

Ursula Hann

„*Responsibility to Protect*“ (R2P) – Bedeutung und Abgrenzung aus völkerrechtlicher Sicht

1. Ursprung und Inhalt des Konzepts

Das Konzept der "*Responsibility to Protect*" (R2P) geht auf einen Bericht der "*International Commission on Intervention and State Sovereignty*" (ICISS) zurück. Diese Kommission wurde im Jahr 2000 mit einem entsprechenden Auftrag der Regierung Kanadas mit dem Ziel tätig, eine Alternative zu dem aus mehreren Gründen völkerrechtlich umstrittenen Konzept der humanitären Intervention zu entwickeln. Der im Dezember 2001 veröffentlichte Bericht der Kommission hält fest, dass staatliche Souveränität nicht nur die in der internationalen Gemeinschaft bereits verankerten Rechte eines Staates umfasst, sondern dass mit diesen Rechten grundsätzlich auch Pflichten eines Staates einhergehen. Eine dieser staatlichen Pflichten ist insbesondere der Schutz der eigenen Bevölkerung vor schweren Menschenrechtsverletzungen. Die Verbindung von Rechten und Pflichten eines Staates im Sinne der R2P wird dabei auch als Neudefinition oder zumindest Neuformulierung des traditionellen Konzepts der staatlichen Souveränität beschrieben. Nur in extremen Fällen, wenn ein Staat nicht willens oder nicht in der Lage ist, seine eigene Bevölkerung zu schützen, geht diese Verantwortung, zum Schutz der Bevölkerung tätig zu werden, auf die internationale Gemeinschaft über. Die R2P auf internationaler Ebene ist dabei also eine subsidiäre Verantwortung.

Im Hinblick auf die Frage, wer in einem solchen Fall, dass ein Staat seiner Verantwortung nicht nachkommt, die Entscheidung treffen soll, bzw. ob und in welcher Form eingegriffen wird, wird im Bericht der ICISS ganz klar der Fokus auf des System der Vereinten Nationen (VN) gelegt. Sämtliche Handlungen und Maßnahmen sollen innerhalb der bestehenden Mechanismen und im Einklang mit der Satzung der VN gesetzt werden. Dieses Kriterium, nämlich das Handeln im Rahmen der VN, ist der wesentlichste Unterschied zur humanitären Intervention. Nach den Ausführungen der ICISS soll das primär zuständige Organ für Maßnahmen in Erfüllung von R2P auf internationaler Ebene der VN-Sicherheitsrat sein. Nur in Ausnahmefällen und erst in zweiter Linie kommt eine Rolle der VN-Generalversammlung in Betracht. Dabei wird im Bericht der ICISS festgehalten, dass in Situationen einer durch politische Gründe bedingten Handlungsunfähigkeit des Sicherheitsrats eine subsidiäre Verantwortung der Generalversammlung gegeben sein kann. Bei Handlungsunfähigkeit des Sicherheitsrats könnte die Generalversammlung gegebenenfalls mit einem Beschluss nach der „*Uniting for Peace*“ Resolution (377 aus 1950) entsprechende Empfehlungen für Handlungen durch Mitgliedsstaaten aussprechen.

Inhaltlich hat die R2P nach dem durch die ICISS ausgearbeiteten Konzept im Wesentlichen drei Dimensionen:

- eine „Verantwortung zu verhindern“ (die in der Folge von den VN auch zu großen Teilen umgesetzt wurde);
- eine „Verantwortung zu reagieren“, wenn es bereits zu einer Krise gekommen ist;
- und eine „Verantwortung, wieder aufzubauen“.

Ziel der entsprechenden umfassenden Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft soll dabei immer eine nachhaltige Stabilisierung der entsprechenden Regionen sein.

Die ICISS empfahl der VN-Generalversammlung, eine entsprechende Resolution zur Verankerung des Konzepts der R2P anzunehmen. Die Kommission empfahl weiters dem VN-Sicherheitsrat, die Prinzipien dieses neuen Ansatzes als Grundlage für entsprechende Interventionen heranzuziehen. Die VN haben diese Empfehlungen zwei Jahre lang gewissermaßen ignoriert. Auf dem Weltgipfel 2005 wurde das Konzept der Schutzverantwortung jedoch von der VN-Generalversammlung im „*World Summit Outcome Document*“ (Absätze 138 bis 140) angenommen. Einer der wesentlichsten Unterschiede im Vergleich zum Bericht der Kommission ist die Beschränkung auf vier taxativ aufgezählte Anlassfälle: Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Aus rechtlicher Sicht ist dabei auch die Herauslösung der ethnischen Säuberung („*ethnic cleansing*“) als eigene Kategorie erwähnenswert, da man diese als Kriegsverbrechen bzw. Verbrechen gegen die Menschlichkeit einordnen könnte.

