

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Wortprotokoll
79. Sitzung

Berlin, den 11.02.2009, 16:30 Uhr
Sitzungsort: MELH 3.101 10117 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1
Sitzungssaal: Marie-Elisabeth-Lüders-Haus

Vorsitz: Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin, MdB

TAGESORDNUNG:

Einzigster Punkt der Tagesordnung

Responsibility to Protect

Sachverständige

Prof. Dr. Gernot Biehler, M.A., LL.M.	Universität Hamburg
General Klaus Naumann,	Generalinspekteur der Bundeswehr a. D.
Dr. phil. Armin Osmanovic,	Universität Potsdam
Nicola Reindorp,	Global Centre for the Responsibility to Protect, Ralph Bunche Institut for international Studies, CUNY Graduate Center
Dr. Christian Schaller	Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer	TU Dresden

Einzigster Punkt der Tagesordnung

Responsibility to Protect

Die Vorsitzende: Verehrte Gäste, liebe Kolleginnen und Kollegen, ich eröffne nun die 79. Sitzung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe. Wir haben heute einen wichtigen Punkt auf der Tagesordnung und ich freue mich sehr, dass wir ihn in diesem großen Saal durchführen können. Es geht um das Thema „Responsibility to Protect“. Alle diejenigen, die sich mit der Durchführung des Völkerrechtes befasst haben, die wissen, dass das Papier, welches zu Beginn des Jahres 2000 von den Vereinten Nationen veröffentlicht wurde, einen deutlichen Unterschied macht. Es stellt einen großen Einschnitt dar, einen Einschnitt, der eine Menge in Bewegung gesetzt hat, viele Menschen zum Nachdenken gebracht hat, der aber auch nicht frei war von vielen Missverständnissen und dem einen oder anderen, der meinte die „Responsibility to Protect“, diese starke Stellung der einzelnen Menschen in der Verantwortlichkeit ihrer Regierungen, sie zu schützen, missbrauchen zu können.

Wir wollen uns heute als Menschenrechtsausschuss mit diesen Fragen befassen, anhand eines Fragenkatalogs, der Ihnen zugesandt wurde. Es ist eine öffentliche Anhörung, die auch übertragen wird, und ich freue mich ganz besonders, dass ich so viele hervorragende Expertinnen und Experten begrüßen darf. Es ist Prof. Dr. Gernot Biehler, General Klaus Naumann, Dr. phil. Armin Osmanovic, Nicola Reindorp, Dr. Christian Schaller und Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer. Herzlichen Dank, dass Sie zu uns gekommen sind.

Wir haben Sie darum gebeten, dass Sie uns auch schriftliche Stellungnahmen zusenden und bedanken uns sehr, bei denjenigen, die die Zeit hatten, das zu tun. Ich erwähne das nicht nur, weil es uns die Möglichkeit gegeben hat, uns vorzubereiten und auch Ihre Stellungnahmen auszulegen, so dass die Zuschauerinnen und Zuschauer, die ich ebenfalls herzlich begrüße, sie auch lesen können, sondern auch deshalb, weil wir Sie jetzt bitten in alphabetischer Reihenfolge, in jeweils 10 Minuten, das vorzutragen, was Sie für am wichtigsten halten. Das heißt, Sie sollen nicht vortragen, was Sie uns geschickt haben, sondern die wichtigsten Punkte auswählen. Ich darf nun Herrn Prof. Dr. Biehler das Wort erteilen, und Sie bitten, uns zu sagen, was Sie in der Beantwortung der Fragen am Konzept „Responsibility to Protect“ für besonders erwäh-

nenswert halten.

Prof. Dr. Gernot Biehler: Das Konzept der „Responsibility to Protect“, der internationalen Schutzverantwortung, ist ein Begriff der Hoffnung für die Menschenrechte. Es ist ein Begriff, der nicht nur Hoffnung macht, sondern auch Aussicht gibt, in diesem Bereich viel konkreter zu werden, als es bisher möglich war. Wir sind immer dann, wenn wir Menschenrechte schützen, in einem Dilemma mit dem klassischen völkerrechtlichen Gewaltverbot. Das völkerrechtliche Gewaltverbot ist in der Charta der Vereinten Nationen festgeschrieben und ist ein in sich geschlossenes System, was wenig Variationen zulässt, was auch in sich sehr starr ist und was das Problem mit sich bringt, wie man mit neuen Situationen und humanitären Katastrophen umgehen soll, wenn der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nicht rechtzeitig handelt. Ich halte das für ein Kernproblem des Begriffs der Responsibility to Protect.

Wir müssen uns klar machen, dass die internationale Schutzverantwortung, die Responsibility to Protect, kein bisher fest umrissener scharfer völkerrechtlicher Begriff ist. Wie Kofi Annan vor dem Menschenrechtsausschuss gesagt hat: „We must develop the Responsibility to Protect into a powerful international norm, that is not only quoted but put into practice when ever and were ever it is needed.“ Das ist ein sehr starker Satz, der die Responsibility to Protect einem großen Tatbestandsbereich zuordnet und im Grunde auch Hoffnung gibt. Aber diese Hoffnung ist auf Zukunft bedacht. Einerseits gibt es dort die Grenze des Sicherheitsrats, der z. B. im Falle Ruanda nicht eingegriffen hat, oder in anderen Fällen, wie im Kosovo, nicht wirklich handlungsfähig war und dann mit dem Begriff der humanitären Intervention gehandelt hat, die sehr umstritten war und von vielen Entwicklungsländern als Mittel der Mächtigen gesehen wurde.

Ich möchte einen Punkt als Völkerrechtler in die Diskussion bringen. Völkerrecht ist im Gegensatz zu innerstaatlichem Recht kein in sich geschlossenes festes, sondern ein fließendes System. Dass der Sicherheitsrat das Gewaltmonopol und damit das letzte Wort in der Anwendung militärischer Gewalt hat, ist nicht der Fall. Das wäre nur so im innerstaatlichen Recht. Ich möchte als Beispiel Art. 4 der Verfassung der Afrikanischen Union, der AU, vorlesen. In der steht z. B.: „... the right to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely war crimes, genocide and crimes against humanity ...“, das heißt, hier haben

wir z. B. einen Konflikt, der in verschiedenen völkerrechtlichen Dokumenten in der VN-Charta und der Charta der Afrikanischen Union vorhanden ist. Keiner regt sich darüber auf, es ist ein Spannungsverhältnis mit dem wir im Völkerrecht leben und so ist es auch ein Spannungsverhältnis wenn wir sagen, die Responsibility to Protect muss hier vorwärts gehen, auch in Fällen, wo der Sicherheitsrat nicht handlungsfähig ist. Das Völkerrecht sieht ein Spannungsverhältnis vor und ist eine entwicklungsfähige Rechtsmaterie. Das hängt damit zusammen, dass die Staatenpraxis und die Theorie mit der wir uns hier und heute befassen, zusammen die Komponenten bilden, aus denen Völkerrecht gemacht wird, das Völkergewohnheitsrecht insbesondere.

Wir haben ein weiteres Spannungsverhältnis zu dem Gewaltverbot und das ist im Art. 1 der Völkermordskonvention enthalten. Dort besteht ausdrückliche Pflicht, Völkermord zu verhindern. Das ist die Pflicht der Staaten, das hat die Bundesrepublik Deutschland unterschrieben und ratifiziert, wie auch die meisten Staaten dieser Erde. Auch hier ist auf der einen Seite eine Verpflichtung, Völkermord zu verhindern, wie auch in Ruanda 1984, und auf der anderen Seite die Untätigkeit des Sicherheitsrats, die dazu führt, dieses doch zu tolerieren. Dieses Spannungsverhältnis werden wir theoretisch nicht völlig auflösen können, aber wir müssen uns dessen bewusst sein, da allein aus diesem Spannungsverhältnis neues Völkerrecht, auch ein zusätzlicher Menschenrechtsschutz und Gewinn für die Menschenrechte, entstehen kann, der uns weiterführt.

Die Vorsitzende: Vielen Dank Prof. Biehler. Nun zu General Naumann. Ich darf sagen, dass wir uns sehr freuen, dass sie hier sind, Herr General Naumann, weil wir in Ihnen einen der Autoren des ursprünglichen Konzeptes „Responsibility to Protect“ unter uns haben. Es ist eine große Freude, dass Sie jetzt die Zeit von der Entwicklung dieses Projekts bis heute Revue passieren lassen, um zu überlegen, was es bringt und wo die Entwicklungsmöglichkeiten liegen.

General Klaus Naumann: Die Freude ist auf meiner Seite; ich hätte nie gedacht, dass ich so spät nach meiner Pensionierung noch einmal in einem Ausschuss des Deutschen Bundestages sitzen dürfte. Ich war Mitglied dieser Kommission, die von der kanadischen Regierung im Jahre 2000 berufen worden ist. Ich war davor Mitglied des sogenannten „Brahimi Panels“, das sich mit der Reform der Friedensoperationen der Vereinten Nationen befasst hat und den Vereinten Nationen dazu ebenfalls einen

Bericht vorgelegt hat. Ausgangspunkt beider Kommissionen, die ja auch in einem gewissen inhaltlichen Zusammenhang stehen, waren die Tragödien der 90er Jahre, in denen wir uns als Völkergemeinschaft unfähig erwiesen haben, menschliches Leid zu beenden und Völkermord zu verhindern. Es begann mit den Tragödien in Afrika, sei es Somalia, das Wegschauen der internationalen Gemeinschaft bei einem vorgeplanten Völkermord in Ruanda, den man relativ einfach hätte verhindern können, aber den man, da man unfähig war zu handeln, nicht verhindert hat. Dann gab es die Tragödien im früheren Jugoslawien, die ihren Gipfel in dem Abschlachten von vermutlich mehr als 8.000 Menschen in Srebrenica fand. Das war der Hintergrund dieser Kommission, die aus allen Erdteilen zusammengesetzt war, und zum Teil Mitakteur war und Mitverantwortung an diesen Tragödien trug. Geführt wurde sie, wie Sie vielleicht wissen, von dem langjährigen Außenminister Australiens, Gareth Evans, und der Co-Vorsitzende war der frühere Außenminister Tunesiens, Mohamed Sahnoun.

Wir konnten dank der kanadischen Regierung in allen Teilen der Welt Sitzungen durchführen und was vor allem für mich hoch interessant war, war das Kennenlernen unterschiedlichen Verständnisses des Inhalts von nationaler Souveränität in den einzelnen Staaten. Das spielt auch heute noch bei der Umsetzung des Berichts eine zentrale Rolle. Ich möchte hier nur das Beispiel Südamerika nennen. Als wir dort die Idee erörterten, dass im Falle des Versagens eines Staates in seiner Verantwortung für seine Menschen, dieser mit der Option rechnen muss, dass die Staatengemeinschaft eingreift, wurde das von Chile, Argentinien und Brasilien mit der Aussage, man habe mehr als 100 Jahre für seine Souveränität gekämpft und sich nun von außen keine Einmischungen gefallen lassen werde, empört zurückgewiesen. Das ist ein Verständnis, das heute noch in diesen Ländern vorherrscht und das eine Grenze aufzeigt, wenn wir über die „Responsibility to Protect“ sprechen. Wir haben in dem Bericht dann sehr deutlich gemacht, dass wir unter „Responsibility to Protect“ nicht das Recht der Staatengemeinschaften verstehen, Souveränität außer Kraft zu setzen, sondern dass wir die Souveränität des einzelnen Staates stärken wollen. Die erste und wichtigste Pflicht eines jeden Staates ist es, für den Schutz seiner Bürger einzutreten und dafür zu sorgen, dass die Menschenrechte in diesem Staat geschützt und beachtet werden. Nur dann, wenn das nicht möglich ist, aus welchen Gründen auch immer, muss der Staat sich vor der Reaktion der Internationalen Staatengemeinschaft „in Acht nehmen“.

Das Konzept der „Responsibility to Protect“ ist ein Konzept, dass letztlich präventiv angewendet werden soll, also nicht in Reaktion, sondern schon wenn die ersten Anzeichen zu erkennen sind, dass der Staat seiner Verpflichtung nicht nachkommt. Aus diesem Inhalt ergibt sich auch, dass die „Responsibility to Protect“ nicht als ein Deckmantel gesehen werden kann für militärische Interventionen. Es kann immer nur das äußerste und letzte Mittel der Politik sein, wenn alle anderen Instrumente versagt haben. Das war das Grundverständnis in dieser Kommission und wir haben deswegen auch in dem ursprünglichen Bericht ein sehr ausführliches Kapitel hineingeschrieben, wie sich dieses Konzept auf militärische Operationen auswirken würde. Dabei haben wir sehr deutlich gemacht, dass es nicht das Ziel einer „Responsibility to Protect-Operation“ wäre, einen Staat militärisch niederzuwerfen oder gar zu zerstören. Es geht immer um eine Anwendung eines Zwangsinstruments zur Wiederherstellung eines gewissen Maßes an Ordnung. Wir haben in der Kommission, wie Sie sich vorstellen können, unglaublich intensiv diskutiert, was man tun kann, wenn der Sicherheitsrat seiner Verantwortung, die äußersten Maßnahmen zu autorisieren, nicht nachkommt. Wir konnten in der Kommission, so dass der Bericht geschrieben werden konnte, kein Einvernehmen erzielen. Ich sage auch ohne Zögern, es waren zwei Vetomächte der Vereinten Nationen, Russland und China, die dieses Einvernehmen blockiert haben, da sie angesichts ungelöster Probleme im eigenen Land Präzedenzwirkung fürchteten. Wir sahen aber in der Kommission durchaus die Notwendigkeit, dass es Grenzfälle geben würde, wie ich sich auch persönlich in militärischer Verantwortung im Kosovo erlebt habe, wo wir wissend, dass wir kein Mandat des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen bekommen können, dennoch der Ansicht waren, dass wir legitimiert eingreifen, um größeres Leid der Menschen zu verhindern. Sie wissen ja, dass die Kosovo-Intervention auch international mit der Wertung versehen ist, legitimiert aber möglicherweise nicht uneingeschränkt legal. Wir haben deshalb auch noch einmal klar gesagt, wir müssen an dem Gewaltverbot des Art. 2 der Charta der Vereinten Nationen festhalten, und wir wollen an dem grundsätzlichen Recht des Sicherheitsrates festhalten, dies zu autorisieren. Im Bericht haben wir allerdings, wie Sie gelesen haben, versucht, Wege aufzuzeigen, wie man einen solchen Engpass auflösen könnte. Wir waren uns allerdings auch einig, dass der beste Weg natürlich wäre, eine Reform des Sicherheitsrates durchzuführen, aber da stoppten wir, da wir wussten, dass wir damit ein Feld betreten würden, das uns nicht zu einer Lösung und zu einem Einvernehmen führen könnte.

