



Stellungnahme vor dem Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe im Deutschen Bundestag

Anhörung zum Thema "Internationale Staatenverantwortung" ("Responsibility to Protect")

11. Februar 2009

Welche Rolle kann Deutschland bei der weiteren Ausgestaltung der Schutzverantwortung einnehmen? Welche Maßnahmen müsste Deutschland ergreifen, um sich an der Umsetzung des Konzepts zu beteiligen?

1. Was ist Schutzverantwortung? Warum ist sie wichtig?

Der Völkermord in Ruanda, die Massaker von Srebrenica, die "Killing Fields" in Kambodscha, die ethnischen Säuberungen im Kosovo, der Holocaust: Diese Erfahrungen haben in der Menschheit tiefe Wunden hinterlassen. Folglich gaben die Staatschefs anlässlich des Weltgipfels der Vereinten Nationen im September 2005 das feierliche Versprechen ab, sich für die Verhütung solcher Gräueltaten einzusetzen. Sie erklärten, dass eine der wichtigsten Verpflichtungen der Regierungen darin bestehe, ihre Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. Sie verpflichteten sich, sich bei der Gewährung dieses Schutzes gegenseitig zu unterstützen und für den Fall, dass eine Regierung in eklatanter Weise gegen ihre Verpflichtungen verstößt, alle erforderlichen Maßnahmen zum Schutz der Menschen zu treffen, die Massengräueltaten zum Opfer fallen könnten.

Die Norm der Verantwortung für den Schutz der Bevölkerungen vor Völkermord, ethnischen Säuberungen, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit ("R2P") beruht auf bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen.

Im Zentrum steht die Verpflichtung zur *Verhütung* von Massengräueltaten, nicht zur Intervention.

Absatz 138 und 139 des Ergebnisdokuments des Weltgipfels stellen eindeutig klar: Die Erfüllung der Schutzverantwortung erfordert eine Reihe von Maßnahmen. Diejenigen, die die Schutzverantwortung mit militärischer Intervention gleichsetzen, haben den Text falsch verstanden und deuten die Beweggründe derjenigen falsch, die sich für die Verabschiedung dieser Norm eingesetzt haben.

Gleichwohl ist klar, dass neben der Absichtserklärung der Regierungen, Massengräueltaten zu verhüten, die Anerkennung der Tatsache steht, dass Souveränität nicht als Schutzschild dienen darf und Untätigkeit nicht hinnehmbar ist, wenn eine nationale Regierung in eklatanter Weise gegen ihre Verpflichtung zum Schutz ihrer Bevölkerung verstößt.

2. Die unmittelbare Herausforderung: Vorbereitung auf eine Debatte in der Generalversammlung der Vereinten Nationen

Die Anhörung vor diesem Ausschuss erfolgt zu einem passenden Zeitpunkt. Drei Jahre nach dem Weltgipfel von 2005 prüfen die Vereinten Nationen einen Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Ban Ki-moon, über die Umsetzung der Norm der Schutzverantwortung.

Der Bericht des Generalsekretärs wird zwangsläufig eine Debatte in der Generalversammlung der Vereinten Nationen auslösen. Das *Global Centre for the Responsibility to Protect* (GCR2P) ist der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen diese Debatte nutzen sollten, um ihre fortwährende Verpflichtung zur Verhütung eines zweiten Ruanda zu bekräftigen, gemeinsame Vorstellungen und Pläne hinsichtlich der Umsetzung der Norm der Schutzverantwortung zu



entwickeln und festzulegen, welche Kapazitäten vorrangig für die Umsetzung der Norm aufgebaut werden müssen.

Allerdings birgt eine Debatte in der Generalversammlung gewisse Risiken.

Die Norm der Schutzverantwortung wurde 2005 einstimmig von allen Mitgliedern der Generalversammlung verabschiedet; allerdings genießt die Schutzverantwortung nur von etwa 70 Mitgliedstaaten aus allen Kontinenten die volle und ausdrückliche Unterstützung. Darüber hinaus verpflichteten sich alle afrikanischen Staaten fünf Jahre vor dem Gipfel in Absatz 4 der Gründungsakte der Afrikanischen Union zur Einhaltung des Grundsatzes der "Nichtgleichgültigkeit" gegenüber Massengräuelaten, sodass die AU zum Handeln verpflichtet ist, wenn Staaten ihre Bevölkerung nicht schützen. Dies ist eine wichtige Mahnung an diejenigen, die behaupten, die Schutzverantwortung sei ein Konzept des Nordens.