Ähnlich wie bereits im Bericht der Kommission wird auch im VN-Dokument festgehalten, dass die primäre Verpflichtung zum Schutz der Bevölkerung beim einzelnen Staat liegt. Andererseits ist jedoch auch die internationale Gemeinschaft dazu verpflichtet, die Staaten in Erfüllung dieser Verantwortung zu unterstützen und im Fall des staatlichen Scheiterns entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Ausdrücklich erwähnt werden dabei auch Maßnahmen nach Kapitel VII der Satzung der VN.

Das Konzept der R2P ist damit zumindest in einer politisch bindenden Resolution der VN-Generalversammlung bestätigt und inhaltlich weitgehend klar umschrieben worden. Es beruht in der von der Generalversammlung angenommenen Fassung zur Gänze auf bestehendem Völkerrecht und führt dieses näher aus, stellt

aber mangels rechtlicher Bindungswirkung derzeit keine neue völkerrechtliche Verpflichtung dar.

2. Abgrenzung zur humanitären Intervention

Die Frage der Abgrenzung von R2P zur humanitären Intervention ist aus rechtlicher Sicht nicht eindeutig zu beantworten, da keine allgemeingültige Definition der humanitären Intervention existiert. Einige Kernpunkte lassen sich dennoch feststellen: eine humanitäre Intervention bezeichnet in der Regel ein militärisches Einschreiten zum Schutz der Bevölkerung in einem Staat, ohne dass eine entsprechende Autorisierung durch den VN-Sicherheitsrat vorliegt. In der Regel beruht sie auf der Initiative einzelner oder mehrerer Staaten und dient aus völkerrechtlicher Sicht als Rechtfertigungsgrund für das Einschreiten im Sinn einer Ausnahme zum sonst geltenden Gewaltverbot. Eine höchst problematische Frage ist in diesem Zusammenhang, wer feststellt, wann eine Situation vorliegt, die eine solche Ausnahme rechtfertigt. Dabei ist aus rechtlicher Sicht insbesondere unklar, was „humanitäre Gründe“ sind. Weiters ist nicht eindeutig definiert, in welchem Ausmaß Menschenrechtsverletzungen vorliegen müssen, um ein solches militärisches Vorgehen zu rechtfertigen. Ebenso ungeklärt ist die Frage, wie viele Menschen betroffen sein müssen. Aufgrund dieser und ähnlicher Fragen ist das Konzept der humanitären Intervention völkerrechtlich insgesamt umstritten. Der wichtigste Unterschied zu R2P besteht also darin, dass die humanitäre Intervention grundsätzlich außerhalb des Systems der VN erfolgt.

3. Abgrenzung zu „Protection of Civilians“ (PoC)

Der VN-Sicherheitsrat verwendet den Begriff „*Protection of Civilians*“ (PoC) nach wie vor ausschließlich im Zusammenhang mit

bewaffneten Konflikten. Dabei fasst PoC einerseits die Verpflichtungen der Parteien eines bereits vorliegenden bewaffneten Konflikts zum Schutz der Zivilbevölkerung zusammen, andererseits bezeichnet das Konzept aktive Maßnahmen, welche seitens der VN, insbesondere im Rahmen von friedenserhaltenden Operationen, getroffen werden. Im Unterschied zu PoC ist das Vorliegen eines bewaffneten Konflikts für die Anwendbarkeit des Konzepts der R2P kein zwingendes Kriterium. Ganz im Gegenteil – das Konzept der R2P soll in erster Linie der Verhinderung bewaffneter Konflikte bzw. gewaltsamer Übergriffe dienen und legt dabei einen starken Fokus auf den Bereich der Prävention. Des Weiteren umfasst R2P Maßnahmen, die zu jedem Zeitpunkt gesetzt werden können, also vor einem, während eines und nach einem bewaffneten Konflikt(s).

4. R2P in der Praxis

Als ersten Schritt zur Festigung des Konzepts von R2P kann die thematische Resolution 1674 des VN-Sicherheitsrats zu PoC aus dem Jahr 2006 genannt werden. In dieser Resolution wird durch den Sicherheitsrat unmittelbar auf die entsprechenden Absätze des „*World Summit Outcome Document*“ Bezug genommen und somit durch ihn das Konzept der R2P ausdrücklich anerkannt.

