

Von der R2P zur RwP. Schwellenländer und die Zukunft der Intervention

Kai Michael Kenkel

Während des Völkermords 1994 starben eine Million Ruander. Im Syrienkonflikt sind bisher Schätzungen zufolge eine Viertelmillion Menschen gestorben. In beiden Fällen hat die internationale Gemeinschaft nicht eingegriffen, um zu verhindern, dass immer mehr Menschen sterben mussten; in beiden Fällen ist das Prinzip der staatlichen Souveränität als Rechtfertigung dafür benutzt worden, dass Außenstehende nicht innerhalb der Grenzen dieser Staaten handeln konnten. Die beiden Hauptkomponenten der Souveränität – das Recht der Staaten auf Schutz vor Interventionen von außen und der Schutz der individuellen Menschenrechte – sorgen für ein Spannungsverhältnis, das nach wie vor eines der zentralen Probleme von Global Governance ist. Wie kann man ein Nichteingreifen mit dem Schutz der Zivilbevölkerung vor Völkermord und vor massiven Menschenrechtsverletzungen vereinbaren? Wie kann man ein weiteres Ruanda verhindern – und dem Blutvergießen in Syrien Einhalt gebieten – ohne das grundlegende Ordnungsprinzip der staatlichen Souveränität zu gefährden?

Die Bemühungen der Vereinten Nationen (VN), dieses Dilemma zu lösen, führten zum Konzept der "Schutzverantwortung" (*responsibility to protect, R2P*), das im Jahr 2001 von einer von Kanada berufenen internationalen Kommission eingebracht wurde. Das Konzept ist seither von den VN und ihren Mitgliedstaaten umfassend befürwortet worden. Heutzutage herrscht zwar weitgehende Übereinstimmung über die grundlegenden Prinzipien der R2P – dass in den schlimmsten Fällen von Menschenrechtsverletzungen die Rechte des Individuums wichtiger sind als die Rechte von Staaten auf Unantastbarkeit ihrer Grenzen – trotzdem liefert die Frage der Umsetzung des Konzepts weiter-

hin Stoff für intensive Debatten. Insbesondere nach der umstrittenen Intervention in Libyen im Jahr 2011 unter Führung der NATO stehen sich in dieser Debatte grob gesehen die NATO-Staaten und die Schwellenländer wie beispielsweise die BRICS (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) gegenüber. Allgemein ausgedrückt favorisieren etablierte Mächte Interventionen, um die Rechte des Individuums zu schützen und halten militärische Gewalt in diesem Fall für ein probates Mittel. Schwellenländer und postkoloniale Staaten dagegen betrachten eine Nichteinmischung als eine entscheidende Garantie ihrer Autonomie und ziehen nicht-militärische Unterstützung vor. Beim Versuch, diese Spannungen zu überbrücken, hat insbesondere Brasilien eine wichtige Rolle gespielt. Für eine Neubelebung der Debatte über Legitimität und Wirksamkeit der R2P ist allerdings die Unterstützung sowohl der Staaten aus dem globalen Norden als auch aus dem globalen Süden erforderlich.

Das Vokabular der R2P bestimmt heutzutage die Diskussion und Praxis im Hinblick auf Interventionen. Das Konzept wurde vom VN-Weltgipfel 2005 gebilligt; war Gegenstand mehrerer Umsetzungsberichte des VN-Generalsekretärs und anschließender Debatten in der Generalversammlung; dient als Grundlage für mehr als zwei Dutzend Resolutionen des Sicherheitsrats, einschließlich derjenigen, die Blauhelmissionen entsenden; und hat zur Ernennung von Sonderberatern des VN-Generalsekretärs für die Schutzverantwortung und die Verhütung von Völkermord geführt.

