

Hans Winkler

R2P – ein völkerrechtlicher Freibrief für die Anwendung militärischer Gewalt?

Exzellenzen, meine sehr verehrten Damen und Herren, vielen Dank für die Einführung, vielen Dank für die Einladung, hier zu einem Thema sprechen zu dürfen, das mich in den verschiedenen Funktionen meiner nun doch mehr als 40-jährigen Laufbahn im diplomatischen Dienst immer wieder beschäftigt hat.

Ich verwende die englische Bezeichnung Responsibility to Protect, da sich die deutsche Bezeichnung nicht wirklich durchgesetzt hat und auch nicht umfassend wiedergibt, was man unter RtoP oder Responsibility to Protect versteht. Der 1. Teil meines Vortrags wird ein wenig die Ursprünge in der Geschichte der internationalen Beziehungen seit 1945 nachvollziehen. Der 2. Teil behandelt die Rechtsnatur, oder überhaupt die Natur – die politische, ethische und moralische Natur dieses Prinzips. Im 3. Teil komme ich auf den Inhalt zu sprechen.

Es liegt in der Natur unserer Mediengesellschaft, dass Aspekte in einer Diskussion im Vordergrund stehen, die sehr häufig nicht die wichtigsten Aspekte eines Problems sind. Im Titel meines Beitrages heißt es: „Ein völkerrechtlicher Freibrief für die Anwendung militärischer Gewalt“, d.h. das Prinzip der Responsibility to Protect wird automatisch unter dem Aspekt der Anwendung militärischer Gewalt gesehen. Das ist meines Erachtens ein großer Fehler. Denn Responsibility to Protect ist sehr vieles – die Anwendung militärischer Gewalt in den internationalen Beziehungen

gehört zweifelsfrei dazu, steht aber bei weitem nicht im Vordergrund.

Ursprünge der Responsibility to Protect

Ich möchte die Geschichte dieses Prinzips in den internationalen Beziehungen und im Völkerrecht grob umreißen. 1948 trat eine ganz wesentliche Entwicklung in der Geschichte des Völkerrechts auf. Unter dem Eindruck des 2. Weltkrieges, der Gräueltaten und Verbrechen, wurden die Vereinten Nationen gegründet. 1948 entstand die Konvention gegen den Völkermord, die bereits ein Prinzip enthielt, nach dem die Staaten völkerrechtlich verpflichtet sind, Völkermord zu verhindern. Und um das Verhindern geht es auch beim Prinzip der Responsibility to Protect. Die Staaten sollen nicht erst tätig werden, wenn bereits etwas passiert ist, um dann „Feuerwehr“ zu spielen. Vielmehr sollte der „Brand“ überhaupt verhindert werden, denn Prävention ist ein ganz wesentliches Prinzip der Völkermord-Konvention. Diese Verpflichtung der Staaten wurde – wie wir alle bedauerlicher Weise wissen – nicht immer erfolgreich umgesetzt.

Ein zweiter sehr wesentlicher Schritt in der Entwicklung zum Prinzip der Responsibility to Protect ist die Weltkonferenz über den Schutz der Menschenrechte 1993 in Wien. Bei dieser Konferenz wurde ein ganz wesentliches Prinzip bzgl. der Streitfrage Souveränität vs. Intervention verankert, das auch für die Betrachtung der Responsibility to Protect von großer Bedeutung ist. Die Abschlussresolution dieser Weltkonferenz betont, dass die Sorge um die Menschenrechte in anderen Staaten keine Einmischung in die inneren Angelegenheiten darstellt.

Dies gerät manchmal in Vergessenheit: Verfolgt man die Diskussionen um aktuelle Krisenherde in der Welt, so gewinnt man den

Eindruck, es gelte nach wie vor für einige Staaten das Prinzip *nolite me tangere*: Lasst mich mit diesen Menschenrechten in Frieden, es ist eine innere Angelegenheit und geht euch nichts an. Allerdings gab es 1993 bei der erwähnten Weltkonferenz in Wien ein klares Bekenntnis dazu, dass es nicht mehr die interne Angelegenheit der Staaten ist, ob Menschenrechte im eigenen Staat eingehalten werden oder nicht.