Allerdings gibt es unter den Mitgliedern der Vereinten Nationen einige entschiedene Gegner, die versucht haben, den Konsens von 2005 in Frage zu stellen. Zwar handelt es sich nur um etwa ein Dutzend Mitgliedstaaten, aber diese verschaffen sich lautstark Gehör und stimmen ihre Arbeit sehr effektiv miteinander ab. Manche von ihnen haben einflussreiche Positionen, z.B. den Vorsitz der Bewegung der nichtgebundenen Länder oder der Gruppe der 77. Die Dynamik dieser Gruppen innerhalb der VN sieht so aus, dass wenige Mitgliedstaaten sehr viel Einfluss ausüben können, wenn die überwiegende Mehrheit der Mitglieder den Auffassungen der Minderheit, die diese offensiv vertritt, nicht entschieden entgegentritt, auch wenn diese Auffassungen nicht der Mehrheitsmeinung entsprechen.

Eine Debatte in der Generalversammlung bietet diesen Abweichlern ein Forum, um ihr Argument vorzutragen, dass die Schutzverantwortung nicht allgemein anerkannt ist oder dass dessen Anwendung auf den Aufbau staatlicher Kapazitäten zur langfristigen Prävention beschränkt werden sollte. Ein solches Ergebnis würde den Konsens von 2005 untergraben und den politischen Handlungsspielraum für die Schutzverantwortung einschränken, wenn in zukünftigen Situationen bestimmte Maßnahmen vonnöten sind. Darüber hinaus besteht das Risiko, dass versucht wird, die Generalversammlung zur Verabschiedung einer EntschlieÙung aufzufordern, in der der Wortlaut der Absatz 138 und 139 des Ergebnisdokuments des Weltgipfels verändert und verwässert wird.

Deshalb ist das *Global Centre for the Responsibility to Protect* der Auffassung, dass die Regierungen, die entschlossen sind, Massengräuelaten ein für allemal zu verhüten, nunmehr Maßnahmen treffen müssen, um die Rücknahme der Vereinbarungen des Weltgipfels zu verhindern und auf ein konstruktives Ergebnis einer Debatte in der Generalversammlung hinzuarbeiten.

Folglich besteht die vorrangige Aufgabe für Deutschland darin zu zeigen, dass es sich aktiv und direkt für die Verhütung von Massengräuelaten einsetzt und sich an den Bemühungen um die verstärkte Unterstützung der Schutzverantwortung beteiligt, um dafür zu sorgen, dass die Vereinbarung über die Schutzverantwortung nicht verwässert wird, bevor die Mitgliedstaaten eine echte Chance haben, die Norm in der Praxis zu konsolidieren.

3. Wie eine Debatte in der Generalversammlung möglichst konstruktiv ablaufen kann

Nach Ansicht des GCR2P sind hinsichtlich der Frage, wie eine Debatte in der Generalversammlung möglichst konstruktiv ablaufen kann, verschiedene Aspekte zu berücksichtigen, darunter der Inhalt, das Ergebnis und der zeitliche Ablauf der Debatte.

Hinsichtlich des **Inhalts** ist das GCR2P der Auffassung, dass eine Debatte am konstruktivsten ist, wenn die Regierungen des Nordens, Südens, Ostens und Westens die Norm der Schutzverantwortung deutlich befürworten und die Befürworter ihre Erfahrungen und Vorstellungen über die für die



Umsetzung der Norm erforderlichen vorrangigen Maßnahmen und Kapazitäten austauschen. Vor allem sollten die Regierungen deutlich machen, was sie tun werden, um ihre nationale Verpflichtung zum Schutz der eigenen Bevölkerung zu erfüllen, und praktische Vorschläge im Hinblick auf die Erfüllung der in Absatz 139 genannten Absicht zu unterbreiten, anderen Staaten beim Aufbau von Kapazitäten behilflich zu sein. Darüber hinaus sollten sie Vorschläge im Hinblick auf die vorrangigen Kapazitäten unterbreiten, die für eine rechtzeitige und entschiedene Reaktion erforderlich sind, wenn nationale Regierungen ihren Verpflichtungen nicht nachkommen. Deutschland kann einiges zu dieser Debatte beitragen.

Das GCR2P ist nicht der Auffassung, dass die Debatte zwangsläufig zu einer EntschlieÙung führen muss. Sofern man allerdings übereinkommt, dass eine EntschlieÙung notwendig ist, ist das GCR2P der Ansicht, dass das konstruktivste Ergebnis eine EntschlieÙung ist, in der es ausschließlich um die Frage geht, wie die Generalversammlung die Umsetzung der Vereinbarung des Weltgipfels von 2005 prüft. Deutschland kann sich aktiv für ein solches Ergebnis einsetzen und sich den Bemühungen um eine Neuverhandlung der Vereinbarung von 2005 entgegenstellen.