Die R2P unterscheidet zwischen zwei Elementen von Souveränität: einer horizontalen Komponente, die

aus dem Schutz von Staaten gegen Interventionen im Sinne unverletzlicher Grenzen besteht; und einer vertikalen Komponente, die die internen Pflichten von Staaten umfasst, ihren Bürgern Schutz und grundlegende Dienstleistungen zu bieten. Dabei handelt es sich nicht um neue Verpflichtungen oder eine Neudefinition von Souveränität, sondern um eine Konsolidierung bereits vorhandener Verpflichtungen von Staaten in bestehenden Verträgen, Konventionen und im Gewohnheitsrecht. Der entscheidende Beitrag der R2P besteht darin, eindeutig festzulegen, dass in Fällen besonders schwerwiegender Verletzungen die horizontale Komponente der vertikalen untergeordnet ist: Staaten, die ihren internen Verpflichtungen ihren Bürgern gegenüber nicht nachkommen, müssen gegebenenfalls damit rechnen, dass ihr Recht auf Schutz vor Interventionen von außen vorübergehend außer Kraft gesetzt wird. In Fällen, in denen ein Staat nicht in der Lage oder willens ist, seine Pflichten seinen Bürgern gegenüber zu erfüllen, kann es dazu kommen, dass die internationale Gemeinschaft zumindest teilweise die Verantwortung übernehmen muss, diesen zu helfen. Kriterien für Interventionen auf Grundlage dieser Konzeption leiten sich aus der Theorie des gerechten Krieges ab: legitime Autorität, gerechter Grund, gerechte Absicht, letztes Mittel, Verhältnismäßigkeit der Mittel und begründete Hoffnung auf Erfolg.

Die Entwicklung der R2P im VN-Rahmen

Die VN haben in den vergangenen zehn Jahren gemeinsam mit ihren Mitgliedstaaten, der Zivilgesellschaft und Wissenschaftlern daran gearbeitet, die Details eines solchen Ansatzes genauer auszuarbeiten. Im Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 wurde die Anwendbarkeit des Konzepts auf die verabscheuungswürdigsten Verbrechen beschränkt: Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Im Jahr 2009 veröffentlichte der VN-Generalsekretär einen ersten Umsetzungsbericht zur R2P, in dem ein „eng umgrenzter, aber konsequenter“ Ansatz bei der Anwendung des Konzepts befürwortet wurde. Darin wurden außerdem drei „Säulen“ für die Umsetzung der R2P beschrieben. Die erste Säule beinhaltet, dass die Hauptverantwortung für den Schutz der Bürger eines Staates bei diesem selbst liegt und nicht bei externen Intervenienten. Erst in einer zweiten Phase ist die internationale Gemeinschaft gefordert, Unterstützung beim Aufbau von Kapazitäten des entsprechenden Staates zur Erfüllung seiner Pflichten zu leisten. Wenn letztlich alle präventiven Bemühungen versagen, gestattet die dritte Säule eine „rechtzeitige und entschiedene Reaktion“, was auch ein militärisches Eingreifen beinhalten kann, jedoch nicht darauf beschränkt sein muss. Sowohl im Bericht von 2009 und erst recht in der ursprünglichen R2P-Konzeption von 2001 wird der Schwerpunkt auf nicht-militärische Elemente wie Prävention und

Wiederaufbau nach Konflikten gelegt. Trotzdem konzentrierte sich die Debatte über das Konzept zumeist stark auf die Möglichkeit der Gewaltanwendung.

Insbesondere diese Frage hat die Staaten im globalen Norden und Süden gespalten. Viele Staaten im Süden lehnen die Anwendung militärischer Gewalt ab und befürchten immer noch, dass diese gegen sie angewendet werden könnte. Aufgrund ihrer geschichtlichen Traditionen und wirtschaftlichen Situationen bevorzugen sie andere Formen der Unterstützung und Konfliktlösung. Schwellenländer im globalen Süden haben erfahren müssen, dass ihr Potenzial, global mehr Einfluss auszuüben, sich in einigen Fällen auf die Teilnahme an einem Modell bewaffneter Intervention – beziehungsweise deren Unterstützung – beschränkte, das diesen Traditionen widerspricht und sie dadurch mit einem starken normativen Dilemma konfrontierte.

RwP: ein Mehrwert aus dem globalen Süden

Dieses Dilemma spitzte sich durch die umstrittene Intervention in Libyen 2011 zu, die auf Grundlage von R2P unter Führung der NATO erfolgte. Als Konsequenz versuchte Brasilien, die verschiedenen Vorstellungen von einer angemessenen Umsetzung der R2P miteinander in Einklang zu bringen, indem es den Folgebegriff „Verantwortung beim Schützen“ (*responsibility while protecting*, RwP) einbrachte. China führte auf ähnliche Weise sein Konzept des „verantwortungsvollen Schutzes“ (*responsible protection*) ein.