Lassen Sie mich noch einmal sehr deutlich sagen, „Responsibility to Protect“ zielt auf die Stärkung der Souveränität der Staaten, aber erkennt, dass es in dieser Welt immer wieder Entwicklungen geben wird, in der die Staaten ihre Verpflichtung Menschenrecht zu schützen und ihre Menschen zu schützen, nicht nachkommen. Wir haben dann gesagt, dass in diesem Fall eine moralische, keine politische oder rechtliche, Verpflichtung der Staatengemeinschaft besteht einzugreifen. Das ist der Kern der „Responsibility to Protect“. Wir hatten gehofft, dass wir am Ende des Jahres 2001 bereits mit diesem Bericht in die Generalversammlung der Vereinten Nationen kommen könnten. Kofi Annan wollte das auch, aber dann kam der 11. September 2001 dazwischen, was uns zwang den Bericht noch einmal umzuschreiben und auf die Aktualität einzugehen. Wir sind dennoch alle im hohen Maße erfreut, dass mit der Generalversammlung 2005 dieser Bericht das erreicht hat, wovon wir träumten. Nämlich das in einem langen Prozess der vielleicht 10, 20 Jahre dauert, mit diesem Bericht einen Anstoß gegeben ist zur Weiterentwicklung des Völkerrechts.

Dr. phil. Armin Osmanovic: Wir haben in den Stellungnahmen gelesen, dass alle Experten sehr positiv zur „Responsibility to Protect“ stehen. Ich will aber gerne den Versuch unternehmen, von der anderen Seite her zu diskutieren und zwar insoweit auf die Kritik einzugehen. Wenn wir über die „Responsibility to Protect“ sprechen, dann reden wir über einen „Baustein“, in Veränderungen der Völkerrechtspraxis in den vergangenen Jahrzehnten. Wir haben eine lang anhaltende, schwierige Diskussion, auch in unserem Land, über die Praxis von humanitären Interventionen, die seit den 90er Jahren auch verstärkt militärischer Natur sind. Ich will daher mit der Hauptkritik an humanitären Interventionen oder auch an dem „Responsibility to Protect“, in dem es von den Kritikern als „Verschleierung eines neuen Imperialismus“ gebrandmarkt wird, beginnen. Ein Kritikpunkt ist, dass es im Grunde darum geht, dass diese humanitären Interventionen, auch im Rahmen von „Responsibility to Protect“, nur das Interesse mächtiger Staaten kaschiert.

Ein weiterer Kritikpunkt ist das sehr leichtfertige Nichteinmischungsgebot, die Souveränität, wird aufs Spiel gesetzt, um vordergründig Menschenrechte zu schützen. Damit werde das Nichteinmischungsgebot ausgehöhlt, der Schutz von kleinen, weniger mächtigen Staaten fällt, gegenüber den Interessen der starken Staaten, weg. Ein wesentlicher dritter Kritikpunkt ist die Frage der Neutralität der VN. Auch hier wird von den Kritikern vorgebracht, dass sich die VN mit der „Responsibility to Protect“ diskredi-

tiert, da sie ihre Neutralität aufgibt, indem sie zum Eingreifen bereit ist. Sie haben ja sicher in meiner Stellungnahme gelesen, dass ich dieser Kritik nicht folge, aber man muss sich mit dieser Kritik auseinandersetzen. Ich möchte daher einige Argumente vorbringen, wie man das tun kann. Es ist so, wenn man sich die „Responsibility to Protect“ näher ansieht, dann muss man den Kontext sehen, mit dem wir uns seit Anfang der 90er Jahre auseinandersetzen haben, und dort sticht der Begriff neue Kriege hervor, d. h. dass wir es kaum noch mit zwischenstaatlichen Konflikten zu tun haben. Heute haben wir es auch sehr stark mit innerstaatlichen Konflikten zu tun und wir hier eine ganz andere Schutzverantwortung haben, so dass Fragen, wie nach der Souveränität, der Nichteinmischung, neu zu stellen sind.

Die Neutralität der VN, was als ein Kritikpunkt vorgebracht wird, die mit dem „Responsibility to Protect“ leichtfertig auf Spiel gesetzt wird: hier würde ich dem entgegenhalten, dass, wenn wir es mit innerstaatlichen Konflikten zu tun haben, wir vor der Herausforderung stehen, dass die VN die neutral sein soll, sich in dem Fall einmischen muss. Immer, wenn sie das nicht getan hat, z. B. in Bosnien oder Ruanda, dann sind die internationalen Einsätze, wie in diesen beiden Gebieten, auch gescheitert. In Bosnien beispielsweise ist es erst zu einem Ende der Auseinandersetzungen gekommen, als die NATO bereit war, die serbischen Stellungen zu bombardieren. Es wird immer wieder vorgebracht, dass Neutralität wichtig sei, sie ist aber auch immer wieder ein Problem. Hier müssen wir über den Sinn und Unsinn von Neutralität bei den einzelnen Vorgehensweisen nachdenken. In dem Bericht, an dem Herr Naumann mitgearbeitet hat und der 2005 Aufnahme gefunden hat, aber auch in der Resolution 688, die sich für Schutzgebiete der Kurden im Irak einsetzt und schon 1991 vom VN-Sicherheitsrat verabschiedet wurde, ging es darum, dass der eigentliche Souveränitätsbegriff verändert wird. Auch hier öffnete der VN-Sicherheitsrat den Weg für den Versuch, die Souveränität der Staaten insoweit einzuschränken, als dass, wenn der unmittelbare Konflikt beendet ist, man gar nicht so schnell zu einer uneingeschränkten Souveränität zurückkehren kann, wenn man nicht alte Konflikte wieder aufbrechen lassen will. Sondern man muss in diesen Konfliktsituationen die Länder teilweise von ihrer Souveränität entbinden. Das ist uns in Deutschland auch nicht so fremd, schließlich sind wir das Paradebeispiel von einer Souveränitätseingrenzung durch die Zeit des „Kalten Krieges“, und das hat ja auch positive Wirkung gehabt, die man jetzt auch im Kosovo sehen kann.

Ich möchte noch zu der Kritik kommen, die an „Responsibility to Protect“ gerichtet ist, nämlich, dass es Imperialismus unter dem Deckmantel von humanitären Erwägungen sei. Es geht im Kernpunkt eigentlich immer wieder um den politischen Willen. Der politische Wille der von den mächtigen Staaten, die durch den Sicherheitsrat und der Mittel die ihnen zur Verfügung stehen, in der Lage sind, zu handeln, muss vorhanden sein. An diesem politischen Willen zu Handeln fehlt es häufig. Es ist so, dass man den Vorwurf nicht im Raum stehen lassen darf, dass hier stark imperialistische Ideen und Handeln bestimmend sein würden. Wenn man sich die einzelnen Einsätze ansieht, sieht man, dass Einsätze nicht oder nur halbherzig stattgefunden haben. Südafrika ist ein sehr gutes Beispiel dafür, dass Einsätze, weil der politische Wille nicht besonders stark ist, sehr halbherzig durchgeführt werden. Die „Responsibility to Protect“ ist meines Erachtens ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, um grundsätzlich über die Neutralität der VN und auch über das weitere Handeln in solchen Krisen nachzudenken.

Nicola Reindorp (*aus Copyright-Gründen folgt eine Zusammenfassung*) möchte versuchen einige Antworten auf die Frage zu geben, welche Rolle Deutschland bei der Entwicklung des Konzeptes der Schutzverantwortung spielen könne. Sie wolle auf vier Punkte eingehen.

Der erste Punkt beinhalte einige wichtige Merkmale der Norm. Sie weist darauf hin, dass die Krisen, die die Menschheit erschüttert hätten, bereits durch ihre Vorredner beschrieben worden sein. 2005 hätte dies auf dem VN-Gipfel zu feierlichen Versprechen geführt, dass man solche Massengräuertaten in Zukunft verhindern wolle. Die Staatschefs hätten sich verpflichtet, die Bevölkerung davor zu schützen. Wenn Regierungen jedoch ganz offensichtlich diese Verpflichtungen nicht erfüllten, dann müssten durch die VN notwendige Maßnahmen ergriffen werden, um die Menschen zu schützen. Es müsse betont werden, dass die „Responsibility to Protect“ auf bestehenden Verpflichtungen im Völkerrecht basiere. Abs. 138 und 139 des Ereignisdokumentes des Weltgipfels stellten eindeutig klar, dass die Erfüllung der Schutzverantwortung eine Reihe von Maßnahmen erfordere. Diejenigen, die diese Schutzverantwortung mit militärischer Intervention gleichsetzten, hätten den Text allerdings falsch verstanden und deuteten somit auch die Beweggründe falsch. Es gehe in erster Linie darum, dass, wenn ein Staat seine Bevölkerung nicht schützen könne, die Souveränität kein Schutzschild sein könne und Nichtstun keine Handlungsoption sei.

Der zweite Punkt befasse sich mit der unmittelbaren Herausforderung einer Debatte in der VN-Generalversammlung, denn dort bestehe die Gefahr, dass diese Norm wieder zurückgenommen werden könnte. Die Schutzverantwortung sei 2005 von allen Mitgliedern der Generalversammlung verabschiedet worden, allerdings genieße die Schutzverantwortung nur von etwa 70 Mitgliedsstaaten die volle und ausdrückliche Unterstützung. Die Afrikanische Union habe an vorderster Front in der Gründungsakte gestanden und erklärt, dass afrikanische Staaten bei Massengräueltaten nicht gleichgültig sein würden. Allerdings gebe es unter den Mitgliedern der VN einige entschiedene Gegner, die versucht hätten den Konsens von 2005 in Frage zu stellen. Dies seien zwar nur ca. ein Dutzend Mitgliedsstaaten, aber sie verschafften sich lautstark Gehör, sie seien gut koordiniert und einflussreich. Die Dynamik dieser Gruppen, wie die Blockfreien oder die Gruppe der 77, liege darin, dass wenige Mitgliedsstaaten sehr viel Einfluss ausüben könnten, wenn die überwiegende Mehrheit der Mitglieder den Auffassungen dieser Minderheiten nicht entschieden entgegen treten würde. Drei Jahre nach dem Weltgipfel von 2005 prüfe die VN nun einen Bericht des Generalsekretärs Ban Ki Moon über die Umsetzung der Schutzverantwortung. Der Bericht des Generalsekretärs werde zwangsläufig eine Debatte in der Generalversammlung auslösen.

Der dritte Punkt gehe darauf ein, wie die Debatte konstruktiver werden könnte. Hier glaube das Global Centre for the Responsibility to Protect, dass die Mitgliedsstaaten diese Debatte nutzen sollten, um ihre fortwährenden Verpflichtungen zur Verhütung eines zweiten Ruanda zu bekräftigen. Gleichzeitig müssten gemeinsame Vorstellungen und Pläne hinsichtlich der Umsetzung der „Responsibility to Protect“ entwickelt werden, es müsse auch festgelegt werden, welche Kapazitäten vorrangig für die Umsetzung der Norm aufgebaut werden. Eine Debatte in der Generalversammlung biete Abweichlern jedoch ein Forum, um ihre Argumente vorzutragen, dass die „Responsibility to Protect“ auf den Aufbau staatlicher Kapazitäten zur langfristigen Prävention beschränkt werden sollte, was den Wortlaut von Abs. 138 und 139 von 2005 verändern oder verwässern würde. Deshalb sei sie der Ansicht, dass Regierungen, die entschlossen seien, Massengräueltaten ein für alle Mal zu verhüten, nun Maßnahmen treffen müssten, um die Rücknahme der Vereinbarungen dieses Weltgipfels zu verhindern und ein konstruktives Ergebnis einer Debatte in der Generalversammlung herbeizuführen.

Ihr vierter Punkt solle darauf hinweisen, was Deutschland speziell tun könne, um die „Responsibility to Protect“ auf nationaler Ebene umzusetzen. Für Deutschland bestehe die vorrangige Aufgabe darin, zu zeigen, dass es sich aktiv für die Verhütung von Massengräueltaten einsetzt. Deutschland müsse sich an den Bemühungen um die verstärkte Unterstützung der Schutzverantwortung beteiligen und dafür sorgen, dass die „Responsibility to Protect“ nicht verwässert werde, bevor die Mitgliedsstaaten eine echte Chance hätten, die Norm in der Praxis zu konsolidieren. Sie halte es für wichtig, dass die Mitgliedsstaaten konkrete Pläne vorlegen, wie sie die „Responsibility to Protect“ umsetzen wollten und man Ideen über die nötigen Kapazitäten austausche. Deutschland könne einen konstruktiven Beitrag dahin gehend leisten, die VN-Mitgliedsstaaten dazu zu bringen, ihre Unterstützung für die „Responsibility to Protect“ zu artikulieren. Dies werde koordinierte Arbeit von Regierungen und NGOs erfordern. Man glaube, dass die Deutsche Bundesregierung und ihre Diplomaten hier eine wichtige Rollen spielen und Beiträge zu einer konstruktiven Debatte leisten könnten.