Die Aufgabe, die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen um sich zu scharen, um die Unterstützung für die Norm der Schutzverantwortung zum Ausdruck zu bringen, erfordert einen koordinierten Prozess der Kontaktpflege und Interessenvertretung von Seiten der Regierungen und nichtstaatlichen Organisationen in den Hauptstädten und in New York. Daher hoffen wir, dass eine Debatte nicht zu schnell anberaumt wird, d.h. bevor der wichtige vorbereitende Dialog und das vorbereitende Engagement stattgefunden haben. Die Bundesregierung und ihre Diplomaten haben die dringende Aufgabe, substanzielle Pläne und Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Norm der Schutzverantwortung anzubieten und andere aufzufordern, sich auf die gleiche Weise zu engagieren.

4. Vom Wort zur Tat: Die Umsetzung der Norm der Schutzverantwortung

Das GCR2P ist der Auffassung, dass die Umsetzung der Norm der Schutzverantwortung verschiedene Schritte erfordert. Dazu zählen:

(i) Politische Führungsstärke

Die Umsetzung der Norm der Schutzverantwortung setzt voraus, dass die Regierungen der Schutzverantwortung und der Verhütung von Massengräuelaten nationale Priorität einräumen. Dies sollte auch die Verpflichtung zur globalen Diplomatie zwecks Förderung der Schutzverantwortung beinhalten. Die Parlamentarier haben die Aufgabe, die Regierungen nachdrücklich aufzufordern, diese nationale und globale Führungsstärke zu zeigen. Vor dem Hintergrund seiner Geschichte sollte Deutschland sich als Anwalt der Norm der Schutzverantwortung verstehen.

(ii) Erarbeitung eines nationalen Aktionsplans für die Umsetzung der Norm der Schutzverantwortung

Dies setzt eindeutige Zuständigkeiten für die Federführung dieser Planung voraus. Die Erfahrungen der Deutschen mit ihrem Aktionsplan zur zivilen Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung, der die Aufgabe als Querschnittsaufgabe erkennt, wird sich im Zusammenhang mit den Bemühungen der Bundesregierung und anderer Regierungen um die Umsetzung der Norm der Schutzverantwortung als hilfreich erweisen.



Dieser nationale Plan sollte folgende Elemente beinhalten:

- **Bereitschaft zur Frühintervention/-prävention**

Dies erfordert die Schaffung von **Frühwarnsystemen**, die Informationen vor Ort und aus anderen Warnsystemen sammeln, beispielsweise den VN-Mechanismen und subregionalen Mechanismen, und die mit Politikern in Verbindung stehen, um die Einleitung von Maßnahmen zu bewirken.

Darüber hinaus ist die Verpflichtung zur Einleitung **bilateraler Präventionsmaßnahmen** erforderlich, darunter die Bereitstellung von Mitteln für Krisenprävention und Initiativen wie Vermittlung und Streitschlichtung sowie die Gewährleistung, dass die Verhütung von Massengräuelaten in die bilaterale Entwicklungshilfe einbezogen wird - nicht als Junktim, sondern als bewusster Schwerpunkt. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Ban Ki-moon, stellt in seinem Bericht die Unterstützung der Rechtstaatlichkeit und Bekämpfung der Straflosigkeit, die Reform der Sicherheitskräfte und die Stärkung der Zivilgesellschaft in besonders gefährdeten Staaten heraus. Dabei werden die Mitgestaltungsmacht in den Bereichen Wirtschaft und Justiz sowie Bürgergruppen und freie und verantwortungsvolle Medien unterstützt.

Aktive multilaterale Präventivmaßnahmen beinhalten die Maßnahmen des **Menschenrechtsrats**, in dem Deutschland gemeinsam mit weiteren wichtigen Befürwortern der Schutzverantwortung dafür sorgen sollte, dass der Rat nicht nur für den Mechanismus der gegenseitigen Evaluierung genutzt wird, sondern auch, um mithilfe von Sonderverfahren und in Sondersitzungen schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen zu behandeln und die Versuche abzuwehren, länderspezifische Entschließungen abzuschaffen.

Innerhalb der EU könnten Präventivmaßnahmen folgende Bereiche beinhalten: Prüfung der Frage, inwieweit Elemente der Schutzverantwortung in die Voraussetzungen für eine EU-Mitgliedschaft einfließen könnten, umfassendere Integration in die Europäische Sicherheitsstrategie, Verabschiedung allgemeiner Leitlinien im Rahmen der Menschenrechtspolitik der EU wie bereits beim Thema "Kinder und bewaffnete Konflikte" geschehen¹ sowie bessere Abstimmung zwischen den EU-Gremien im Hinblick auf Initiativen zur Schutzverantwortung.