Das brasilianische Verhalten Interventionen gegenüber ist zutiefst durchdrungen von der regionalen Sicherheitskultur in Südamerika und den typischen Bedenken eines aufstrebenden globalen Akteurs. In der brasilianischen diplomatischen und Sicherheitskultur wird die friedliche Lösung von Konflikten stark bevorzugt – es herrscht eine starke Aversion gegen die Anwendung von Gewalt im internationalen Bereich –, und man engagiert sich sehr für ein multilaterales Vorgehen, insbesondere im Rahmen der VN. Gleichzeitig mit der Abkehr von einem regionalen und der Hinwendung zu einem globalen Horizont – eine Wende, die unter Lula da Silva seit 2003 betrieben wurde – hat Brasilien noch stärker als vorher hervorgehoben, was es als ungleiche Verteilung von Entscheidungsmacht innerhalb internationaler Institutionen, insbesondere im Sicherheitsrat, ansieht. Zusätzlich hat Brasilien sich um eine Formalisierung alternativer institutioneller Konstellationen, die schwerpunktmäßig auf den globalen Süden ausgerichtet sind, wie beispielsweise den BRICS oder IBSA (Indien, Brasilien, Südafrika) bemüht. Dadurch ist das Land immer stärker in Konflikt mit dem Westen und insbesondere der NATO geraten – ein Ergebnis der allgemeinen Auseinandersetzung um die globale Verteilung von Einfluss, aber auch bestimmter programmatischer Differenzen zur westlichen Sichtweise.

Der Verhandlungsprozess um die Resolution 1973, in der das Mandat für die Intervention in Libyen erteilt wurde, hatte weitreichende Folgen für das künftige Engagement der Schwellenländer bei der R2P und in Interventionsangelegenheiten. Alle fünf BRICS-Staaten – die ständigen Mitglieder China und Russland ebenso wie die gewählten Mitglieder Brasilien, Indien und Südafrika – waren damals im Sicherheitsrat vertreten. Das Vorgehen im Vorfeld der Abstimmung im Sicherheitsrat erweckte bei diesen Staaten den Eindruck, dass sie aus dem Prozess ausgeschlossen worden waren; alle außer Südafrika enthielten sich bei der Abstimmung, weil sie zwar glaubten, dass Handeln erforderlich, die Resolution jedoch nicht ausreichend restriktiv formuliert war. Tatsächlich wurde die spätere Schwerpunktsetzung der von der NATO angeführten Koalition auf einen Regimewechsel in Libyen als Überschreitung des Mandats und bewusste Irreführung der Ratsmitglieder betrachtet.

In diesem Sinne wurde das Verfassen des RwP-Konzeptpapiers, das im November 2011 bei den VN eingebracht wurde, durch drei Faktoren vorangetrieben. Der erste Auslöser war die direkte Betroffenheit über die Art und Weise, in der über die Intervention in Libyen verhandelt wurde und darüber, dass von den relevanten drei „westlichen“ ständigen Sicherheitsratsmitgliedern (Permanente Drei, P3 – USA, Frankreich, Großbritannien) der Resolution keinerlei Debatte ermöglicht wurde. Der zweite Auslöser war, dass brasilianische Diplomaten darin eine Gelegenheit der Profilierung für ihr Land sahen, in dem Brasilien einen normativen Beitrag zu einer wichtigen globalen Debatte leistete. Der dritte Auslöser war aufrichtige Besorgnis über die Umsetzung des Libyen-Mandats: die brasilianischen Vertreter stimmten zwar mit den R2P-Grundsätzen des Schutzes von Individuen auf politischer Ebene überein, sie zweifelten jedoch berechtigterweise die Gewaltanwendung an, die das Ziel hatte, den Konflikt in Libyen in humanitärer Hinsicht zufriedenstellend zu beenden.

Gewaltanwendung einschränken

Das RwP-Papier hat in mehrfacher Hinsicht dazu beigetragen die anschließende Debatte über die Umsetzung der R2P zu strukturieren, insbesondere im Hinblick auf striktere Richtlinien, um die Legitimationskrise der R2P nach der Intervention in Libyen zu beenden: eine klare Sequenzierung der Säulen der R2P; stärkere Restriktionen bei der Anwendung von Gewalt und ein proaktiveres Monitoring der Befolgung von Richtlinien in laufenden Missionen seitens des Sicherheitsrats.