Wenn es um die praktische Umsetzung der Schutzverantwortung gehe, glaube man, dass es eine Reihe von Schritten gebe. Zum einen stelle sich die Frage der politischen Führungsstärke. Die Umsetzung der Schutzverantwortung setze voraus, dass Regierungen die „Responsibility to Protect“ als nationale Priorität sehen würden. Die Parlamentarier hätten die Aufgabe, ihre Regierungen nachdrücklich dazu aufzufordern diese Führungsstärke zu zeigen. Deutschland sollte, vor dem Hintergrund seiner Geschichte, eine besonders aktive Rolle dabei spielen.

Ein weiterer Punkt wäre die Erarbeitung eines nationalen Aktionsplanes für die Umsetzung der „Responsibility to Protect“. Dies setze eindeutige Zuständigkeiten für die Federführung dieser Planung voraus. Deutschland habe diese Erfahrungen und könnte sich mit den Bemühungen anderer Regierungen für die Umsetzung der „Responsibility to Protect“ als hilfreich erweisen. Ein solcher Plan sollte die Bereitschaft zur Frühintervention und -prävention enthalten. Man solle Informationen vor Ort und aus anderen Warnsystemen sammeln, so könne man aus Frühwarnung auch frühes Handeln ableiten. Es bedürfe auch bilateraler Präventionsmaßnahmen, sie habe dazu einige Beispiele in ihrer Stellungnahme genannt.

Aktive multilaterale Präventivmaßnahmen beinhalteten Maßnahmen des Menschenrechtsrates. Hier könne Deutschland zusammen mit anderen wichtigen Befürwortern

der „Responsibility to Protect“ dafür sorgen, dass der Menschenrechtsrat nicht nur für die Peer Review genutzt werde, sondern auch unter Zuhilfenahme von Sonderverfahren und –sitzungen schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen behandle und der Versuch abgewehrt werde, länderspezifische Entschließungen abzuschaffen. Innerhalb der EU könnten Präventivmaßnahmen beispielsweise die Prüfung der Frage, inwieweit Elemente der „Responsibility to Protect“ in die Voraussetzung für ein EU-Mitgliedschaft einfließen könnten, die umfassende Integration in die europäische Sicherheitsstrategie, allgemeine Leitlinien der Menschenrechtspolitik und bessere Abstimmung der EU-Gremien im Hinblick auf Initiativen zur „Responsibility to Protect“ beinhalten. Deutschland solle u. a. den Sicherheitsrat der VN dringend auffordern, Informationen über drohende Massengräueltaten stärker zu beachten und mit Hilfe seiner Instrumente schneller zu reagieren. Des Weiteren solle sich Deutschland weiterhin für den Aufbau und die Ausbildung von Polizeikräften einsetzen und dazu beitragen, dass diese explizit für den Schutz von Zivilisten ausgebildet werden würden. Es sei auch wichtig, regionale und subregionale Organisationen zu stärken. Diese Organisationen seien am nächsten an den Menschen dran, die in Gefahr sind. Deutschland solle auch die Afrikanische Union und andere regionale Institutionen unterstützen, um zu sehen, wie man Massengräueltaten effektiv verhindern könne. Auch die Bekämpfung der Straflosigkeit sei ein wichtiger Aspekt. Hier könne Deutschland eine sehr wichtige Rolle bei der Mobilisierung weiterer Länder übernehmen, dem Statut des Internationalen Strafgerichtshof beizutreten und ihn dabei zu unterstützen, Individuen zu verhaften, die beschuldigt würden, entsprechende Verbrechen begangen zu haben.

Im Rahmen der weiteren Stärkung der Norm solle sich Deutschland für bestimmte Maßnahmen einsetzen. Dies sei die Verpflichtung zum „nie wieder“, die Deutschland so wichtig sei. Weiterhin solle Deutschland die Ständigen Fünf des Sicherheitsrates nachdrücklich auffordern, Grundsätze über die Anwendung von Gewalt zu vereinbaren. In dieser Beziehung sei es auch wichtig, dafür zu sorgen, dass die Norm nicht missbraucht werde würde.

Als Fazit wolle sie betonen, dass die Abgeordneten des deutschen Parlaments eine entscheidende Rolle spielten. Sie müssten die Regierung nachdrücklich auffordern, ein Berichtswesen einzuführen, um die nationale Strategie, Politik und Planung sowie die Reaktion auf die „Responsibility to Protect“ zu kontrollieren.

Dr. Christian Schaller: Ich möchte mich auf drei Punkte konzentrieren, die die völkerrechtliche Dimension der Schutzverantwortung betreffen. Zum einen ist das eine kurze Auseinandersetzung mit den einzelnen Verantwortungssphären, die im Abschlussdokument des Weltgipfels gelistet wurden. Es ist eine kurze völkerrechtliche Einordnung dieser Sphären und welchen völkerrechtlichen Gehalt diese Verantwortungskomponenten aufweisen. Und zum Dritten, die Frage der Weiterentwicklung des Völkerrechts im Hinblick auf die militärische und humanitäre Dimension.

Vorab noch eine Bemerkung zum Abschlussdokument des Weltgipfels 2005. Wir haben es hier mit einer Resolution der Generalversammlung zu tun. Diese Resolutionen sind völkerrechtlich nicht bindend, aber sie haben dennoch eine immense politische Autorität, weil hier über 190 Staaten einen politischen Konsens gefunden haben. Zum anderen muss man sagen, dass solche Resolutionen auch eine Ausstrahlung auf das Völkergewohnheitsrecht haben können, nämlich wenn sie einerseits eine gemeinsame Rechtsüberzeugung der Staaten widerspiegeln und zum anderen eine völkerrechtliche Praxis in Gang setzen, die sich dann später verfestigt zu einem völkerrechtlich relevanten Verhalten. Zunächst lautet die Ausgangsfrage, ob die Resolution eine kollektive Rechtsüberzeugung der Staatengemeinschaft erkennen lässt, die einer völkergewohnheitsrechtlichen Verfestigung der „Responsibility to Protect“ den Weg ebnen könnte.

Ich komme nun zuerst zur Präzisierung der einzelnen Verantwortungssphären in der Resolution. Zunächst, und darauf wurde bereits mehrfach hingewiesen, handelt es sich um einen sehr engen Anwendungsbereich. Es geht insbesondere um vier Tatbestände, Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ethnische Säuberungen. Es ist deswegen notwendig, zu erwähnen, da diese Verengung des Anwendungsbereichs dazu dient, das Mobilisierungspotential und die Signalwirkung des Konzepts möglichst hoch zu halten und einer Verwässerung vorzubeugen. Welche Verantwortungssphären finden sich in dem Dokument wieder? Wenn man sich den Text ansieht und ihn interpretiert, dann wird man feststellen, dass zum einen die Adressaten die einzelnen Staaten sind und zum anderen die Internationale Gemeinschaft. Dem einzelnen Staat obliegt die Verantwortung, für den Schutz seiner eigenen Bevölkerung zu sorgen, vor den genannten Verbrechen. Etwas schwieriger zu verstehen ist die Verantwortlichkeit der Internationalen Gemeinschaft. Hier haben wir drei Dimensionen. Zum einen ist die Rede davon, dass die Internationale Gemein-

schaft die Staaten unterstützen soll, ihrer eigenen Verantwortung nachzukommen. Es ist zum anderen die Rede davon, dass die Internationale Gemeinschaft mit friedlichen Mitteln, also auf diplomatischem Wege, mit humanitären Aktionen und über nichtmilitärische Maßnahmen, einschreiten soll, wenn sich eine Begehung der genannten Verbrechen abzeichnet. Und zum Dritten ist die Rede davon, dass die Internationale Gemeinschaft ihre Bereitschaft erklärt, gegebenenfalls bei Untätigkeit der primärverantwortlichen Staaten auch mit militärischen Mitteln, unter Bezug auf Kapitel 7 der VN-Charta, einzuschreiten.

Die eigentliche Frage, die man sich aus völkerrechtlicher Sicht stellt, ist, ob diese vier Sphären Bestandteil des Völkerrechts sind, oder es sich hier lediglich um politische oder moralische Forderungen handelt. Zunächst die Verantwortung der einzelnen Staaten, also die primäre Verantwortung zum Schutz der eigenen Bevölkerung. Hier muss man sagen, dass es sich um eine klare Verpflichtung handelt, die schon lange Zeit im Völkerrecht verwurzelt ist. Rechtsquellen sind die Regime des Menschenrechtsschutzes, das humanitäre Völkerrecht, die Völkermordkonvention und mittlerweile auch das Völkerstrafrecht. Soweit allerdings die Internationale Gemeinschaft angesprochen ist, muss man sagen, dass die Internationale Gemeinschaft als solche nicht Adressat eigenständiger völkerrechtlicher Verpflichtungen sein kann und dies auch durch das Abschlussdokument des Weltgipfels nicht bezweckt wird. Soweit auf die Befugnisse des VN-Sicherheitsrats, unter Kapitel 7, Bezug genommen wird, handelt es sich um eine deklaratorische Bezugnahme. Es handelt sich um einen Verweis auf die bestehenden Befugnisse. Es wird keine Erweiterung dieser Befugnisse proklamiert und auch nicht angestrebt. Unterm Strich wird man sagen können, dass die „Responsibility to Protect“, wie sie im Abschlussdokument des Weltgipfels Ausdruck gefunden hat, keine neuen Rechte oder Pflichten begründet. An einigen Stellen nimmt sie Bezug auf bestehende Verpflichtungen der Staaten, an anderen Stellen deutet sie ganz klar an, dass es sich um moralische und politische Forderungen handelt. Somit würde auch eine pauschale Charakterisierung der „Responsibility to Protect“ als „Emerging Norm“ zum gegenwärtigen Zeitpunkt zu früh kommen. Sie würde einerseits zu weit gehen, da einzelne Forderungen bewusst politisch formuliert sind und die Staaten hier noch nicht bereit sind auf breiter Ebene bestimmte kollektive Verpflichtungen anzuerkennen. Andererseits würde sie zu kurz greifen, weil man sagen muss, dass es sich nicht um ein „Emerging Norm“ handelt, sondern, dass einzelne Aspekte bereits im Völkerrecht verwurzelt sind, so wie ich es eben beschrieben habe.

Ich komme nun zur Frage nach der Weiterentwicklung des Völkerrechts im Bezug auf militärisch-humanitäre Interventionen. Es ist klar, dass dieser Aspekt der militärischen Intervention ein ganz besonderer ist und sicherlich nicht der allein ausschlaggebende der „Responsibility to Protect“. Meine Vorredner haben das schon angedeutet. Es gibt hier ganz andere Bereiche, an denen man weiterarbeiten muss, operativ und bezüglich der Umsetzung. Insbesondere im nichtmilitärischen Bereich. Aus völkerrechtlicher Sicht ist es aber interessant zu sehen, ob sich ein neuer Tatbestand humanitärer Interventionen abzeichnet. Hier muss man auch ganz klar sagen, dass sich der gegebene Rahmen auf absehbare Zeit kaum verändern dürfte. Zum einen betrifft das die mandatsbezogenen Entscheidungsverfahren im Sicherheitsrat, die auch in der VN-Charta völkerrechtlich vorgeschrieben sind. Hier ist es relativ unwahrscheinlich, dass sich der Sicherheitsrat neuen Verfahren unterwerfen wird, insbesondere einer Veto-Selbstbeschränkung. Ebenso unrealistisch ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt die formelle Festsetzung von Kriterien für den Sicherheitsrat, nach denen er sein Einschreiten strukturieren könnte. Aber auch die Herausbildung eines neuen materiellen Tatbestandes der humanitären Intervention ist äußerst skeptisch zu beurteilen. Wir haben zwar das Beispiel der Afrikanischen Union, welches bereits von Frau Reindorp benannt wurde, die sich mit ihrer eigenen Charta sozusagen das Recht vorbehalten hat, in den Mitgliedsstaaten zu intervenieren, wenn es zu bestimmten Verletzungen kommt. Allerdings muss man sagen, dass an die Herausbildung neuen Völkergewohnheitsrechts hohe Anforderungen zu stellen sind, insbesondere auf die Verbreitung der Staatenpraxis, Herr Prof. Dr. Biehler hat das schon erwähnt, und zum andern auf die Verbreitung der Rechtsüberzeugung der Staaten. Hier muss man ganz klar sagen, dass in einem Bereich, der so sensible Komponenten tangiert, wie die Souveränität der Staaten, hier Widerstände verschiedener Staatengruppen im Aushandlungsprozess zur Verhandlung des Abschlussdokuments enormes Gewicht haben. Das sind auf der einen Seite die USA, auf der anderen Seite sind es Staaten der G77, allen voran China und andere einflussreiche Staaten, die aus unterschiedlichen Argumenten einer solchen Entwicklung sehr kritisch gegenüber stehen.

Allerdings, und das ist der letzte Punkt, mit dem ich schließen möchte, zeichnet sich mit dem Amtsantritt der neuen Administration in den USA, insbesondere mit der Entsendung der neuen VN-Botschafterin, Susan Rice, nach New York, durchaus eine Entwicklung ab, die in Richtung einer positiven Aufnahme des Konzepts der „Responsibility to Protect“ als Ganzes geht. Frau Rice, die vorher bereits im wissenschaftlichen

Bereich tätig war, gilt als Verfechterin des Konzepts insgesamt, also nicht der militärischen Komponente. Hier ist abzuwarten, ob die USA eine Verfechter-Rolle dieses Konzepts einnehmen werden.

Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer: Als ich vor gut einem Jahr ein Policy-Paper zur Schutzverantwortung schrieb, da äußerte ich die Hoffnung, dass auch der Bundestag sich vom Grundsatz einer globalen Verantwortung zur Verhinderung schwerster Menschheitsverbrechen leiten lassen würde. Ich freue mich, dass dieses Thema das Interesse der Bundestagsabgeordneten findet und hoffentlich auch in Zukunft finden wird. Für mich persönlich ist die Beschäftigung mit der Schutzverantwortung mit der Hoffnung verbunden, es möge gelingen, die Respektierung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts, aber auch die Sicherung der Grundsätze der humanitären Hilfe, entscheidend zu verbessern. Ein zentrales Thema, das auch auf der Prioritätenliste der Vereinten Nationen ganz oben steht. Der VN-Generalsekretär hat am 12. Januar 2009 einen umfassenden Bericht veröffentlicht und auch im Rahmen der Generalversammlung gibt es Bemühungen, sich des Themas anzunehmen. Dieses Mandat hat die Generalversammlung auf dem Weltgipfel erhalten. Hier gilt es primär Rückschritte zu verhindern. Ich denke, auch die deutsche Diplomatie ist gefordert, das was auf dem Weltgipfel vereinbart wurde, umzusetzen. Nur zur Erinnerung, auf dem Weltgipfel 2005 waren es drei Ebenen, einerseits die Pflicht der Staaten zum Schutz, zum zweiten der Schutz der Internationalen Gemeinschaft und der Unterstützung der Staaten sowie die rechtzeitig beschlossene Aktion der VN-Mitgliedsstaaten. Was sich nicht im Weltgipfel findet, sind die Kriterien, von denen die Rede war, und auch jede Bezugnahme darauf, was geschehen soll, wenn der Sicherheitsrat blockiert ist.

Ich habe mich bemüht zu den exzellent formulierten Fragen auch detailliert zu antworten. Ich werde nicht den Versuch unternehmen, das im Einzelnen auszuführen. Ich würde aber gerne im Folgenden vier Grundannahmen meiner Ausführung zu den Fragen resümieren. Die erste knüpft an das Statement von Herrn Dr. Schaller an. Ich gehe davon aus, dass ganz wesentliche Elemente der Schutzverantwortung im geltenden Völkerrecht wurzeln. Es mag politisch kontrovers sein, völkerrechtlich gesehen haben wir eine sehr gute Basis. In der Völkermordkonvention gibt es beispielsweise eine Präventionspflicht, eine Bestrafungspflicht, aber auch eine Pflicht von Drittstaaten, Vorkehrungen gegen Völkermord zu treffen. Hier gibt es eindeutige Normen die

sagen, auch Drittstaaten, die nicht betroffen sind, haben das Recht sich einzumischen, indem sie die Staaten, die sich diese Verbrechen schuldig machen, zur Verantwortung ziehen und auf eine Beendigung dieser Vorgänge hinwirken können.

Meine Ausführungen sind geleitet von der These, es sei sinnvoll einen engen Anwendungsbereich der Schutzverantwortung aufrechtzuerhalten. Der Anwendungsbereich sollte eng sein, der Konsens, der sich auch im Weltgipfel findet, dass Schutzverantwortung lediglich für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und ethnische Säuberungen gelten soll, ist zu begrüßen. Es gibt also mehrere Gründe dafür, einen engen Anwendungsbereich der Schutzverantwortung zu vertreten. Dafür spricht die Gefahr einer Überdehnung der Vereinten Nationen als auch die Sorgen, gerade der Entwicklungsländer, vor einem Interventionismus, die geschürt werden würden, wenn wir die Schutzverantwortung öffnen würden für immer neue Tatbestände. Meine Antwort auf die Frage, ob es sinnvoll sei, das Statut von Rom auch auf die Anwendungen der Schutzverantwortung bei Naturkatastrophen zu erweitern, ist ein klares Nein. Was nicht heißt, dass die Verweigerung von Hilfe in Situationen der Naturkatastrophen kein Anwendungsfall für die Schutzverantwortung wäre. So ein Vorgehen, Verweigerung von Hilfe, kann unter Umständen als Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen gewertet werden, aber den Tatbestand zu erweitern, halte ich nicht für sinnvoll.

Damit komme ich auf die dritte Annahme, die für mich in Kontext steht, denn nur, wenn der Anwendungsbereich eng ist, wird es gelingen, eine hinreichende Tiefe der Aktion zu gewährleisten. Wir brauchen nachhaltige Reaktionen auf sich anbahnende Verletzungen der genannten Tatbestände oder auch schon begonnener Verletzungen. Was muss in solchen Situationen sichergestellt werden? Primär der physische Schutz der Betroffenen, die humanitäre Hilfe, die Rechenschaftspflicht der Akteure und natürlich müssen auch Friedensbemühungen stattfinden und zwar parallel dazu. Wie kann das sichergestellt werden? Auch das habe ich mich in den Antworten auf ihre Fragen gefragt. Ich denke, es ist ganz entscheidend, einen integrierten Handlungsrahmen zu entwickeln, von Frühwarnung über Präventionen zur Reaktion. Das bedeutet die Kapitel 6, 7 und 8 der VN-Charta insgesamt auszuschöpfen. Die friedliche Streitbeilegung wird, meines Erachtens, nicht ausreichend ausgeschöpft. Auch die Befugnisse des Generalstaatssekretärs, den Sicherheitsrat mit jeder Angelegenheit, die es seiner Ansicht nach verdient, zu befassen, werden nicht immer hinreichend ausgeschöpft. Hier

ein kohärentes Kontinuum von Maßnahmen zu schaffen, die allesamt auf die Verhinderung von Völkermord und völkermordähnlichen Tatbeständen ausgerichtet sind, das ist in meinen Augen wichtig. Genau aus diesem Grund glaube ich nicht, dass Kenia ein echter Anwendungsfall der „Responsibility to Protect“ war. Kofi Annan hat das zum Teil so dargestellt, da es auch ein schöner Fall war, aber in der Sache ging es primär darum, die politische Machtverteilung zu regulieren und dort Lösungen zu finden, es ging dort nicht wirklich darum, Völkermord zu verhindern, es mag allenfalls mittelbar eine Rolle gespielt haben. Ich sehe es eher so, dass Kenia als vertrauensbildende Maßnahme eingesetzt wird, da man die Sorgen der Entwicklungsländer, es gebe einen neuen Interventionismus, reduzieren wolle.

Ich denke, es ist sehr wichtig, eine glaubhafte militärische Option aufrecht zu erhalten. Das ist gewissermaßen die humanitäre Essenz der Schutzverantwortung. Mit anderen Worten, eine „weichgespülte“ Schutzverantwortung, reduziert auf Frühwarnung, Prävention und etwas Aufbau, das würde dieses Konzept erodieren, das kann es im Prinzip nicht geben. Die militärische Option ist Teil dessen, und das hat auch der Bericht ganz klar formuliert.

Nun zu den wesentlichen Herausforderungen und auch die Frage, welche Rolle Deutschland spielen kann. Auch hier hatte ich schon Vorredner, aber ich darf vielleicht so viel sagen, dass ich die Ansicht teile, dass die Schutzverantwortung, betreffend die Operationalisierung, die noch in den Kinderschuhen steckt, normativ eine gute Verantwortung gibt, aber was die Operationalisierung anbelangt, stehen wir am Anfang. Das beinhaltet auch die Gefahr des Missbrauchs, der Fehlinterpretation, vielleicht sogar der gezielten Fehlinterpretation, um das Konzept zu schwächen. Da meine ich, sind alle Parlamente, die sich für dieses Thema interessieren, gehalten, das Konzept als integrales Konzept aufzugreifen, ihm durch Diskussionen Zuspruch teil werden zu lassen und es im Idealfall auch zu bekräftigen. Das ist wichtig, da es andere Kräfte gibt, die genau das Gegenteil versuchen und hier vielleicht einflussreicher vorgehen, als wir uns das vorstellen können. Die Rechtsüberzeugung, die auch durch die Organe von Staaten vorangetragen wird, zu entwickeln und dabei auch die Nichtregierungsorganisationen einzubinden und sie vielleicht auch mehr für dieses Konzept zu interessieren, das halte ich für wichtig. Ich denke, dass man sich auf die Praxis konzentriert und hier auch beste Beispiele entwickeln. Ich glaube ferner, dass man einen Katalog entwickeln könnte, und auch der VN-Hochkommissar in Genf könnte dies tun.

Beispielsweise zu den Fragen welche nationalen Maßnahmen es gibt, um Völkermord zu verhindern, welche internationalen Maßnahmen könnte es hier idealer Weise geben und was die Internationale Gemeinschaft tun könnte, um das Ganze zu unterstützen und zu illustrieren. Es wäre auch wichtig, die Staaten in der Wahrnehmung ihrer Schutzverantwortung zu stärken. Auch über die Stärkung von Mediationskapazitäten, Stärkung unabhängiger Menschenrechtsinstitutionen, das sind Dinge, die auch befürwortet werden vom Parlament. Ein stärkeres Augenmerk auf Frühwarnung, nicht nur auf nationaler Ebene, sondern auch in den Vereinten Nationen, wäre ein Thema, könnte ich mir vorstellen. Wir haben zahlreiche Frühwarninstrumente in den Vereinten Nationen, aber sie sind nicht immer optimal koordiniert und vor allen Dingen, das wissen wir seit Ruanda, die Informationen werden nicht immer rechtzeitig an die politisch Verantwortlichen weitergeleitet. Hier sollte auch mehr Druck ausgeübt werden auf den Sonderberater des Generalsekretärs zur Genozidprävention und auf den Generalsekretär selbst, dass der das intern auch ordnet.

Abschließend zur Mitwirkung Deutschlands. Da denke ich mir, dass wir als Deutsche im Prinzip eine ideale Basis mit dem Aktionsplan Krisenprävention haben. Jedenfalls hat er die Kraft modellhaft zu wirken. Ich kann nur hoffen, dass er die Basis bleibt, da er in den Präventions- und Frühwarnbereichen ganz zentrale Dinge anspricht. Ich denke, Deutschland könnte, getreu seines Einsatzes, auch für die Herrschaft des Rechts eine regelhafte Verdichtung befürworten. Es gibt Skepsis im Bezug auf den Kriterienkatalog. Ich persönlich halte ihn für sehr nützlich, da er auch ein informeller Kriterienkatalog sein könnte. So ein Prinzipienkatalog könnte helfen, Rechtssicherheit zu schaffen, um uns klar vor Augen zu führen, wie eine in der Praxis durchgeführte Schutzverantwortung aussehen, was auch zur Bereitschaft des Handelns führen könnte. Entscheidend ist, dass wir uns überlegen, wie wir besser in Fällen, wo Staaten sich hartnäckig widersetzen, wenn es Beschlüsse gibt, die an sich Schutzverantwortungsbeschlüsse sind, vorgehen können. In Darfur war das der Fall. Das ging soweit, dass Sicherheitsresolutionen negiert wurden, dass Menschenrechtsbeobachter, die vom Menschenrechtsrat mandatiert waren, nicht ins Land gelassen worden sind und ähnlichem. Ich denke, dass wir neu überlegen müssen, was getan werden kann, wenn Staaten sich jede Form der Kooperation verweigern. Das wäre ein Thema, das prioritär behandelt werden müsste. Längerfristig wäre für Deutschland auch die Form des Sicherheitsrates zu überlegen. Die Reduktion der Veto-Optionen scheint mir in dem Kontext der Schutzverantwortung jedoch vordringlicher zu sein, als die Erweiterung.

Die Stärkung des Internationalen Strafgerichtshofes ist wichtig, auch im Kontext zu internationalen Haftbefehlen.

Zur Feststellung der Tatbestände, möchte ich sagen, dass durch den Internationalen Strafgerichtshof hier etwas gewonnen werden kann, wenn man die Feststellung der Tatbestände der Schutzverantwortung, Völkermord und ähnliches nicht dem Sicherheitsrat oblässt, sondern dem Strafgerichtshof überträgt. Ich würde dem im Prinzip zustimmen, da es tatsächlich auf ein arbeitsteiliges Verfahren zwischen Sicherheitsrat und Strafgerichtshof hinauslaufen kann. Es kann Zeit ersparen. Andererseits darf man nicht vergessen, es kann auch eine gewisse Politisierung des Gerichts riskiert werden, wenn Nichtvertragsstaaten die Autorität des Strafgerichtshofes bei der Festlegung dieser Tatbestände nicht respektieren, dann könnte dem Gericht geschadet werden. Technisch wäre es möglich und im Prinzip ist es ein konstruktiver Ansatz. Es wäre auch sehr wichtig, das Europaparlament hier einzubinden und die rechtliche Relevanz im EU-Rahmen hervorzuheben. Auch dort könnten vom deutschen Parlament wichtige Impulse ausgehen, damit die Schutzverantwortung im europäischen Kontext stärker wahrgenommen wird.

Die Vorsitzende: Wir haben gerade erfahren, dass General Naumann früher gehen muss. Ich würde deshalb die Kolleginnen und Kollegen bitten, in einer ersten Runde die Fragen ganz konkret an Herrn Naumann zu stellen, damit er noch die Möglichkeit hat, sie zu beantworten.