Einen weiteren Schritt zur inhaltlichen Festigung des Konzepts stellt der Bericht des Generalsekretärs zur Umsetzung aus dem Jahr 2009 (A/63/677) dar. In diesem Bericht wurden durch den Generalsekretär folgende Punkte der R2P als wesentlich hervorgehoben – sie werden auch als die „drei Säulen“ der R2P bezeichnet: die primäre staatliche Verantwortung, die internationale Unterstützung und der Aufbau von Kapazitäten sowie die zeitgerechte und präzise Reaktion. Der Generalsekretär stellt dabei fest,

dass konkrete Mechanismen und Strukturen im Hinblick auf den Aufbau von Kapazitäten und die internationale Unterstützung völlig fehlen: man spricht zwar regelmäßig davon, dass die Staatengemeinschaft die einzelnen Staaten unterstützen soll, aber wie oder in welchem Rahmen sei noch völlig unklar. Ebenso offen ist nach dem Bericht des Generalsekretärs, wann und wie entschieden werden soll, ob ein Staat nicht mehr willens oder in der Lage ist, der Verpflichtung, seine Staatsbürger zu schützen, nachzukommen. Ungeklärt ist dabei vor allem die Zuständigkeit für eine solche Entscheidung (Sicherheitsrat oder gesamte Staatengemeinschaft) und anhand welcher Kriterien entschieden werden soll. Aus Sicht des Generalsekretärs ist jedenfalls eine periodische Berichterstattung über die Situation von gefährdeten Zivilisten zwingende Voraussetzung für eine allfällige Entscheidungsfindung. Angesprochen wurde vom Generalsekretär in diesem Zusammenhang auch die Notwendigkeit entsprechender Frühwarnmechanismen, sowie des Erhalts konkreter, spezifischer und zeitgerechter Informationen, um eine Situationen richtig einschätzen zu können.

Dem inhaltlichen Ausbau und der Präzisierung weiterer Maßnahmen auf der Grundlage dieser drei Säulen der R2P widmen sich auch die Berichte des Generalsekretärs zu Frühwarnung und Einschätzung der Situation (A/64/864), zu regionalen und subregionalen Abkommen (A/65/877 – S/2011/393) sowie zur raschen und angemessenen Reaktion (A/66/874 – S/2012/578).

Der erste Bericht fokussiert im Wesentlichen auf Frühwarnsysteme und ein Verfahren, das eine Evaluierung ermöglichen soll, wann ein entsprechendes Einschreiten notwendig ist. Dabei wird unter anderem auf die Rolle des Sonderberaters für die Verhütung von Völkermord verwiesen, der damit beauftragt ist, Situationen

darzustellen, die gegebenenfalls zu Völkermord führen können. Zudem wurde ein neuer Sonderberater für die konzeptive, politische und institutionelle Entwicklung von R2P ernannt.

Im zweiten Bericht legt der Generalsekretär das Hauptaugenmerk auf die Rolle von regionalen und subregionalen Organisationen, wie zum Beispiel der Afrikanischen Union, welche bei der Umsetzung von R2P wichtige Aufgaben übernehmen können. Dabei wird vom Generalsekretär betont, dass diese Organisationen unter anderem dazu dienen können, die entsprechenden Informationen zur Einschätzung von konkreten Situationen bereitzustellen.

Der dritte Bericht des Generalsekretärs setzt sich mit der zeitgerechten und entschiedenen Reaktion auf gegebenenfalls auftretende Situationen auseinander. Er fasst in diesem Zusammenhang fünf Erfahrungswerte zusammen. Erstens (und wenig überraschend) wird festgestellt, dass Situationen unterschiedlich sind und dementsprechend unterschiedliche Reaktionen erfordern. Zweitens wird die Notwendigkeit hervorgehoben, trotz der faktischen Unterschiede die Anwendung von R2P konsistent zu halten. Drittens betont der Generalsekretär, dass die drei Säulen (nämlich primäre staatliche Verantwortung, internationale Unterstützung und zeitgerechte und präzise Reaktion) gleichzeitig und nicht etwa getrennt voneinander wirken müssen. Viertens stellt der Generalsekretär fest, dass umfassende Strategien im Zusammenhang mit R2P bereits im Vorhinein auch spezifische Maßnahmen zur Verhinderung und konkrete mögliche Reaktionen von einzelnen Staaten und der internationalen Staatengemeinschaft beinhalten müssen. Fünftens wird im Bericht des Generalsekretärs die Notwendigkeit zur verstärkten Kooperation mit internationalen Partnern hervorgehoben.