Analytische Kritik des RwP-Papiers kann grob in fünf Hauptkategorien unterteilt werden:

1. Dass das Konzept lediglich eine Wiederholung von bereits vorher festgelegten Merkmalen der

R2P darstellt, ohne etwas Neues, Wesentliches hinzuzufügen;

2. Dass die Intention der Initiative darin bestand, gegen die Institutionalisierung und Konkretisierung der R2P vorzugehen;
3. Spezifische Anmerkungen über die politische, moralische und militärische Umsetzbarkeit der konkreten Vorschläge der RwP, insbesondere wie oben beschrieben: Sequenzierung, proaktives Monitoring und weitere Einschränkungen der Anwendung von Gewalt;
4. Die dem RwP-Papier unterstellte Verschmelzung von *jus ad bellum* und *jus in bello*;
5. Die Behauptung, dass Brasilien sein diplomatisches Kapital bereits zu früh aus dem Konzept abgezogen hat, statt ihm Zeit zu geben, als einheitliches Konzept zu reifen.

Was die Reaktionen der Staaten anbetrifft, wurde das RwP-Konzept anfänglich von den Staaten im Norden, aber auch von denen im Süden skeptisch betrachtet. Einige Staaten im Süden waren nicht damit einverstanden, dass das Papier augenscheinlich den normativen *Acquis* der R2P anerkannte, individuelle Rechte über Staatenrechte stellten und das Potenzial der Staatshoheit als Schutzschild gegen mächtigere Staaten abzuschaffen drohte. Staaten im Norden wiederum betrachteten das Konzept als Versuch, ihren Aktionsradius einzuschränken – und dies von einem Staat mit wenig Erfahrung im Hinblick auf aktive Beteiligung an robusten militärischen Einsätzen. Von einigen wurde das Papier als Teil einer weitgehenden Infragestellung des westlichen Einflusses verstanden, und als Versuch, die Rolle der NATO bei Interventionen nach dem Kalten Krieg zu delegitimieren.

Brasilien wurde unter anderem von der VN-Sonderberaterin für die R2P, Jennifer Welsh, gebeten, einen konkreten Vorschlag zu erarbeiten, der für alle Akteure, die an der Gestaltung einer Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf Krisen mitwirken, von Nutzen sein könnte. Im Hinblick auf die Strukturierung der Säulen der R2P stellten jedoch insbesondere die westlichen Staaten den Sinn einer strikten Abfolge infrage. Viele argumentierten, dass weder in den Umsetzungsberichten des VN-Generalsekretärs noch im weiter gefassten internationalen Rechtskontext eine strikte chronologische Reihenfolge bei den Säulen der R2P gefordert würde. Die Unterordnung unter eine strikte Sequenzierung wurde als zu starke Einschränkung der Optionen des Sicherheitsrats betrachtet. Außerdem sah man die starken Einschränkungen bei der Anwendung von Gewalt als kontraproduktiv für genau die diplomatischen Bemühungen, die diese Gewaltanwendung verhindern sollten, an. Es wurde argumentiert, dass der internationalen Gemeinschaft bei einer so strengen Regelung die Hände gebunden seien, wenn bei aktuellen Krisen besondere Reaktionen erforderlich wären. Einige

westliche Staaten kritisierten den Effizienzverlust, den solche Einschränkungen ihrer Meinung nach mit sich bringen würden. Dies hätte auch Auswirkungen auf die Glaubwürdigkeit und Legitimierung der VN als Akteur bei Konfliktlösungen.

