanntlich das erste Kriegsoffer. Überdies sind politische Begriffe urheberrechtlich nicht geschützt und lassen sich leicht zweckentfremden (die amerikanische Regierung unter Ronald Reagan nannte eine Interkontinentalrakete »Peacekeeper«).

Aber viel wahrscheinlicher als Missbrauch und schädlicher für die Glaubwürdigkeit der Vereinten Nationen ist Nichtanwendung oder eine halbherzige oder politischen Einschränkungen unterliegende Anwendung mit von vornherein geringer Aussicht auf Erfolg. In seinem ersten Jahresbericht im Sommer 1982, verfasst von Brian Urquhart, erinnerte der damalige UN-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar die Mitglieder des Sicherheitsrats daran, dass sie die politische Verantwortung dafür trügen, dass die Beschlüsse des Rates auch verwirklicht würden, insbesondere jene, denen sie selbst zugestimmt hatten. Mit anderen Worten, es genügt nicht, dem Generalsekretär einen Auftrag zu geben und dann die Hände in den Schoß zu legen. Dies bleibt aktuell, und man wird mit Interesse verfolgen, wie die Regierungen und Parlamente der UN-Mitglieder ihrer innerstaatlichen und internationalen Schutzverantwortung nachkommen werden.