Die Ergebnisse der Weltkonferenz 1993 in Wien haben – meiner Meinung nach – zu einer der wichtigsten und gerne übersehenen internationalen Regelung geführt, die die Grundlage auch für die Beurteilung der Responsibility to Protect bilden. Es sind dies die Artikel über die Staatenverantwortlichkeit, die die Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen hat. Dies ist juristisch von entscheidender Bedeutung, da damit die Verantwortlichkeit der Staaten für die Einhaltung völkerrechtlicher Normen festgelegt ist. Normen werden entwickelt, die Staatengemeinschaft nimmt diese Normen und Prinzipien an und dann stellt sich die Frage: werden diese Normen eingehalten? Und was passiert, wenn sie nicht eingehalten werden? Was ist die Verantwortlichkeit der Staaten gegenüber anderen Staaten, aber auch gegenüber der eigenen Bevölkerung? Und diese Draft Articles, diese Articles on State Responsibility sind meines Erachtens eine der wesentlichen Voraussetzungen, dass die Responsibility to Protect überhaupt funktionieren kann.

Denn es muss klar sein, was passiert, wenn ein Staat seinen Verpflichtungen, die er gegenüber seiner eigenen Bevölkerung hat – etwa, sie vor Verletzungen von Menschenrechten, vor Kriegsverbrechen, vor Verbrechen gegen die Menschlichkeit, vor Völkermord zu schützen –, nicht nachkommt und welche Konsequenzen dieses Verhalten nach sich zieht. Aber auch, was die anderen Staaten rechtmäßig dagegen unternehmen können.

In diesen Articles on State Responsibilities ist das Prinzip der Konferenz von 1993, dass Menschenrechtsverletzungen nicht Angelegenheiten des Verbotes der Intervention sind, von wesentlicher Bedeutung. Denn die Regelung, die dort gefunden wurde, ist die Einhaltung von Menschenrechten gegenüber den eigenen Staatsbürgern und gegenüber jeder Person, die sich im Staatsgebiet aufhält und ist nicht alleinige Angelegenheit des betroffenen Staates. Es ist eine Verpflichtung, die nicht nur innerhalb des eigenen Staates, sondern auch gegenüber der Staatengemeinschaft besteht. Daher hat auch die Staatengemeinschaft das Recht, bei massiven Verletzungen dieser Verpflichtung zu verlangen, dass diese Verletzungen beendet werden und dass eine Garantie abgegeben wird, dass diese Verletzungen nicht noch einmal begangen werden. Dieses Recht steht allen Staaten zu und wenn diese Verpflichtung verletzt wird, hat die Staatengemeinschaft das Recht, auf unterschiedliche Weise zu intervenieren. Auf dieser Basis baut das Prinzip der Responsibility to Protect auf.

Ich muss allerdings betonen, dass es sich um massive Menschenrechtsverletzungen handeln muss, also die in der Responsibility to Protect genannten Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Ethnic Cleansing und Völkermord. Einzelne Fälle müssen für ein derartiges Intervenieren außer Betracht bleiben.

Ein weiterer wichtiger Vorläufer dieses Prinzips wurde bereits von den Mitgliedern der Afrikanischen Union bekräftigt, nämlich die Verpflichtung sich darum zu kümmern, wenn in anderen Staaten, in Mitgliedsstaaten der Afrikanischen Union, Menschenrechtsverletzungen oder fundamentale, massive Verletzungen von Rechten von Menschen stattfinden. Dieses Recht auf Intervention hat damit seinen Ursprung in Afrika und ist in

der Satzung der Afrikanischen Union festgehalten. Weder die EU noch die Satzung der Vereinten Nationen verfügt über ein solches Interventionsrecht. Salopp ausgedrückt ist es zwar kein Recht auf militärische Intervention, aber es ist immerhin das Recht auf Intervention bis hin zur militärischen Intervention innerhalb der Afrikanischen Union verankert.

Im Lichte von Ruanda 1994, der Balkan-Kriege, vor allem Srebrenica, und der massiven Menschenrechtsverletzungen 1999 im Kosovo, hat sich auf kanadische Initiative eine private Organisation, eine Kommission, gebildet, die sich mit der Frage staatlicher Souveränität vs. dem Recht der Staatengemeinschaft einzugreifen, wenn es zu massiven Menschenrechtsverletzungen kommt, befasste. Diese International Commission on Intervention and State Sovereignty veröffentlichte 2001 ihren Bericht zur Responsibility to Protect und schaffte es in weiterer Folge, dass sich die Vereinten Nationen mit dem Thema befassten.

Zunächst stand dieses Thema gar nicht auf der Tagesordnung der Generalversammlung oder einer ihrer Kommissionen, erst 2001 kam es in einer jährlich stattfindenden informellen Arbeitsgruppe der Rechtsberater der Außenministerien am Rande der Generalversammlung in New York zur Sprache.