Abg. Granold: Herr General Naumann, Ihre Kollegin hat sich umfassend mit dem Frühwarnsystem auseinandergesetzt. Prof. Dr. Biehler hat es nicht als erforderlich gesehen, dass ein effizient funktionierendes Frühwarnsystem koordiniert und geordnet wird. Meine Frage an Sie, als einer der Väter dieser Schutzverantwortung, ist, ob Sie dazu etwas sagen könnten.

Die Vorsitzende: Meine Frage kann sich in einer gewissen Weise der Frage von Abg. Granold anschließen. Ich habe immer das Konzept, „Responsibility to Protect“, als eines verstanden, das keineswegs hauptschwerpunktmäßig militärische Interventionen, sondern zunächst die Stärkung von Institutionen beabsichtigt. Zur Bindung der Souveränität, in der Weise wie Sie es gesagt haben, gehört ja auch eigentlich die „Peace Building Commission“. Warum ist das in dem Konzept nie wieder vorgekom-

men? Wo bleibt dieses „Bein“ der präventiven Hilfe von Staaten, ihre Verantwortung gegenüber ihren Bürgern richtig wahrzunehmen.

General Klaus Naumann: Ich möchte mit dem letzten Punkt beginnen, bevor ich auf das Frühwarnsystem eingehe. Wir haben im Bericht, glaube ich, sehr deutlich gemacht, dass die drei Elemente der „Responsibility to Protect“ Prävention, Reaktion und Wiederaufbau einer staatlichen Ordnung sind. Diese drei sind untrennbar miteinander verbunden. Wer sich dazu entscheidet, zu handeln, gegenüber einem anderen Staat, muss sich dieser Sequenz bewusst sein. Deshalb haben wir das Konzept des „Peace Building“ nicht so explizit ausgeformt, da in den vielen Schritten, die vor allem in der Prävention enthalten sind, Elemente, wie die Wiederherstellung staatlicher Ordnung und der Instrumente eines Staates zur Wahrung des Schutzes der Bürger und der Menschenrechte, enthalten sind. Das war der Grund, warum wir darauf nicht im Detail eingegangen sind. Sie müssen dann auch den historischen Hintergrund sehen. Wir hatten den Brahimi-Bericht als Vorläuferbericht gesehen, in dem wir sehr explizit auf Peace Building eingegangen sind und haben leider feststellen müssen, dass das in der Internationalen Gemeinschaft noch immer der größte Schwachpunkt ist. Man ist relativ gut und schnell im Intervenieren, aber man ist relativ schwach beim Wiederaufbau staatlicher Ordnung. Hier bleibt, so meine ich, noch viel zu tun und es wäre sehr gut, wenn alle die, die politische Verantwortung tragen, immer wieder deutlich machten, dass, wer immer sich entscheidet, einzugreifen, auch die Verantwortung tragen muss und nach dem Eingriff die staatliche Ordnung wiederherstellen muss. Sonst wäre das Eingreifen sinnlos und würde nur Instabilität schaffen.

Abg. Granold hat gefragt, was Deutschland für das Frühwarnsystem tun kann. Ich meine nach wie vor, dass das Vorwarnen in den Vereinten Nationen aber auch in fast allen internationalen Organisationen höchst unzureichend ausgebildet ist. Es gibt keinen Mangel an Informationen, es ist ein Mangel an Koordination, Zusammenführen und Auswerten der Informationen. Wenn ein Land wie Deutschland darauf drängen würde, dass regelmäßig im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen über die Entwicklung des Schutzes der Menschenrechte in den verschiedenen Regionen und Staaten dieser Welt berichtet wird, wenn dann der Sicherheitsrat auch aufgefordert werden würde, sich damit zu befassen und der Generalversammlung ebenfalls regelmäßig berichtet würde, dann könnte man vielleicht ein besseres Instrument der Vorwarnung schaffen und würde nicht immer wieder dazu gezwungen werden, dass man im Grunde genom-

men bei der Stufe zwei unseres Konzeptes einsteigt, nämlich bei dem Zwang zur Reaktion. Dann ist es meistens zu spät und der Preis, den man dafür zahlen muss, höher, als wenn man versucht hätte den Funken zu löschen. Auch bei der NATO, und das sage ich aus Kenntnis, ist es kein Mangel an Information, sondern es ist ein Mangel an „Fusion of Information“. Hier meine ich, könnte man sehr viel mehr tun. Die Instrumente sind in den Vereinten Nationen vorhanden, sie müssten nur zur Koordination und zur koordinierten Arbeit gebracht werden.

Ich möchte noch kurz auf einen Punkt hinweisen, den ich heute anders machen würde, wenn ich noch einmal diesen Bericht zu schreiben hätte. Wir haben vor dem Hintergrund der Wirklichkeit der 90er Jahre geschrieben, in denen innerstaatliche Konflikte eine dominante Rolle spielten. Heute würde ich hinzufügen, dass wir die Situation auch bewältigen müssen, in der nichtstaatliche Akteure Staaten entweder zur Geisel nehmen oder die Staaten herausfordern, da alle Mittel der Gewalt heute diesen Akteuren zur Verfügung stehen und das Gewaltmonopol des Staates entweder schon gebrochen ist, oder in der Gefahr ist, zu zerbrechen. Diesen Aspekt, glaube ich, müsste man noch durchleuchten, das öffnet ein weites neues Feld.

Abg. Haibach: Wir beschäftigen uns schon eine geraume Zeit mit diesem Thema, daher würde ich gerne auf einige Punkte eingehen und Sie zu bestimmten Aspekten, die „Responsibility to Protect“ betreffen, fragen. General Naumann hat den Sonderfall des Balkans angesprochen, der völkerrechtlich gesehen, da keine Legitimation durch die VN vorlag, nicht ganz ohne Diskussionspunkte ist. Die Frage, die sich daraus ergibt, würde ich gerne an Herrn Prof. Dr. Biehler stellen. Was ist, wenn der VN-Sicherheitsrat als die relevante Instanz versagt? Gibt es eine Möglichkeit ein anderes geeignetes Gremium, z. B. den Internationalen Strafgerichtshof?

Ich hätte noch eine weitere Frage, die alle Sachverständigen betrifft. Es gibt in verschiedenen nationalstaatlichen Politiken, das betrifft Russland genau so wie die USA, das Phänomen, dass der Schutz der eigenen Bürger weltweit gewährleistet werden soll. So gibt es in den USA beispielsweise den „American Servicemen Protection Act“, der im Zweifelsfall den Präsidenten dazu ermächtigen könnte, wenn ein Soldat vor den Internationalen Gerichtshof gestellt wird, diesen dort, wenn nötig, auch mit Waffengewalt herauszuholen. Es gibt inzwischen die durch die Russische Föderation geübte Praxis, mit der russischen Staatsbürgerschaft sehr exzessiv umzugehen und darauf

abzuleiten, dass sobald das Leben oder auch die Würde eines Bürgers der Russischen Föderation irgendwo auf dieser Welt in Gefahr ist, dass daraus auch Schutzfunktionen entstehen. Ich glaube, wir sind uns alle einig, dass das nicht das ist, was wir unter „Responsibility to Protect“ verstehen. Die Frage ist, wie kann man verhindern, dass solche missbräuchlichen Anwendungsfälle entstehen? Was die USA betrifft, handelt es sich um ein relativ altes Konzept.

Ich möchte noch eine Frage zur Selektivität an Herrn Dr. Schaller und Frau Prof. Dr. Dr. von Schorlemer richten. Wenn man die Frage von außen betrachtet, wo die VN interveniert und wo sie es bleiben lässt, könnte man den Eindruck haben, es sei weniger an tatsächlichen Kriterien als an selektiven Entscheidungsgründen, was an verschiedensten Aspekten liegen könnte, gebunden. Sehen Sie dort Möglichkeiten, durch das Aufstellen von Kriterien, solche selektiven Eingriffsmaßnahmen zurückzuführen?

Eine weitere Frage an Herrn Dr. Osmanovic. General Naumann hat die Frage der asymmetrischen Konflikte erwähnt. Für mich ergibt sich die Frage, wer ist der Adressat einer Schutzverantwortung, wenn es eigentlich keine funktionierende Staatsmacht gibt. Ist dann die Internationale Gemeinschaft dafür zuständig oder ein anderer?

Die letzte Frage an Frau Reindorp. Wir haben in Deutschland in den letzten Jahren eine intensive Diskussion über die Frage „zivile Krisenprävention“ geführt. Es ist heute schon des Öfteren darauf hingewiesen worden, dass sich die öffentliche Debatte, wenn es um die „Responsibility to Protect“ geht, im wesentlichen mit militärischen Fragen befasst. Es ist nicht zwingend so, dass die Politik dem Thema nicht genügend Aufmerksamkeit schenken würde. Wir haben im letzten Jahr die Mittel für diesen Bereich verfünffacht. Dies erstreckt sich von der Frage, wann eine Debatte zur zivilen Krisenprävention im Deutschen Bundestag stattfinden würde, bis hin zur Frage, welche Medienresonanz haben diese Diskussionen, wenn wir sie tatsächlich führen würden. Insofern wäre ich Ihnen für einen Hinweis dankbar, was man tun kann, um das Gesamtinteresse der Öffentlichkeit für diese Themen zu erhöhen. Denn man muss sicher immer noch feststellen, ein Auslandseinsatz der Bundeswehr, der zu prominenter Zeit im Deutschen Bundestag debattiert wird, hat weit mehr Medienöffentlichkeit, als die jährliche Diskussion über den Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“.

Abg. Strässer: Ich habe zwei Fragen, die erste möchte ich an Herrn Dr. Schaller richten, weil ich glaube, die Einsortierung dessen, was wir unter dem Konzept „Responsibility to Protect“ diskutieren, in das Völkerrecht, bereitet mir intellektuell immer noch Schwierigkeiten, insbesondere, wo ich heute gehörte habe, dass sie alle gesagt haben, dass es keine Einschränkung sei, sondern sogar eine Ausweitung des Souveränitätsbegriffes, der seit der Gründung der VN sozusagen das Kernelement ist. Wie muss ich das jetzt verstehen? Ein Eingriff in ein Staatssystem, unter welchen Aspekten auch immer, kann ich begrifflich nicht unter Ausweitung der Souveränität subsumieren, sondern unter Eingriff in die Souveränität. Ich sage nicht, dass das falsch ist und dass man das nicht tun kann, aber für mich ist es schon wichtig, Ihre Erläuterung noch einmal zu hören, da ich es eben nicht verstanden habe.

Die zweite Frage würde ich gerne an Frau Prof. Dr. Dr. von Schorlemer richten. Sie haben an bestimmten Stellen übereinstimmend vorausgesetzt, dass die „Responsibility to Protect“ dann ein Mittel der Intervention oder Prävention sein könnte, wenn z. B. der Weltsicherheitsrat versagt und nicht aktiv wird. Wenn ich das richtig verstehe, hat der Weltsicherheitsrat lange gezögert, aber er hat letztendlich bei Enthaltung Chinas und Russlands entschieden, zur Sicherung der menschenrechtlichen Situation in Darfur die Hybridmission zu entsenden. Ich frage mich nun, wenn der Weltsicherheitsrat nicht versagt hat, sondern das getan hat, was man von ihm erwartet, warum das dann trotzdem keine Konsequenzen hat. Wäre dann, während einer Eskalation, trotz der Eingriffsentscheidung des Weltsicherheitsrates zum Schutz der Menschenrechte und des Schutzes vor Genozid hier das Konzept „Responsibility to Protect“ anzuwenden, nicht das Ende der Eskalation erreicht?

Meine letzte Frage, die auch in diesem Zusammenhang steht, ist, welche Rolle spielt die Völkerrechtskonvention in diesem Kontext. Hat sie keine ausreichenden Interventionsmöglichkeiten für die Mitgliedsstaaten der VN, das zu verhindern? Muss nicht sogar, wenn der Tatbestand des Genozids festgestellt wird, eine Intervention auch gegen den Willen des souveränen Staates, wo es passiert, durchgeführt werden? Was bietet uns da die „Responsibility to Protect“ an Neuem?

Abg. Toncar: Ich glaube, die Kernfrage ist die, ob die „Responsibility to Protect“ ein politisches oder ein rechtliches Konzept sein soll, wobei ich der Meinung bin, unter den Besonderheiten des Völkerrechts, wo es schon schwer genug ist, rechtliche Konzepte

durchzusetzen, ob ein rein politisches Konzept nicht etwas ohne Eigenwert und Fortschritt wäre. Es wäre ein Diskussionsbeitrag, aber keine greifbare Verbesserung. Natürlich ist ein Gipfeldokument keine Regel und wir haben bei weitem noch keinen Konsens darüber, wie eine evtl. bestehende rechtliche Regel aussehen müsste. Für mich ist selbstverständlich, dass jede rechtliche Regel eine multilaterale sein muss und eine, die in der Systematik des VN-Systems auch stattfinden kann. Trotzdem haben wir im Völkerrecht zwei langfristige Entwicklungen, die, so glaube ich, für die Fortentwicklung dieses Konzepts, nicht in den nächsten beiden Jahren, aber in den nächsten 10 bis 20 Jahren, durchaus prägend sein können. Die eine langfristige Entwicklung ist eine, die mit dem Souveränitätsbegriff bzw. mit der Frage „innere Angelegenheit“. Hier hat sich sehr viel verändert, nicht erst in den letzten paar Jahren, sondern in den letzten 20 Jahren. Wir sind in den 80er Jahren dazu übergegangen, dass innerstaatliche Konflikte und Bürgerkriege schwerwiegende, gravierende und flächendeckende Menschenrechtsverletzungen, ohne dass ein grenzüberschreitenden Bezug vom Sicherheitsrat festgestellt worden ist, als eine Friedensbedrohung und damit auch als ein Tatbestandsmerkmal des selbst Kapitel 7 der Charta ausgelegt wurde. Diese Tendenz wurde in den 90er Jahren dann mehrfach bestätigt, während des 2. Weltkriegs wäre dies jedoch undenkbar gewesen. Das, wofür wir uns möglicherweise als Weltgemeinschaft zuständig sehen, hat sich durch das Merkmal der Friedensbedrohung verändert. Dies war eine langfristige Entwicklung. Heute stellt niemand mehr infrage, dass ein innerstaatlicher Vorgang eine Friedensbedrohung sein kann.

