

**Prof. Dr. Gernot Biehler**

***Stellungnahme zur „Internationalen  
Staatenverantwortung“ („Responsibility to Protect“,  
R2P) für die Anhörung am 11. Februar 2009 im  
Menschenrechtsausschuss des Deutschen  
Bundestages***

**Vorbemerkung**

Das Konzept der internationalen Schutz- oder Staatenverantwortung (responsibility to protect, R2P) ist völkerrechtlich noch nicht klar bestimmt. Es muss noch näher von den Akteuren der internationalen Völkerrechtsgemeinschaft in Theorie und Praxis ausgestaltet werden, um universell in seinem Schutzbereich anerkannt zu werden. Da der Deutsche Bundestag bei der völkerrechtlichen Positionierung der Bundesregierung mitwirkt, z.B. beim Auslandseinsatz von Soldaten, ist die gegenwärtige Anhörung zum Thema Teil dieses Prozesses. Nähere Bestimmungen und Begriffsschärfungen des Konzepts der R2P sind für die Bildung internationaler Rechtsüberzeugungen entscheidend, die im konkreten Anwendungsfall (Völkerrechtspraxis) zu Völkergewohnheitsrecht und Grundlage weiterer Anwendungsfälle werden.

Die R2P schließt einerseits an den völkerrechtlich umstrittenen Begriff der humanitären Intervention an. Von ihm erbt sie auch bestimmte Vorbehalte, die gegen ihn als Rechtfertigung zur Verletzung des Gewaltverbots (militärische Intervention ohne UN Sicherheitsratsbeschluss, Kosovo) erhoben werden. In der Blockfreienbewegung, in der China einen wesentlichen Einfluß ausübt,

und in einigen Gruppierungen der sich entwickelnden Länder (z.B. Gruppe der 77), wird das Konzept nicht begrüßt. Grund dafür ist einerseits die Aufweichung des traditionellen Gewaltverbots der UN Charta (die jedenfalls im Konzept der humanitären Intervention angelegt war, bei der R2P bislang nicht so klar enthalten ist), das den Einfluß der Sicherheitsratsmitglieder Rußland und China betrifft und andererseits die Sorge kleinerer Länder, hier ein Instrument zur militärischen Machterweiterung mächtiger Staaten heranwachsen zu sehen, das ihre Integrität schutzlos lassen könnte. Diese Bedenken sind jedoch nicht einmal in der sich entwickelnden Welt dominant; die Afrikanische Union sowie alle Gruppen in der Generalversammlung der Vereinten Nationen unterstützen das Konzept der R2P, das in der industrialisierten Welt uneingeschränkte Zustimmung genießt.

Dies besonders, da die R2P über den umstrittenen Anwendungsbereich der humanitären Intervention hinausgeht und deren konzeptionelle Schwachpunkte zu vermeiden sucht. Die R2P ist klar menschenrechtlich orientiert und gibt der gewachsenen internationalen Bedeutung der Menschenrechte Raum. Von daher ist es naheliegend, die R2P von den menschenrechtlichen Instrumenten her näher zu bestimmen. Die Fragen nach der Beziehung von Völkermord- und Folterkonvention und dem Statut des Internationalen Strafgerichtshofs ( 1,6,7,9,) treffen deshalb genau einen Kern des Problems.

Ein weiterer wichtiger Gedanke, das Konzept völkerrechtlich bestimmbar und effektiv zu machen, ist es, seinen Anwendungsbereich verfahrensmäßig auszugestalten. (Fragen 7,8,10) National und international bieten Verfahren Schutz vor der möglichen Willkür ansonsten unkontrollierter Exekutiven oder militärisch und

wirtschaftlich potenter Staaten. Jedes Parlament sollte seine Regierung ermuntern, solche Verfahren zur rechtlichen Bestimmung der R2P im konkreten Fall zu unterstützen oder vorzuschlagen. Eine solche Bestimmung (jurisdiction to prescribe) gäbe dem Konzept und seiner Umsetzung (jurisdiction to enforce) volle völkerrechtliche Legitimität und entspräche dem Stand heutiger internationaler Integration.

Der internationale Strafgerichtshof ist der sorgfältigen strafrechtlichen Bewertung und Aufarbeitung von Vorgängen im Nachhinein verpflichtet, die R2P will dagegen präventiv Katastrophen für die betroffenen Menschen verhindern. Deshalb scheint ein schnell agierendes und juristisch gebundenes Gremium geeigneter. Ich könnte mir vorstellen, dass z.B. eine auf Antrag der Generalversammlung im konkreten Fall *ad hoc* gebildete Kammer des Internationalen Gerichtshofs ganz kurzfristig das Vorliegen bestimmter Tatbestände (Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische „Säuberungen“ oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit) gutachterlich feststellen könnte, und so eine objektive völkerrechtliche Handlungsgrundlage anböte.