Die Zukunft der R2P: Legitimität und Mitwirkung des globalen Südens

Staaten im Süden leiten ihr Verständnis von Legitimität wahrscheinlich eher von globaler Repräsentativität ab als von militärischer Wirkungskraft. Ihre Mitwirkung ist jedoch von entscheidender Bedeutung – einerseits im Hinblick darauf, dass dominante Staaten ihnen diesen Spielraum zubilligen, andererseits indem die Staaten im Süden eine stärkere Führungsrolle in diesem Prozess anstreben und sich als Akteure einbringen. Die brasilianische RWP-Initiative formulierte Zwischenziele für die Strukturierung der R2P-Debatte anhand von Elementen, die voraussichtlich auf Akzeptanz bei Schwellen- und anderen Ländern im postkolonialen Raum stoßen würden. Dementsprechend sollten die Verteidiger der Schutzverantwortung, die jetzt mit einem problematischen Ergebnis in Libyen und einer Situation der Lähmung und Ineffizienz in Syrien konfrontiert sind, die Wiederbelebung der RWP-Initiative als einen wichtigen Schritt betrachten, die Legitimität des Konzepts zu erneuern und somit auch seine Wirksamkeit als Mittel zur Verhinderung von Gräueltaten.

Empfehlungen für die entwickelten Staaten im globalen Norden:

1. Beschäftigung mit der Frage, ob es sinnvoll ist, Gewalt anzuwenden, sowohl per se als Mittel der Konfliktlösung als auch in Bezug auf andere Elemente des Präventionsinstrumentariums. Dies bedeutet beispielsweise, sich mit potenziell positiven Alternativen auseinanderzusetzen, aber auch mit der potenziell kontraproduktiven Funktion von Gewaltanwendung.
2. Erweiterung des R2P-Instrumentariums – und der Definition internationaler Verantwortung in Sicherheitsfragen. Dies bedeutet, politische Maßnahmen und Praktiken einzubeziehen, bei denen der globale Süden auf Grundlage der dortigen Erfahrungen wichtige Beiträge leisten kann. Diese Erfahrungen beziehen sich beispielsweise oft auf Programme, die die Ursachen anhaltender Konflikte bearbeiten, wie beispielsweise Armut und Ungleichheit, Hunger und das Fehlen grundlegender Gesundheitsdienstleistungen.

3. Verstärktes Monitoring der Aktivitäten des VN-Sicherheitsrats, auch auf Grundlage der konsequenten Anwendung von Vorschriften und Normen auf alle Staaten, einschließlich der „Permanenten 5“ (P5), beispielsweise durch Unterstützung der französischen Initiative *responsibility not to veto* (Verantwortung, kein Veto einzulegen). Dies sollte damit einhergehen, in eindeutig humanitären Situationen den VN-Sicherheitsrat wieder stärker einzubinden als regionale Organisationen wie die NATO, bei deren Entscheidungsprozessen geringere Beteiligungsmöglichkeiten bestehen.

Empfehlungen für die Staaten im globalen Süden:

1. Die allmähliche Akzeptanz einer stärkeren Rolle als Akteure in internationalen Sicherheitsfragen. Dies beinhaltet, Verantwortung für Hilfsmaßnahmen in humanitären Krisen zu übernehmen, in die Staaten im Süden nicht unmittelbar betroffen sind – die R2P, vor allem die dritte Säule, ist dafür ein wichtiger Mechanismus, sowohl als Richtlinie als auch zur Konsensbildung.
2. Volle Anerkennung der Operationalisierung der R2P innerhalb des VN-Systems, über den Sicherheitsrat hinaus – auch in der Praxis. Dies ist die logische Konsequenz, wenn die Kapazität der Staaten im Süden gestärkt wird, einen aktiven Beitrag im Rahmen einer breiteren Definition von Sicherheit zu leisten. Eine solche Definition bezieht insbesondere den Zusammenhang zwischen Sicherheit und Entwicklung mit ein.
3. Die komparativen Vorteile im Hinblick auf Erfahrung und Erfolg nutzen. Dies kann dadurch geschehen, dass die Staaten im Süden einen Beitrag zu einer beginnenden Arbeitsteilung bei internationalen Interventionen leisten. Die robuste Friedensdurchsetzung würde dann, wenn erforderlich, von Staaten (hauptsächlich aus dem Norden), die dazu bereit sind, übernommen, während die entwicklungsbezogenen Aufgaben von solchen Staaten aus dem Süden umgesetzt würden, die übertragbare eigene Erfahrungen beim Umgang mit den Hauptursachen haben.

Autor

Prof. Dr. Kai Michael Kenkel | Institute of International Relations, Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro.

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef.)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : www.sef-bonn.org

Redaktion
Rebekka Hannes
Übersetzung
Angela Großmann

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam
Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2195-0873