Diese informelle Arbeitsgruppe besteht aus 80 bis 90 legal advisors aus der ganzen Welt, die informell und ohne Protokoll, daher für ihre Staaten unverbindlich, an Diskussionen über aktuelle völkerrechtliche Themen teilnehmen. 2001 wurde das Thema, damals noch unter dem Titel der humanitären Intervention, primär als Nord-Süd-Problem abgehandelt. Vereinfacht ausgedrückt war damals der Norden/Westen für die humanitäre Intervention, während der Süden gegen die Interventionsmöglichkeit war, da man historisch bedingt solche Einmischungen als Druckmittel des Nordens gegenüber dem Süden verstand.

Vor diesem Hintergrund waren im ersten Jahr der RtoP eine überwiegende Anzahl der Mitglieder der Vereinten Nationen nicht bereit, sich mit dem Thema auseinander zu setzen, ob es möglicherweise Szenarien geben könnte, welche eine Intervention, bis hin zur militärischen Intervention, rechtfertigen könnten. Auch die Afrikaner waren zunächst vehement gegen ein Interventionsrecht, obwohl sie kurz zuvor, wie bereits erwähnt, im Rahmen der Afrikanischen Union ein solches Interventionsrecht in Fällen schwerer Menschenrechtsverletzungen etabliert hatten. In den darauffolgenden Jahren änderte sich dies aber nicht zuletzt angesichts nach wie vor stattfindender Gräueltaten, wie etwa in Darfur, Somalia und anderen Teilen der Welt. Es setzte sich die Erkenntnis durch, dass es eine Verantwortlichkeit der Staatengemeinschaft zum Eingreifen geben müsse, wenn in einem Staat massiv Menschenrechte verletzt und missachtet werden.

2005, im sogenannten Outcome Document, haben die Staats und Regierungschefs in New York schließlich ein Dokument verabschiedet, in dem mit den beiden Paragraphen 138 und 139 das Prinzip der Responsibility to Protect festgelegt wurde.

Rechtsnatur der Responsibility to Protect

Die Responsibility to Protect ist keine völkerrechtlich verbindliche Norm. Es handelt sich auch nicht – wie manche vielleicht glauben – sofort um Völkerrecht, nur weil die Staats- und Regierungschefs das Prinzip der RtoP angenommen haben. Es wurde mit der Annahme durch die Staats- und Regierungschefs nicht sofort zu einer völkerrechtlichen Verpflichtung. Die RtoP muss jedoch auch keine völkerrechtliche Verpflichtung sein, denn fast alles, was dieses Prinzip enthält, was es aussagt und bedeutet, ist bereits geltendes Völkerrecht.

Das Prinzip der RtoP ist keine Weltneuheit. Es ist jedoch in dieser Deutlichkeit und mit diesen Konsequenzen bisher noch nirgends festgeschrieben worden. Es reicht daher zu sagen, der Inhalt der Responsibility to Protect ist eine Festschreibung, Wiederholung, Restatement geltenden Völkerrechts.

Inhalt der Responsibility to Protect

Die Responsibility to Protect bedeutet die Verpflichtung eines jeden Staates, die eigene Bevölkerung vor massiven Menschenrechtsverletzungen zu schützen. Diese Verpflichtung besteht selbstverständlich seit Beginn des Völkerrechtes und ist eine Verpflichtung, die bei Verletzung zu den Konsequenzen führt, die in den Articles on State Responsibility festgelegt werden. Das ist der Kern der Responsibility to Protect.

Die Staaten haben die rechtliche, moralische und ethische Pflicht, für das Wohlergehen ihrer eigenen Bürger Sorge zu tragen. Nun wissen wir, dass dies ein frommer Wunsch ist, der nicht immer umgesetzt werden kann. Es stellt sich daher die Frage, was passiert, wenn diese Pflicht nicht erfüllt wird. Kann die Staatengemeinschaft eingreifen? Wie kann die Staatengemeinschaft eingreifen? Und was sind die Möglichkeiten, die hier rechtmäßiger Weise zur Verfügung stehen?

In diesen Belangen hat das Outcome Document meines Erachtens eine Klarstellung gebracht:

Eine einseitige, unilaterale Anwendung von Gewalt ist nicht zulässig, d.h. die Prinzipien der Responsibility to Protect werden in den Rahmen der bestehenden Völkerrechtsordnung gestellt, insbesondere in den Rahmen des Kapitels VII der Satzung der Vereinten Nationen.