## **Zu den Fragen im Einzelnen:**

Zu 1.

Die R2P stellt das Prinzip der staatlichen Souveränität nicht grundsätzlich in Frage, sondern will es in einem engen Bereich des Menschenrechtsschutzes zeitgemäß begrenzen.

Die Völkermordkonvention definiert rechtlich einen wichtigen Tatbestand, der ein Kernanwendungsfall der R2P sein dürfte. (Ruanda)

Zu 2.

Konkrete Kriterien müssen noch entwickelt werden.

Der VN Sicherheitsrat ist ein politisches Gremium, das völlig autonom entscheidet, wann es was für behandelenswert betrachtet. Die anfängliche Ignorierung des Völkermords in Ruanda durch den Rat belegt das.

Zu 3.

Die Annahme eines solchen Kriterienkatalogs geht an der politischen Praxis des Sicherheitsrats vorbei. Der Rat will und wird sich kaum rechtlich und verfahrensmäßig fassen lassen wollen.

Zu 4.

Da die R2P bisher nicht deutlich definiert ist, mag man sie so weit verstehen, dass sie auch sogenannte „diplomatische Mittel“ (Kapitel VI der UNO Charta) umfasst, wie es Kofi Annan tut. Jedoch nimmt das dem Konzept jede völkerrechtliche Schärfe und eigene Bedeutung und verwässert es mehr, als dass es hilft.

Zu 5.

Ein derartiger Konsens besteht nicht, er muss sich noch durch Theorie und Praxis entwickeln.

Zu 6.

Die Schutzverantwortung R2P soll humanitäre Katastrophen möglichst präventiv verhindern. Dieses Ziel steht über der persönlichen Zuordnung strafrechtlicher Verantwortung und Schuld. So wird eher sogar Amnestie mit bestimmten praktischen Regelungen von Konflikten auch im Rahmen der R2P verbunden sein können, als die Sicherung der Bestrafung Schuldiger. Deshalb ist die grundsätzliche Ausrichtung der R2P und des Strafgerichtshofs verschieden.

Zu 7.

Eine solche Bestimmung durch ein juristisches Gremium wäre sehr zu begrüßen. Es würde den Willkürverdacht gegenüber militärisch potenten Staaten in der Anwendung des Konzepts (Blockfreienbewegung usw., vgl. Humanitäre Intervention) verhindern. Regierungen mächtiger Staaten sind jedoch nicht immer bereit, solche Verfahren zu unterstützen, die Bestimmungen von völkerrechtlich handlungsrelevanten Tatbeständen auf juristische Gremien übertragen, da sie deren eigene politische Definitionsmacht begrenzt. Parlamente und NGOs können hier aber wichtige Überzeugungsarbeit leisten. Die allermeisten Staaten würden ein solches Projekt klar unterstützen. Auch völkerrechtlich wäre ein solcher Schritt sehr zu begrüßen. Ein gutachterlich tätiges *ad hoc* IGH Gremium wäre eine Möglichkeit, schon gegenwärtig diese Aufgabe zu erfüllen.

Zu 8.

Eine solche Bestimmung durch ein derartiges Gremium würde das Wegschauen der Weltgemeinschaft in Fällen von Völkermord und vergleichbaren humanitären Katastrophen verhindern und deutlichen moralischen Druck zum Handeln aufbauen.

Zu 9.

Die menschenrechtlichen Instrumente wie das Rom Statut des Internationalen Strafgerichtshofs bestimmen Tatbestände völkerrechtlich. Das menschenrechtliche Konzept der R2P baut auf diesen Bestimmungen und Definitionen auf. So wird die Anwendung des Rom Statuts und seine Weiterentwicklung z.B. im Bereich der Verbrechen gegen die Menschlichkeit direkt den Anwendungsbereich der R2P betreffen. Das gilt auch für die Völkermord- und Folterkonventionsdefinitionen.

Zu 10.

Selbst bei Zwischenschaltung eines juristischen Gremiums (wie zu Frage 7 und in der Vorbemerkung erläutert) bleibt die politische Instrumentalisierung der R2P ein Thema. Erfahrungsgemäß handeln Regierungen völkerrechtlich weitestgehend nur bei einem eigenen politischen Interesse an der Sache. Dies erklärt, weshalb die dem Völkermord ausgesetzten Tutsis in Ruanda zunächst kaum internationale Aufmerksamkeit erlangen konnten. Denn es standen keine potenziell politisch in oder an Ruanda interessierte Regierungen zur Verfügung. Politisches Interesse ist und bleibt der Treibstoff völkerrechtlichen Handelns für die meisten Regierungen, moralische und rechtliche Verpflichtungen bleiben dagegen seltenere Motive staatlichen Handelns. Verhinderung des Mißbrauchs der R2P in Form

politischer Instrumentalisierung ist Aufgabe der aufmerksamen Öffentlichkeit einschließlich der Parlamente.