Der zweite langfristige Trend ist die Subjektivierung des Völkerrechts, d. h. dass sowohl auf der Seite der Rechtsinhaber der einzelne Mensch eine immer stärkere Stellung einnimmt. Wir erleben beispielsweise die Ausweitung von Individualbeschwerderechten bei diversen Menschenrechtsabkommen. Wir haben mit dem Internationalen Strafgerichtshof, aber erstmalig auch auf der Seite der handelnden Personen, eine Subjektivierung. Es kann eben nicht nur ein Staat ein völkerrechtliches Delikt begehen, sondern auch eine Einzelperson. Vor diesem Hintergrund würde mich interessieren, ob es nicht so ist, dass ein Gewaltmonopol auch Handlungspflichten begründet. Kann es nicht auch sein, dass es zwar weiterhin so ist, dass der Sicherheitsrat einen Beschluss nach Kapitel 6 oder 7 fassen muss, aber die Staaten völkerrechtlich verpflichtet sein können, im Sicherheitsrat zu wirken und abzustimmen. Wäre das nicht etwas, was möglicherweise im System der VN-Charta implementiert werden könnte?

Eine abschließende Frage noch zur Grenze des Konzepts und der Trendschärfe. Natürlich kann man sagen, dass wir das präventive Instrument der „Responsibility to Protect“ sehr frühzeitig einsetzen. Ich bin auch dagegen, dass man immer sofort ein Konzept militarisiert, da das die Akzeptanz schon im Keim ersticken kann. Auf der anderen Seite ist Kapitel 6 ein Kapitel, das eine große Bandbreite an Maßnahmen eröffnet. Diese Flexibilität könnte aber auch dazu führen, dass am Ende das Konzept verwässert wird, es nicht mehr trendscharf ist und die Verbindlichkeit möglicherweise zerstört wird.

Abg. Beck: Ich begrüße die Betonung von Frau Prof. Dr. Dr. von Schorlemer, dass man sich bei der „Responsibility to Protect“ davor hüten müsse, diese auf beliebig viele Tatbestände ausufern zu lassen. Ich empfand das als ganz besonders wichtig, und daher möchte ich Frau Reindorp, Herrn Prof. Dr. Biehler und Herrn Dr. Schaller dazu befragen, was Sie von dem Vorschlag von Frau Prof. Dr. Dr. von Schorlemer halten, dass man zumindest am Anfang die Frage, ob Völkermord, ethnische Säuberungen oder Kriegsverbrechen vorliegen, versuchen sollte, vom Verfahren her zu verrechtlichen. Denn ansonsten wäre die „Responsibility to Protect“ nur ein neues Argument in der politischen Auseinandersetzung um Verbrechen von Staaten, aber ohne dass sie eine neue Qualität für den Schutzbereich bedeutet. Ich denke, man kann wahrscheinlich die Maßnahmen, die daraus folgen, wenn festgestellt wurde, es liegt hier Völkermord vor, nicht juristisch handhaben und bestimmen, was in welchem Fall zu erfolgen habe. Denn dazu sind die Fälle sowohl von dem Abläufen der Handlung zu unterschiedlich, als auch von der geostrategischen Situation eines Konfliktes. Wenn eine Vetomacht sich vor einen Schurkenstaat stellt und faktisch verhindern kann, dass die VN damit anerkennt, dass es dort ein Problem gibt, dass es zu lösen gilt, dort fände ich es schon entscheidend, dass wir die Diskussion vorantreiben, zu welchen Mechanismen man kommen sollte. Die Sanktionen oder die Konsequenzen aus der Feststellung, die müssen wahrscheinlich weiterhin politisch getroffen werden und auch vom VN-Sicherheitsrat oder der VN-Vollversammlung.

Abg. Leutert: Ich denke, es herrscht dahin gehend Einigkeit, dass das Konzept moralisch überhaupt nicht zu beanstanden ist. Ruanda ist natürlich das Beispiel aus der jüngeren Vergangenheit, von dem ich denke, dass es niemanden gibt, der ernsthaft etwas dagegen gehabt hätte, wenn dort von Internationaler Ebene aus eingegriffen worden wäre. Allerdings habe ich trotzdem meine Zweifel, was das Konzept der internationalen Schutzverantwortung betrifft. Meines Erachtens geht es schon fast ausschließlich um

die militärische Komponente, weil dieses Konzept auf die Einschränkungen staatlicher Souveränität zielt. Man kann darüber streiten, ob das in einigen Fällen angebracht ist oder nicht, aber alle anderen Möglichkeiten, die nicht militärischer Natur sind, wie Resolutionen, existieren bereits, dafür bräuchte man kein neues Konzept. Ich sehe mindestens zwei Probleme. Zum einen, und das wurde hier auch bereits angesprochen, die Frage des politischen Willens. Es gibt negative Beispiele wie Ruanda, wo die Tatsachen bekannt gewesen sind, man hätte kein Gericht gebraucht, um die Tatsachen festzustellen. Es gab auch Warnungen, dass es passieren könnte, aber es ist trotzdem nicht gehandelt worden, was evtl. etwas mit verschiedenen Interessenlagen zu tun hatte. Es gibt auch ein anderes Beispiel, wie Kambodscha, auch das wäre ein Fall, wo man von internationaler Ebene hätte agieren können. Vietnam hat dann agiert und ist dafür von den Vereinigten Staaten und anderen auf internationaler Ebene verurteilt worden. Ein weiteres aktuelles Beispiel ist Darfur. Letztendlich hängt damit, meines Erachtens, zusammen, dass wir eine ungleiche internationale Machtverteilung haben. Wenn aber einmal etwas festgestellt und gehandelt wird, wie im Fall Darfur, wer vollzieht dann diese Beschlüsse? Ich kann mir sehr gut vorstellen, dass evtl. nach einer gewissen Beschlusslage im Falle Myanmar gehandelt wird. Ich kann mir aber eher nicht vorstellen, dass sich internationale Kräfte finden würden, um sich z. B. in Russland und Tschetschenien zu engagieren. Das ist ein Problem, was ich gerne geklärt hätte, vielleicht kann jemand etwas dazu sagen. Letztendlich ist die Frage, wo dieses Konzept endet. Wir haben es derzeit mit den USA zu tun, die als „Global Player“ bestimmte internationale Regularien ablehnen, wie den Internationalen Strafgerichtshof. Hier stellt sich mir die Frage, wie sich diese Staaten in dieses Konzept einordnen und an welcher Stelle dann die Grenze gesetzt wird.

Abg. Riemann-Hanewinkel: Für mich als Nichtjuristin, die sich für Frauenrechte einsetzte, finde ich es nicht nur sehr interessant, sondern auch notwendig und richtig, meinen eigenen Horizont zu erweitern. Mir ist vieles sehr einleuchtend, aber ich beschäftige mich gerade sehr intensiv mit Sri Lanka und ich muss Ihnen gestehen, dass, was ich jetzt an neuesten Informationen bekommen habe, und dass, was ich von Ihnen auf einer theoretischen Ebene gehört habe, mich nach der Grenze fragen lässt. Wenn wir Informationen über die Situation in einem Staat sammeln, der versagt hat, und wie im Falle Sri Lanka selber Mittäter ist und anstatt seine Bevölkerung zu schützen, aktiv an massiven Menschenrechtsverletzungen bis hin zum möglichen Völkermord beteiligt ist, dann frage ich mich, wann die Grenze erreicht ist. Frauen werden dort systematisch

vergewaltigt, Kinder werden zu Kindersoldaten gemacht und vieles mehr, das ist für mich nun der Punkt, wo ich mich frage, was zu tun ist. Verschiedene Nichtregierungsorganisationen aus Sri Lanka haben förmlich um Hilfe geschrien, dass weltweit etwas passieren müsse. Meine Frage ist nun, an welcher Stelle sind wir? Sind wir noch im Status der Diagnose? Die Prävention hat offenbar versagt, in den letzten Monaten und Jahren gab es schon verschiedene Versuche von außen, den Staat zu bewegen, anders zu agieren, aber niemand schreitet ein. Wenn ich an den Menschenrechtsrat denke, sage ich mal, der wird sich hüten etwas zu unternehmen. Beim Sicherheitsrat gibt es ein Land, das ein Veto einlegt. Ich muss Ihnen sagen, ich bin ratlos und hilflos, würde aber gerne einen Weg aufgezeigt bekommen, was möglich wäre, außer dem, was im Moment diplomatisch bereits geschieht. Vielleicht wäre die Lösung, wenn Sie noch einmal deutlich machen, was grundsätzlich verändert werden muss.

Die Vorsitzende: Ich habe auch noch zwei Fragen. Es macht mich immer sehr nachdenklich, wenn ich höre, was alles möglichst schnell geändert werden muss, und wenn dann die Frage gestellt wird, ob man das mit Hilfe eines Konzeptes tun könne, dann habe ich da meine Zweifel. Mich hat das Konzept der „Responsibility to Protect“ immer so fasziniert, weil ich dort zunächst Bewusstseinschritte gesehen haben, die einen Fortschritt bedeuten. Zum einen die Tatsache der globalen Anerkennung der Bedeutung von Menschenrechten und des Schutzes von Menschenrechten. Zum anderen die Anerkennung, dass zur Durchsetzung und zum Schutz von Menschenrechten nicht alleine die Nationalstaaten verantwortlich sind, sondern dass das jetzt auch im Bereich der internationalen Gemeinschaft als Verantwortung aufgegriffen wird. Damit ist eine juristische Stärkung der Menschen verbunden. Das heißt jedoch noch lange nicht, dass man die Instrumente hat, um Situationen wie zerfallende Staaten in innerstaatlichen Konflikten lösen zu können, was uns natürlich nicht gefällt.

Ich möchte gerne noch auf einen Punkt der Instrumente eingehen. Ich habe das schon versucht, bei General Naumann anzusprechen, was mir jedoch nicht ganz gelungen ist. Wenn wir uns heute die Welt ansehen, dann könnte das Konzept sehr viel früher im Bereich der Prävention ansetzen, wenn es noch nicht zu Konflikten oder Gefährdungen der Menschenrechte gekommen ist und auch bevor ein Staat oder eine Gruppe innerhalb eines Staates einer anderen Gruppe die Menschenrechte abschneidet oder sie aktiv ihrer Menschenrechte beraubt. Ich habe das „Peace Building Konzept“ immer als ein notwendiges Komplementärprojekt dazu verstanden, weil es ja nicht erst dann ein-

setzen soll, wenn ein Konflikt oder zerfallende Institutionen tatsächlich gegeben waren, sondern dann, wenn man sieht, in einem Land zerfallen Institutionen und die vorhandenen Souveränität sich inhaltlich nicht mehr an Menschenrechte gebunden sieht. Ich würde deshalb sehr gerne noch einmal diesen Punkt betonen bzw. bei Ihnen nachfragen, ob diese „Institution Building Seite“, von „Peace Building Institution“ aus gesehen, nicht ein Punkt wäre, der auch im Rahmen der „Responsibility to Protect“ von der internationalen Gemeinschaft viel stärker betont werden müsste. Ich bin mir natürlich völlig bewusst, dass eine militärische Intervention oder eine Intervention anderer Art nach bzw. während eines Konfliktes Aufmerksamkeit erregt. Auch in der Politik kann man dann durch den Druck der Öffentlichkeit sehr viel mehr Aufmerksamkeit und Ressourcen erhalten, als durch das weniger spektakuläre und zwangsläufig länger dauernde Konzept der Stärkung der Institutionen, bevor es zu einer Situation kommt, dass ein Staat seine Verantwortlichkeit in Bezug auf die Menschenrechte nicht wahrnimmt oder nicht wahrnehmen kann. Meine Frage ist, ob Sie Empfehlungen haben, auch für einen nationalen Aktionsplan, der uns hilft, diese Seite in der Öffentlichkeit stärker zu aktualisieren.

Um noch einmal auf die positive Seite zu kommen, ich finde die Veränderung des Souveränitätsbegriffs wünschenswert und sinnvoll. Ich glaube auch, dass durch die kooperative Souveränität alle mehr davon haben. Auch die Frage der Einmischung in innere Angelegenheiten, die damit verbunden ist, ist relativ sinnlos, wenn wir Staaten haben, die zu großen Teilen die menschenrechtlichen Konventionen unterschrieben haben und damit anerkannt haben, dass sie bestimmte inhaltliche Bindungen ihrer nationalen Souveränität anerkennen.

Abg. Jung: Sie haben gerade die Erfahrung gemacht, dass wir gerne in konkreten Beispielen denken. Als Europäer tue ich das am Beispiel des ehemaligen Jugoslawien. Meine Frage geht dahin, was die Vorteile sind, was hätte sich anders ergeben, wenn wir im Sinne der „Responsibility to Protect“ gehandelt hätten? Wäre dann beispielsweise die Luftkampagne gegen Serbien 1999 auf völkerrechtlich einwandfreier Grundlage geführt worden, wäre das Thema Kosovo schon 1995 bei Dayton mitverhandelt worden oder hätte man sich 1991/92 international auf die Feststellung geeinigt, dass Jugoslawien nicht zu halten gewesen sei, es werden Einzelstaaten werden, von denen einzelne demokratisch, andere autoritär und andere werden eine Diktat sein werden oder hätte man schon im Laufe der 80er Jahre gemerkt, dass dort je-

mand wie Slobodan Milossewitsch aufsteigt und man etwas dagegen tun müsse? Wäre das die Perzeption gewesen, oder hätten wir 1980, wie viele andere auch, festgestellt das Tito verstorben ist und es nun schwierig werden würde, und etwas unternommen werden müsse?