Die Reaktionen der Staatengemeinschaft müssen sich an den Normen der Satzung der Vereinten Nationen orientieren, mit allen gegebenen Möglichkeiten. Intervention findet in Form von Ermahnung, Aufbringung, Protest, diplomatischen Mitteln, Sanktionen, nicht-militärischen Konsequenzen und schließlich auch in Form eines Eingreifens mit militärischen Mitteln statt, wenn die dafür vorgesehen Regeln in Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen eingehalten werden. Das bedeutet im Wesentlichen eine Autorisierung des Sicherheitsrates. Dies ist meines Erachtens eine sehr deutliche Klarstellung.

Es wird jedoch auch in zwei Punkten Neuland betreten: Erstens wird es meiner persönlichen Meinung nach neben einer moralischen und politischen auch eine rechtliche Verpflichtung geben müssen. Vor allem in Hinblick auf die Verantwortung der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, die ein Aktivwerden der internationalen Staatengemeinschaft in der Hand haben, ist die Anwendung des Vetos aus politischen und/oder nationalen Interessen heraus bereits heute unmoralisch und unethisch. Ich hoffe, dass dies in nicht allzu ferner Zukunft völkerrechtlich verpönt sein wird. Denn wenn im Rahmen der RtoP die Staatengemeinschaft aktiv werden muss, dies jedoch von den Vetomächten aus egoistischen, nationalen Gründen verhindert wird, so ist dies ebenfalls eine Verletzung der derzeit noch moralischen und ethischen, ich hoffe bald auch rechtlichen, Verpflichtung.

Zweitens hat sich die Sichtweise entwickelt, dass eine Situation, in der ein Staat eine massive Menschenrechtsverletzung auf dem eigenen Staatsgebiet zulässt, keine innere Angelegenheit mehr ist. Und noch wichtiger ist, dass diese Situation in die Zuständigkeit des Sicherheitsrates fällt. Diese Zuständigkeit hätte er nach der ursprünglichen Satzung nicht, da er laut dieser nur

tätig werden und eingreifen kann, wenn es sich um eine Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit handelt. In Fällen von Menschenrechtsverletzungen, die innerhalb eines Staates passieren, musste der Sicherheitsrat sein Aktivwerden bisher damit argumentieren, dass eine solche Situation in einem Staat auch die umliegenden Staaten gefährde. Es handle sich daher um eine Bedrohung der internationalen Sicherheit, weshalb er, der Sicherheitsrat, zuständig sei.

Die Responsibility to Protect beinhaltet ein klares Bekenntnis dazu, dass der Sicherheitsrat auch in jenen Fällen tätig werden kann und muss, wenn es sich um massive Menschenrechtsverletzungen, etwa ethnischen Säuberungen, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Genozid, handelt.

In der Resolution 1973, der Libyen-Resolution, in der er die Gewaltanwendung autorisiert hat, bemüht sich der Sicherheitsrat gar nicht mehr zu begründen, warum er überhaupt zuständig ist, obwohl es um eine Situation innerhalb eines Staates ging. Und wenn es im Falle Syrien darum geht, eine Resolution des Sicherheitsrates mit wirklich griffigen Maßnahmen zu beschließen, so müsste der Sicherheitsrat nicht erst lange überlegen, ob es sich um eine Bürgerkriegssituation und damit interne Situation handelt oder ob der Konflikt den internationalen Frieden gefährdet, weil die umliegenden Staaten gefährdet oder betroffen sind. Aus der Responsibility to Protect geht eindeutig hervor, dass dies eine Angelegenheit der Staatengemeinschaft ist.

Die Staatengemeinschaft verpflichtet sich andererseits aber dafür, dass sie nur im Einklang mit der Satzung der Vereinten Nationen vorgeht. Die Mitglieder des Sicherheitsrates und vor allem auch die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates haben eine besondere Verantwortung, da der Sicherheitsrat in diesen Fällen zuständig und verantwortlich ist. Darin liegt meines Erachtens die Neuerung der RtoP.

Obwohl es noch genug Grund zur Klage gibt, denke ich, dass die Welt mit der RtoP und ihrer Weiterentwicklung eine bessere geworden ist. Es stehen mehr Mittel zur Verfügung, die verhindern können, dass bestimmte Situationen eintreten und, wenn diese doch eintreten, sie zumindest beendet werden können.

2009 hat es in Wien eine hochrangige Konferenz mit dem International Peace Institute an der Diplomatischen Akademie in Wien gegeben, an der die Major Players dieses Themas teilgenommen haben und aus der heraus die Publikation UN Security Council and the Responsibility to Protect entstanden ist.

Mit dieser kleinen Propaganda für meine eigene Institution schließe ich und bedanke mich für die Aufmerksamkeit.