Zu 11.

Der UNHCR kann Informationen über Umstände zur Verfügung stellen, die zur Anwendung des Konzepts der R2P führen können. Jedoch ist seine Aufgabe der konkreten Flüchtlingshilfe grundsätzlich nicht mit dem generellen Ansatz der R2P vergleichbar. Deshalb wird ihm keine besondere Rolle bei Umsetzung der R2P zukommen.

Zu 12.

Ein Frühwarnsystem für Anwendungsfälle der R2P sollte meines Erachtens unorganisiert bleiben. Jede Organisation eines Systems enthält notwendige Grenzen und verringert die Aufmerksamkeit gegenüber unorganisierten Informationsquellen („Solange „die“ sich nicht melden, wird schon alles in Ordnung sein“).

Auslandsvertretungen werden eine Rolle spielen aber auch die erwähnten zivilgesellschaftlichen Organisationen, Menschenrechtsbeobachter und andere Nichtregierungsorganisationen sowie Journalisten und Geheimdienste.

Zu 13.

Die Befassung der UN Generalversammlung im Falle der Lähmung des Sicherheitsrats ist unter der Uniting for Peace Resolution dreimal, zuletzt 1960 für den Kongo, praktiziert worden. In der Abschlusserklärung des Weltgipfels wird jedoch in Absatz 139 die Rolle des Sicherheitsrats bei der R2P stark betont, was für den Konsens der Vetomächte zum Konzept der Schutzverantwortung R2P sicher entscheidend war. Deshalb wird die Befassung der

Generalversammlung wie bisher kaum ein eingespieltes Verfahren werden können, sondern nur ganz ausnahmsweise stattfinden. Die Generalversammlung kann dann jedoch auch die Durchführung von Maßnahmen im Rahmen der R2P autorisieren.

Zu 14.

Anders als Kofi Annan halte ich die bisherigen genannten Wirkungen des Konzepts für zu unspezifisch, um sie eindeutig der R2P zuzuschreiben.

In den letzten Jahren wären Srebrenitza und das Kosovo Testfälle des Konzepts gewesen. Etwas aktueller sind und waren Somalia, Dafur und Birma zur Zeit der Naturkatastrophe mögliche Anwendungsfälle. In Südossetien lässt sich die schwere humanitäre Notlage kaum von den Kriegereignissen trennen, was eine Anwendung der R2P praktisch unmöglich macht, daneben wäre der politische Grundkonsens kaum herzustellen.

Zu 15.

Ein Katalog der nach Absatz 138 der Abschlusserklärung des Weltgipfels möglichen diplomatischen Mittel ist in Kapitel VI der Satzung der Vereinten Nationen enthalten.

In Absatz 139 ist die militärische Intervention gemeint, ausdrücklich nachrangig zur Befassung des UN Sicherheitsrates. Erfahrungen mit militärischer Intervention ohne Sicherheitsratsbeschluss unter der versuchten Rechtfertigung der „humanitären Intervention“ ist die Eroberung des Kosovo durch die NATO. Sie ist umstritten. Erfahrungen mit der R2P gibt es in diesem Bereich nicht.



Zu 16.

Ob eine schnelle kollektive Aktion tatsächlich möglich ist, hängt vom Willen der dazu fähigen Regierungen ab. Politisches Interesse und die Umstände des Einzelfalls werden neben der völkerrechtlichen Schutzverantwortung eine Rolle bei der Entscheidungsfindung spielen.

Zu 17.

Deutschland kann eine wesentliche Rolle bei der Bestimmung, Verwirklichung und Umsetzung der R2P spielen, da es nicht an den Interessenskonflikten der Vetomächte des Sicherheitsrats teilhat. Das gibt Deutschland die Chance von der großen Mehrheit der Staaten als Initiator einer Weiterentwicklung der R2P akzeptiert zu werden und Initiativen erfolgreich zu platzieren. Dies würde die menschenrechtliche Position Deutschlands international stärken.

Das Konzept ist noch in der Entwicklungsphase und militärische Umsetzung ist der übernächste Schritt, der zum gegenwärtigen Zeitpunkt allenfalls konzeptionell entwickelt werden kann.