Abg. Graf: Ich habe nur eine kurze Frage, die sich an das anschließt, was Abg. Riemann-Hanewinckel über Sri Lanka gesagt hat. Die Situation ist oft so, dass man aus Regionen, wie beispielsweise Sri Lanka, Krisenregionen die schon lange umkämpft sind, sehr wenig an Informationen erhält. Sie, Herr Dr. Schaller, sprechen davon, dass es darum geht, präventiv tätig zu sein. Das kann man nur, wenn man Informationen aus dieser Region hat. Sie, Frau Prof. Dr. Dr. von Schorlemer, sprechen davon, dass diese Informationen wichtig sind, dass man, um präventiv tätig sein zu können, etwas über die Situation wissen muss, damit man dann auch entsprechend auf dieser Grundlage entscheiden kann. Wie kommen wir dazu, dass wir das Misstrauen, was Staaten haben, die in einer schwierigen Situation sind und es vielleicht sogar wissen, überwinden, um an mehr Informationen und mehr kooperative Punkte zu gelangen?

Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer: Ich möchte gern mit Ihrer Frage nach dem „Peace Building“ beginnen, Frau Prof. Dr. Däubler-Gmelin. Für mich ist die „Peace Building Kommission“ fester Bestandteil der Schutzverantwortung. In meinen Augen ist sie die institutionell am weitesten entwickelte Dimension der Schutzverantwortung, denn wir haben immerhin erfolgreich die „Peace Building Kommission“ gegründet. Sie wird auch finanziell von der deutschen Bundesregierung unterstützt. Ich denke, im Präventionsbereich haben wir diese institutionelle Form nicht gefunden. Zurückkommend auf Ihre Frage würde ich sagen, dass die Institution „Peace Building“ entscheidend ist, dass wir aber auch präventive Effekte mitnehmen können. Denn, wer sich für Wiederaufbau nach Konfliktsituationen einsetzt, verhütet ja auch den Rückfall in die Konflikte. Insofern kann ich die Idee nur unterstützen, das man sich hierfür stark macht.

Nun zu der Frage, wie man das stärker in die Öffentlichkeit transportieren könne. Da könnte man vielleicht an das anknüpfen, was im Aktionsplan geschrieben steht. Das sind sehr sinnvolle Ansätze, die Öffentlichkeitsarbeit scheint aber zu Wünschen übrig zu lassen. Man könnte beispielsweise auch eine Art Bundespressekonferenz abhalten, die NGOs stärker einbinden und somit das Thema auch pro aktiv in die Öffent-

lichkeit bringen. Ich denke, dass das Interesse grundsätzlich da wäre. Der Vorteil der „Peace Building Kommission“ ist, dass wir hier ein funktionierende Institution haben, die aber in ihrer Tätigkeit entsprechend unterstützt werden muss.

Wenn ich kurz auf die Frage von Abg. Haibach, zum „American Service Protection Act“ eingehen darf. Es gibt tatsächlich ein Gesetz in den USA, das vorsieht, amerikanische Staatsbürger, wenn diese vor den Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag kommen, befreien zu können. Hier sprechen Sie natürlich eine gravierende extraterritoriale Wirkung eines solchen Gesetzes an. Üblicherweise sind es die nationalen Gerichte, die solche Exzesse dann auch unterbinden, denn ein solches Vorgehen wäre völkerrechtswidrig. Ich erwarte jedoch auch nicht, dass die neue US-Administration dies auch nur im Ansatz umsetzen würde.

Was mich jedoch mehr bewegt, ist die Frage der Selektivität. Werden wir, wenn wir uns für dieses Konzept rechtlich und politisch stark machen, verhindern können, dass es trotzdem noch selektive Fälle gibt, in denen die Staatengemeinschaft bei manchen Ländern wegsehen wird? Ich danke da darf man sich keinen Illusionen hingeben. Die Schutzverantwortung wird nicht dazu führen, dass sie genauestens befolgt wird, so dass immer, wenn massive Menschenrechtsverletzungen stattfinden, der Sicherheitsrat handeln wird. Im Gegenteil. Er ist ein politisches Organ, das ist auch in der VN-Charta so verankert, und er wird auch künftig nur selektiv handeln können. Ich bin jedoch der festen Überzeugung, dass es uns mittel- und längerfristig gelingen kann seine Ermessensspielräume rechtlich einzuhegen. Gerade deshalb finde ich auch einen Kriterien- und Prinzipienkatalog so wichtig. Denn, wenn wir auf der Basis von besten Beispielen darlegen würden, was getan werden kann, und wenn wir die Handlungsmodalitäten auch länderspezifisch formulieren, dann wird sich der Druck auf den Sicherheitsrat erhöhen, er hat dann nämlich die Menschenrechte auf seiner Agenda und darum geht es letztlich. Der Sicherheitsrat muss sich mit Menschenrechtsfragen befassen.

Abg. Strässer, Sie fragten, was neu sei und den Unterschied macht zu dem, was wir sonst noch haben. Der für mich entscheidende Unterschied ist, dass wir nicht mehr auf dem Boden der unilateralen humanitären Intervention stehen, die von einzelnen Staaten und Staatengruppen durchgeführt werden können, ohne ein Sicherheitsratsmandat. Die Schutzverantwortung verbürgt kollektives Handeln nur mit Autorisierung

des Sicherheitsrates. Das kann sowohl als Nachteil, aber auch als Vorteil angesehen werden, je nachdem wo man steht. Im Prinzip ist es aber ein Vorteil, da wir dadurch unilaterales Vorgehen verhindern können und wissen, dass der Sicherheitsrat so ausgestaltet werden muss, dass er seine Verantwortung auch wahrnimmt.

Zur Frage von Abg. Toncar zum Schutz einzelner Menschen. Es trifft zu, dass die Menschen insgesamt stärkere Rechte haben. Im Rahmen der Schutzverantwortung würde es aber nicht darauf hinauslaufen können, dass einzelne Menschen etwas einfordern, es sei denn man würde das „Erga-Omnes-Konzept“ wesentlich stärken. Das ist möglicherweise der Ansatzpunkt wo Sie sagen, dass Völkermord eine „Erga-Omnes-Verletzung“ mit der Folge, dass auch Drittstaaten intervenieren können, was die Position der Einzelnen stärkt. Es ist aber nicht der unmittelbare Ansatz, den wir hier innerhalb der Konzeption der Schutzverantwortung haben.

Abg. Riemann-Hanewinckel ging auf Sri Lanka ein. Wenn Sie es so beschreiben, macht es mich sehr nachdenklich. In Darfur haben wir gesehen, dass gehandelt wurde, es wurde auch darauf hingewiesen, der Sicherheitsrat habe eine entscheidende Resolution angenommen, und dennoch konnten die schweren Menschenrechtsverletzungen nicht verhindert werden. Wenn sich das jetzt in Sri Lanka anbahnt, und Ihre Informationen gehen dahin, dann wäre das ein weiterer ernstzunehmender Fall. Ich denke, wir müssten innerhalb des Sicherheitsrates dafür sorgen, dass diese Informationen auch zur Kenntnis genommen werden, was der Sonderberater für Genozidprävention tun könnte, denn das wäre seine Aufgabe und er hat direkten Zugang zum Sicherheitsrat.

Dr. Christian Schaller: Zur Frage von Abg. Haibach möchte ich nur eine kurze Bemerkung machen. Kriterien können auch zu einer Förderung von Selektivität beitragen. Wenn man das Kriterium „Balance of consequences“ und Erfolgsaussichten nimmt, dann kann es durchaus sein, dass eine Intervention, die eigentlich geboten und erforderlich wäre, dazu führt, dass die Operation nicht durchgeführt wird. Adressat der „Responsibility to Protect“ in failed states ist nach wie vor der Staat. Auch der failed state verliert nicht seine Souveränität, er ist lediglich nicht in der Lage, die aus dieser Souveränität resultierenden Verpflichtungen, ordnungsgemäß wahrzunehmen. Insofern wäre es ein Fall technischer Ersatzvornahme durch die internationale Gemeinschaft, die auch in solchen Szenarien einschreiten muss oder kann.

Was passiert, wenn der Sicherheitsrat blockiert ist? Hier werden zwei Ansätze diskutiert, zum einen die Befassung der Generalversammlung nach Uniting for Peace und zum anderen die Möglichkeit das Regionalorganisationen, ohne Mandat des Sicherheitsrates einzuschreiten, und der Sicherheitsrat im Nachhinein diese Operation billigt. Das sind zwei Alternativen, die diskutiert werden und die durchaus einer unilateralen Intervention vorzuziehen wären, was aber nach wie vor immense völkerrechtliche Probleme mit sich bringt.

Zur Frage von Abg. Strässer zur Souveränität. Auch ich würde nicht sagen, dass durch die „Responsibility to Protect“ der Begriff der Souveränität ausgeweitet wird. Souveränität ist eine Eigenschaft des Staates und der Ansatz müsste vielmehr sein, dass sich bei Staaten, die sich dem Völkerrecht unterordnen, sei es bewusst durch völkerrechtliche Verträge oder durch eine Entwicklung des Völkergewohnheitsrechts, der Bereich seiner ausschließlichen innerstaatlichen Zuständigkeit verringert. Souveränität als Verantwortung ist auch nichts neues, es wird nur im Rahmen der „Responsibility to Protect“ als Argument verwendet, um auch politisch deutlich zu machen, dass jeder Staat nach geltendem Völkerrecht ohnehin bestimmten Verpflichtungen unterliegt. Sie haben natürlich Recht, dass eine militärische Intervention immer einen Eingriff in die Souveränität darstellt. Die Frage ist nur, wie man das rechtfertigt, was natürlich politisch und juristisch leichter fällt, wenn man sich auf solche Konzepte berufen kann.

Abg. Toncar fragte, ob das Gewaltmonopol eine Handlungspflicht begründet. Sie sprachen von der Verpflichtung der Mitglieder des Sicherheitsrates in einer bestimmten Art und Weise abzustimmen. Es ist ein interessanter Ansatz, der auch schon vertreten wurde, insbesondere von Luise Arbour, unter Bezugnahme auf ein relativ junges Urteil des Internationalen Gerichtshofs von 2007 im Fall Bosnien gegen Serbien. Hier hat der Gerichtshof festgestellt, dass nicht nur die Staaten, auf deren Territorium diese Gräueltaten verübt werden, eine Verantwortung hat, sondern dass auch Drittstaaten, wenn sie eine besondere Nähe zum Sachverhalt haben, durchaus in der Verantwortung sehen können, was bei den Mitgliedern des Sicherheitsrats durchaus der Fall ist. Es ist allerdings ein Ansatz, der im Völkerrecht noch nicht wirklich seinen Niederschlag gefunden hat.

Zur Frage von Abg. Beck, Beurteilung der Tatsachen und Verrechtlichung der Verfahren. Hier muss man unterscheiden, dass der Internationale Strafgerichtshof in erster Linie eine nachträgliche Beurteilung von bereits abgeschlossenen Sachverhalten vornehmen muss, während ein Gremium das sich mit einem Sachverhalt im Sinne der „Responsibility to Protect“ im Vorfeld befassen muss, eine Prognose treffen muss und insofern andere Standards gelten müssen und auch eigentlich ein anderes Verfahren zu entwickeln ist. Hier geht es um eine Prognose im Sinne der Prävention und nicht so sehr um Repressionen und Feststellung von Verantwortlichkeiten im Nachhinein. Ich bin mir auch nicht sicher, ob man den Internationalen Strafgerichtshof mit einer solchen Belastung nicht überfordern würde. Die Alternative wäre ein unabhängiges Gremium von Juristen im Rahmen der Vereinten Nationen. Das scheint auf den ersten Blick interessant, wenn man aber die tägliche Praxis in den Vereinten Nationen ansieht, wird man sehr schnell feststellen, dass die Staaten sehr zurückhaltend sind solche Gremien aufzustellen. Das hat man im Kontext der VN-Sanktionen gesehen, wenn es darum geht gezielte Sanktionen besser überprüfen zu können.

Die Frage auf die ich nun eingehen möchte stammt von Abg. Jung. Das ist eine Frage, die ich jetzt hier schwer beantworten kann. Ich glaube, was als erstes auffällig gewesen wäre, wenn man damals schon das Konzept der „Responsibility to Protect“ angewendet hätte, dann hätte das vorausgesetzt, dass man Russland mit im Sicherheitsrat gehabt hätte, dann wäre aber die Konstellation eine andere. Man hätte dann eine Resolution bekommen, man hätte auf völkerrechtlich legaler Basis agieren können und man hätte auch den Folgeprozess anders gestalten müssen. Sicherlich wäre im Vorfeld einiges anders gelaufen.

Das leitet über auf die Frage von Abg. Prof. Dr. Däubler-Gmelin. Ich glaube, dass man die Konzepte in der Systematik nicht zu sehr vermischen sollte. Was wichtig ist, ist dass man bestimmte Punkte, die zu einer Förderung der „Responsibility to Protect“ beitragen, in andere Konzepte einarbeiten soll, ohne diese Konzepte zu sehr zu vermengen, da man dann das Risiko einginge, dass man das Konzept der „Responsibility to Protect“ auch verwässert. Es spricht nichts dagegen, bestimmte Präventionsmechanismen einzurichten und auch im Bereich des „Peace Building“ weiter voranzuschreiten, letztendlich tragen diese Instrumente dazu bei, dass auch im Sinne der „Responsibility to Protect“ effektiver eingeschritten werden kann.