- **Bereitschaft zur rechtzeitigen und entschiedenen Reaktion**

In Bezug auf die entscheidende Frage, inwieweit die Bereitschaft vorhanden ist, einer Eskalation von Massengräuelaten wirksam entgegenzutreten, wenn Staaten in eklatanter Weise gegen ihre diesbezüglichen Verpflichtungen verstoßen, sollte Deutschland unter anderem den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen **dringend auffordern**, Informationen über drohende Massengräuelaten stärker zu beachten und schneller bereit zu sein, mithilfe seiner Instrumente frühzeitig zu reagieren - d.h. beispielsweise Untersuchungen nach Absatz 34 der Charta der VN durchzuführen - und geeignete Maßnahmen zu treffen, bevor eine Situation katastrophale Ausmaße erreicht.²

Deutschland sollte sich darüber hinaus weiterhin für den Aufbau und die Ausbildung von zivilen Kräften und Polizeikräften einsetzen und dafür sorgen, dass diese für die besondere Aufgabe des Schutzes von Zivilisten vor Massengräuelaten ausgebildet werden.

Eine weitere Dimension ist die Bereitschaft zum Einsatz gezielter Sanktionen, darunter gezielte Maßnahmen gegenüber Personen, die mutmaßlich Massengräuelaten begangen haben, und das Verbot der Durchführung von Finanztransaktionen und Waffenlieferungen zugunsten derjenigen, die

¹ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/10019.de08.pdf>

² Vgl. die Präsentation des Global Centre for the Responsibility to Protect vor dem VN-Sicherheitsrat, <http://globalr2p.org/pdf/related/WkgGrpConflctPrevAfr.pdf>



in eklatanter Weise gegen die Verpflichtung verstoßen, die Bevölkerung vor Völkermord, ethnischen Säuberungen, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen.

Die Fortsetzung der **Unterstützung** des Aufbaus von Kapazitäten von **regionalen und subregionalen Organisationen**, z.B. der Afrikanischen Union, ist ebenfalls sehr wichtig. Deutschland sollte seine bestehenden Unterstützungsverpflichtungen gegenüber der AU und anderen afrikanischen regionalen Institutionen überprüfen, um festzustellen, inwieweit diese verbessert werden können, um möglichst effektiv zur Verhütung von Massengräuertaten beizutragen.

• **Bekämpfung der Straflosigkeit**

Im Hinblick auf den wichtigen Aspekt der **Bekämpfung der Straflosigkeit für Massengräuertaten** sollte Deutschland die Nichtunterzeichner des Römischen Statuts nachdrücklich auffordern, dem Internationalen Strafgerichtshof beizutreten und diesem und anderen internationalen Gerichtshöfen bei der Suche nach und der Festnahme von Personen zu helfen, die beschuldigt werden, Verbrechen und Verstöße gegen den Grundsatz der Schutzverantwortung begangen oder zu diesen angestiftet zu haben.

• **Stärkung der Norm der Schutzverantwortung**

Im Rahmen der **weiteren Stärkung der Norm** sollte sich Deutschland in bestimmten Fällen entscheiden für bestimmte Maßnahmen einzusetzen. Dies liegt der "Nie wieder!"-Verpflichtung Deutschlands zugrunde.

Deutschland sollte darüber hinaus den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nachdrücklich auffordern, Grundsätze über die Anwendung von Gewalt und die Verhinderung des Missbrauchs der Norm der Schutzverantwortung zu vereinbaren, und die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen nachdrücklich auffordern, bei Völkermord oder Massengräuertaten auf die Anwendung ihres Veto-Rechts zu verzichten.

5. Fazit

Parlamentarier spielen in diesem Gesamtzusammenhang natürlich eine entscheidende Rolle und müssen ihre Regierung nachdrücklich auffordern, diese Prioritätensetzung umzusetzen, und die Einrichtung eines regelmäßigen Berichtswesens fordern, um die nationale Strategie, Politik, Planung und Reaktion auf die Aufrechterhaltung der Schutzverantwortung und Verhütung von Massengräuertaten zu kontrollieren.

Parlamentarier können darüber hinaus eine entscheidende Rolle in Bezug auf den vielleicht wichtigsten Aspekt der Einhaltung der Norm der Schutzverantwortung spielen: Sie tragen zur politischen Willensbildung bei. Hier steht Deutschland, das den Militarismus ablehnt, aber in entscheidender Weise vom Grundsatz des "Nie wieder!" geprägt ist, in einer besonderen Verantwortung. Es sollte auf globaler Ebene entschieden für die Schutzverantwortung eintreten und dabei anderen seine wichtigen Erfahrungen mitteilen und sich angesichts unaussprechlicher Gräueltaten für robuste und rechtzeitige Maßnahmen einsetzen.