Aus diesen über drei Jahre hinweg entstandenen Berichten kann darauf geschlossen werden, dass es sich dem Grunde nach um eine Umschreibung ähnlicher Kriterien in unterschiedlichen Facetten handelt. Daraus folgt auch, dass genau die in diesen Berichten im Detail behandelten Punkte in ihrer Umsetzung nach wie vor problematisch sind. Die internationale Kooperation funktioniert im Zusammenhang mit R2P nicht bzw. nur schlecht, obwohl immer wieder dazu aufgerufen wird und die Staaten regelmäßig dazu aufgefordert werden, entsprechende Maßnahmen zu setzen. Des Weiteren wird immer wieder betont, dass zeitgerecht Informationen vorliegen müssen, die auch inhaltlich korrekt und entsprechend verlässlich sein müssen. Aus der fortwährenden Betonung dieses Erfordernisses lässt sich ableiten, dass ebensolche Informationen höchstwahrscheinlich nicht zeitgerecht vorliegen bzw. in manchen Fällen gar nicht existieren.

Die Problematik zeigt sich auch an einem möglichen Beispiel der Umsetzung der R2P, der Resolution 1976 (2011) zur Situation in Libyen. Die Einschränkung auf ein „mögliches Beispiel“ muss vor allem deswegen genannt werden, weil der VN-Sicherheitsrat zwar in seiner Resolution die primäre Verantwortung Libyens, seine eigene Bevölkerung zu schützen, angesprochen hat, jedoch nicht die subsidiäre Schutzverantwortung seiner selbst bzw. der internationalen Staatengemeinschaft. Für eine Anwendung von R2P spricht aber, dass in der Resolution festgestellt wird, dass die bestehenden Angriffe gegen die Zivilbevölkerung möglicherweise bereits die Dimension von Verbrechen gegen die Menschlichkeit erreicht haben. In früheren Resolutionen des Sicherheitsrates wurde in ähnlich gelagerten Fällen zur Legitimation eines militärischen Einsatzes mit dem Vorliegen einer möglichen Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit argumentiert.

Libyen wird daher regelmäßig als erstes Beispiel der konkreten Anwendung von R2P angeführt. In diesem Zusammenhang darf aber auch nicht vergessen werden, dass viele Staaten gerade in der vorbereitenden Diskussion über die Beschlussfassung des Mandats die R2P mit keinem Wort erwähnt haben. Das trifft unter anderem auch für Deutschland zu. In der ganzen Diskussion um die Frage, ob Deutschland für oder gegen Resolution 1976 stimmen soll, wurden die Schutzverantwortung bzw. das Konzept von R2P nicht einmal angesprochen. Das zweite Problem, das sich anhand des Beispiels Libyen im Nachhinein erkennen lässt, sind die massiven Bedenken einiger Sicherheitsratsmitglieder (insbesondere Russlands und Chinas) im Hinblick auf die Umsetzung der Resolution 1976. Dabei wurden vor allem folgende Fragen kritisch beleuchtet: Was sind legitime militärische Ziele und wer darf in Umsetzung von Schutzmaßnahmen angegriffen werden? Ist ein präventiver Angriff überhaupt erlaubt, um den Schutz von Zivilpersonen durchzusetzen? Ist es – über den bloßen Schutz von Menschen vor physischer Gewalt hinausgehend – zulässig, im Rahmen der R2P bzw. im Rahmen von PoC einen Wechsel des politischen Regimes herbeizuführen?

Es ist daher zu befürchten, dass die Resolution 1976 zu Libyen nicht als das erhoffte positive Beispiel für die erste Anwendung des Konzepts von R2P gesehen werden kann. So ist auch an der Situation in Syrien und der damit im Zusammenhang stehenden verhaltenen Reaktionen im Sicherheitsrat für ein mögliches Einschreiten erkennbar, dass die Art und Weise der Umsetzung der Resolution zu Libyen einen Rückschritt für die Anwendung von R2P bedeutet hat. Es hat den Anschein, dass die Umsetzung des für Libyen erteilten Mandats zu beträchtlicher Unsicherheit im Sicherheitsrat geführt hat, und es ist daher fraglich, ob es eine ähnlich Resolution in nächster Zeit wieder geben wird.

5. Schlussfolgerungen

Das Konzept der R2P ist durch die Annahme im „*World Summit Outcome Document*“ durch die VN zwar inhaltlich ausreichend gefestigt, allerdings fehlt derzeit die einschlägige praktische Anwendung. Obwohl das Konzept relativ jung ist, hätte es neben Libyen bereits mehrere Situationen gegeben, in denen es zur Anwendung kommen hätte können, oder in denen die Staaten direkt darauf Bezug nehmen hätten können. Insbesondere im Hinblick auf diese fehlende Anwendung und auf die rückläufigen Entwicklungen im Zusammenhang mit der Resolution 1976 ist die Entwicklung von R2P hin zu einer völkerrechtlichen Verpflichtung in nächster Zeit jedenfalls nicht absehbar.