Nicola Reindorp (*aus Copyright-Gründen folgt eine Zusammenfassung*) dankt Abg. Haibach dafür, dass er daran erinnert habe, dass er sich als Parlamentarier dieser Verantwortung sehr bewusst und in diesem Bereich sehr aktiv sei. Ihrer Meinung nach sei es eine ewige Herausforderung, politischen Willen und Interesse an Präventionen zu schaffen. Sie gehe davon aus, dass es einen Aspekt der Öffentlichkeitsarbeit gebe, an dem sich jeder beteiligen könne, beispielsweise im Wahlkreis. Es sei hier wichtig, die Arbeit der zivilen Prävention der Öffentlichkeit besser verständlich zu machen. Es gehe dort um die Schicksale einzelner Personen, es gehe darum zu betonen, was hätte passieren können und auch hier gebe es zivilgesellschaftliche Gruppen, die sehr oft in diesem Bereich arbeiteten, das wären natürliche Bündnispartner. Man müsse auch klar machen, dass es nicht nur um militärische Aspekte gehe, sondern dass die präventive Seite stärker in den Vordergrund rücke.

Abg. Beck habe gefragt, ob sie mit Prof. von Schorlemers Meinung einverstanden sei, den „Responsibility to Protect“ weiter auf Naturkatastrophen auszuweiten. Ihre Antwort darauf sei ja. Sie habe es jedoch sehr vorsichtig formuliert, denn sie gehe jedoch davon aus, dass, wenn man bei einer Naturkatastrophe nicht reagiere, dies in der Konsequenz dazu führen könne, dass man es mit einem Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu tun habe. Der Generalsekretär selbst sage in seinem Bericht, wenn man den „Responsibility to Protect“ jetzt ausweiten würde, gebe es in der Generalversammlung keinen Konsens mehr. Das „Global Centre for the Responsibility to Protect“ sei der Meinung, dass es wichtig sei, diese Schwelle weiter zu untersuchen. Die Idee einer Ausweitung des Art. 11 des Statutes von Rom, sei ein interessanter Aspekt, man müsse jedoch erst einmal einen Konsens finden.

Einige Fragen hätten sich um den Sicherheitsrat gedreht und was passiere, wenn dieser nicht aktiv werde. Es sei so, dass die Macht ungleich verteilt sei. Die Institutionen seien nicht perfekt und daher sei es ein laufender Prozess. Es gehe darum, politische Koalitionen zusammenzubringen und andere politische Gremien zur Verantwortung zu ziehen. Die Tatsache, dass 1948 die Genozidkonvention verabschiedet worden sei, aber dies nicht dazu geführt habe, dass 1994 etwas in Ruanda getan worden wäre. Man habe kein Mittel, um die Regierungen und Staaten zum Handeln zu zwingen.

Des Weiteren geht sie auf die Frage des Abg. Strässer ein, ob der Sicherheitsrat in Darfur nicht alles Notwendige getan habe. Sie sei der Meinung, dass dem nicht so

gewesen sei. Alles, was der Sicherheitsrat getan habe, sei zu wenig und zu spät gewesen. Prof. von Schorlemer habe bereits gesagt, dass es in Darfur nicht um militärische Interventionen gehen würde, es sei eine koordinierte Strategie gewesen und man hätte 2003 aktiv werden sollen, als vor ethnischen Säuberungen gewarnt worden sei. Sie habe versucht, dem Sicherheitsrat dieses Thema zu erläutern, aber erst im April 2004 sei es VN-Botschafter Gunter Pleuger gelungen. Zu diesem Zeitpunkt seien jedoch schon 100.000de Menschen vertrieben worden.

Zur Frage von Abg. Riemann-Hanewinckel nach Sri Lanka erläutert Reindorp, dass es eine wichtige Frage sei, in welcher Phase man sich befände. Es gehe darum die „Responsibility to Protect“ auf konkrete Fälle anzuwenden. Hier könne sie ganz klar sagen, man habe nicht die präzisen Kriterien die man bräuchte. Es gehe im Moment darum, hier einen Konsens im Menschenrechtsrat und der Europäischen Union aufzubauen. Es dürfe nicht immer so aussehen, als würde man zu spät handeln. Hier habe auch Deutschland, als Mitgliedsstaat der Europäischen Union eine wichtige Rolle zu spielen. Es gehe darum, Kriterien festzulegen und deutlich zu sagen, dass man der Meinung sei, hier passiere etwas und man solle unsere „Responsibility to Protect“ nun ausüben. Dies sei jedoch ein langer und schwieriger Weg.

Sie sei zwar keine Juristin, aber bei der Frage der Souveränität gehe es immer wieder darum, wie man mit den Schwellen umgehe. Die Einigung des Weltgipfels habe versucht, mit dem Scheitern der 90er Jahre umzugehen. Man habe sich darauf geeinigt anzuerkennen, dass es einen Punkt geben müsse, an dem die Norm der Nichteinmischung weichen müsse. Im 21. Jahrhundert könne das kein Schutzschild mehr für Staaten darstellen, die ihre Bevölkerung verfolgen oder nicht vor schwerwiegenden Verbrechen schützen. Daher gehe es darum zu versuchen, erst einmal festzustellen, an welchem Punkt die Souveränität eingeschränkt werden müsse. Das werde dazu führen, dass effektiv international gehandelt werde, damit die Regierung zur Verantwortung gezogen werden könne. Das Urteil des Gerichtshofes von 2007 zu Bosnien und Serbien, sei ein interessanter Punkt. Die Genozidkonvention sei bereits 60 Jahre alt, am man sehe an diesem Fall, was es in der Praxis bedeuten könne. Das Gleiche oder etwas Ähnliches werde mit der „Responsibility to Protect“ geschehen. Der Kern dieser Norm sei die Frage, wo die Souveränität ende. Das müsse zum richtigen Zeitpunkt umgesetzt werden, denn man werde keinen Konsens finden, wenn dieses Konzept überall angewendet würde. Wenn es bestehende Verpflichtungen gebe, die we-

niger umstritten seien, die jedoch den Mitgliedsstaaten klare Pflichten auferlegen, wie beispielsweise Myanmar oder Sri Lanka, dann müsste man dies nutzen. Daher seien 2005 diese Schwellen, Völkermord, Kriegsverbrechen ethnische Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, benannt worden. Hier müsse man die Signale erkennen und dann handeln. Daher würden sie und das „Global Centre“ gerne mit dem Ausschuss und den anderen Sachverständigen zusammenarbeiten, um die rechtlichen Aspekte festzulegen, aber auch von Fall zu Fall eine praktische Umsetzung vornehmen zu können.

Dr. phil. Armin Osmanovic: Ich möchte gerne mit der Frage des Abg. Jung beginnen, die direkt an mich gestellt worden ist. Ich bin mir im Bezug auf Ex-Jugoslawien auch unsicher, wenn wir uns jedoch die Mehrheit der Studien ansehen, dann kommen wir immer wieder auf das zurück, was auch Abg. Leutert in seinem Kommentar ange-rissen hat. Es kommt immer wieder auf den Sachverhalt des politischen Willens zu-rück, ob man intervenieren will. Dieses Intervenieren ist jedoch nicht so zu verstehen, als ob nur militärisches Intervenieren möglich wäre, sondern in der ganzen Spann-breite, wie die „Responsibility to Protect“ sie auch darlegt, wie Präventionen, Reagieren und Wiederaufbau. Ich antworte auf die Frage also mit einem „Vielleicht“, denn die Zeit hat gezeigt, dass man früher, rechtzeitig und auch umfassender reagiert. Der Be-richt von ICISS endet mit dem Hinweis darauf, dass wir den politischen Willen in den Staaten stärken müssen. Man müsse sich verantwortlich zeigen, ob als internationale Gemeinschaft oder als betroffener Staat. Die Staaten, die mit großen Menschen-rechtsverletzungen konfrontiert wurden, wie Darfur, Ruanda usw., sind aufgefordert zu handeln, wenn sie es dann nicht tun, dann ist die Aufforderung zum Handeln an die gesamte internationale Gemeinschaft gerichtet. Ob die Katastrophe in Jugoslawien anders verlaufen wäre, weil wir nun die „Responsibility to Protect“ haben und sensibi-lisierter sind, kann ich so nicht beantworten, da es beim Sicherheitsrat liegt, politisch zu entscheiden, wie gehandelt werden muss.

Wenn die Europäische Union, und da komme ich auf die Frage des Abg. Leutert zu-rück, nach dem Interesse, mit Hilfe der USA rechtzeitig oder auch nicht rechtzeitig in Jugoslawien einzugreifen. In Ruanda hat sie dieses Interesse nicht verstanden und dann sind Sie gefragt, die über Einsätze, auch militärischer Art, und Interventionen verschiedenster Art entscheiden. Zu der Bemerkung von Abg. Prof. Dr. Däubler-Gmelin, dass man viel früher und viel stärker eingreifen müsste: das ist ein Wunsch,

der aber auch ein schwieriger Prozess ist, genau wie das Intervenieren und das Wiederaufbauen. Es ist ein schwieriger Bereich, der durch die „Responsibility to Protect“ insoweit besser geworden ist. Mein Eindruck ist, dass die „Responsibility to Protect“ ein wichtiger und guter Prozess ist, sie sollte aber nicht beschränkt werden auf die Veränderungen am Völkerrecht.

Prof. Dr. Gernot Biehler: Ich möchte noch einmal betonen, dass die „Responsibility to Protect“ meiner Meinung nach nur wirklich greift, wenn sie auch jenseits des Sicherheitsrates wirkt. Wenn der Sicherheitsrat scheitert, dann ist es nötig, ein Instrument zu haben, das eingreift. Wir haben dieses Spannungsverhältnis im Völkerrecht, ich habe das am Beispiel der Afrikanischen Union geschildert, die ein Interventionsrecht hat, was dem des Sicherheitsrates entspricht, das kein Widerspruch zum Sicherheitsrat sein muss und z. B. in der Darfur-Mission, die jetzt UNAMIS heißt, völlig friedlich in Kooperation münden kann.

Zu der Frage von Abg. Haibach, was ist, wenn der Sicherheitsrat scheitert, da denke ich, dass wir die „Responsibility to Protect“ dort ausbauen müssen. Das kann auch in einer Konvention geschehen. Das bedeutet, dass wir schon bestehende Mechanismen nutzen, um auch jenseits der Inaktivität, die wir ja nun eindrucksvoll geschildert bekommen haben, des Sicherheitsrats ein Handlungsinstrument zu bekommen. Es kann sich dabei beispielsweise um ein Gremium handeln, das wir bereits nutzen, wie ein gutachterlicher Auftrag der Generalversammlung der Vereinten Nationen gegenüber dem Internationalen Gerichtshof. Hier könnte ein kleiner Ausschuss gebildet werden, der entscheidet, ob z. B. in Sri Lanka ein entsprechender Fall eines Völkermords vorliegt, der eine Intervention rechtfertigt, die dann natürlich auch politisch möglich sein muss. Es gibt harte Grundlagen in der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofes in Art. 1 der Völkermordkonvention. Ein Beispiel wäre auch Art. 4 der Afrikanischen Union. Ich halte das als einzigen Weg für wichtig, um der internationalen Schutzverantwortung auch einen Kernbereich zu geben, der weiterführt. Das ist, was sehr viele Nichtregierungsorganisationen wollen, um über diesen Schritt der selbstgesteckten Limitierung hinausgeht. Da Deutschland nicht ständiges Vetomitglied des Sicherheitsrates ist und deshalb auch nicht diesen Interessenkonflikt hat, kommt sicher der Bundesregierung auch eine ganz entscheidende Verantwortung zu, hier voranzugehen, beispielsweise in eine Konvention oder in entsprechenden Vorschlägen, die von den ständigen Sicherheitsratsmitgliedern nicht ausgehen werden, da die-

se ihr Monopol natürlich sichern werden und nicht darüber hinausgehen. Aber die große Staatenmehrheit in der Generalversammlung der Vereinten Nationen wird dies unterstützen und das hat auch in der internationalen Gemeinschaft aller größte Chancen als Katalysator zu wirken, wenn ein Staat wie Deutschland so etwas formuliert. Es könnten Formulierungen genommen werden wie z. B. in Art. 4 der Verfassung der Afrikanischen Union, dass dann, wenn die tatbeständlichen Voraussetzungen möglichst durch ein juristisches Gremium, wie durch einen IGH-Ausschuss oder durch einen extra zu schaffenden Ausschuss. Diese Initiative möchte ich als Wissenschaftler doch vorgetragen haben und nicht ungehört lassen.

Die Vorsitzende: Ich denke, wir haben selten eine öffentliche Anhörung gehabt, in der wir derartig viele wichtige Informationen und Einschätzungen bekommen haben. Es ist gut, dass wir das alles noch einmal nachlesen können. Vielen Dank für die Mühe die Sie sich gemacht haben, um uns auf der einen Seite die Punkte darzustellen wie Sie sie sehen und auf der anderen Seite unsere Fragen zu beantworten, aus denen Sie ganz ohne Zweifel ersehen konnten, dass wir weder bisher eine einheitliche Einschätzung haben noch ein Konzept. Wir werden versuchen, beides zu entwickeln, aber das wird sicher eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen.

Schluss der Sitzung: 19:35 Uhr



Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin, MdB
Vorsitzende