

Antrag

AntragstellerIn: Jusos Nordost

Die Landesdelegiertenkonferenz der Jusos Berlin möge beschließen:

Der Arbeitskreis Internationales der Jusos Berlin wird sich eingehend mit dem Thema R2P beschäftigen und das vorliegende Diskussionspapier in ein Positionspapier umwandeln, welches an den Landesparteitag der SPD Berlin und den Jusos-Bundeskongress weitergeleitet wird.

Diskussionspapier zur „Responsibility to Protect“ (R2P) – Revolution des Völkerrechts oder U2P?

„We have led the coalition into Libya in order to prevent massacres that would have stained the conscience of the world“

Barack Obama, September 2011

Seit geraumer Zeit kündigt sich ein völkerrechtlicher Paradigmenwechsel an. Das Prinzip nationalstaatlicher Souveränität wird zunehmend in Zweifel gezogen. Der Völkermord in Ruanda und die Massaker von Srebrenica entfachten eine Diskussion um die Möglichkeit externer Intervention im Falle einer humanitären Krise. Im Zuge dessen legte die Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), eine multinationale UN-Kommission unter Führung Kanadas, 2001 einen Bericht mit dem Titel „The Responsibility to protect“ (R2P) vor. In seiner Resolution 1973 berief sich der UN-Sicherheitsrat am 17. März 2011 ausdrücklich auf die R2P, um den Einsatz militärischer Mittel gegen das libysche Regime zu legitimieren. Seither ist das Konzept (wieder) in aller Munde; dies schafft Diskussionsbedarf.

Die Abschwächung des Prinzips nationaler Souveränität im vorliegenden Fall darf als Fortschritt bezeichnet werden, bot es doch Regimes bei der Verübung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit einen willkommenen Schutzwahl gegen externe Einflussnahme, und verhinderte so eine schnelle wie legitime Reaktion der internationalen Staatengemeinschaft. Nichtsdestotrotz ist die R2P bislang weder theoretisch ausgefeilt, noch völkerrechtlich verankert und in der Umsetzung nach wie vor mit schwerwiegenden Problemen behaftet.

Individualisierung des Völkerrechts

Das R2P-Prinzip stellt die nationale Souveränität nur in einigen Fällen infrage, sie löst sie keinesfalls auf. Sie bindet es vielmehr an die Erfüllung der Pflicht, die eigene Bevölkerung zu schützen. Kommt ein Staat dieser Pflicht nicht nach, geht die Schutzverantwortung auf die Staatengemeinschaft über. In einem solchen Fall können die Vereinten Nationen diplomatische und humanitäre Mittel ergreifen – bis hin zu militärischen Zwangsmaßnahmen.

Die Vernachlässigung der Schutzverantwortung liegt vor, wenn Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberung oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit verübt werden und der zuständige Staat nicht fähig oder willens ist, humanitäre Krisen zu verhindern.

R2P ist nicht gleichbedeutend mit humanitärer Intervention. Diese leitet sich aus der Pflicht zum Schutz der Menschenrechte ab. Sie baut größeren Rechtfertigungsdruck auf und ist daher sowohl für Zurückweisung der externen Intervention als auch für ihren voreiligen Gebrauch anfälliger. Das R2P-Prinzip hingegen verlangt festzulegende und zentral zu verankernde, klare Kriterien und verrechtlicht den Prozess der externen Intervention auf staatlichem Hoheitsgebiet. Während die humanitäre Intervention ausschließlich militärischen Charakters ist, geht die R2P in drei Schritten vor; sie umfasst Responsibility to Prevent, Responsibility to React und Responsibility to Rebuild. R2P ist laut ICISS in erster Linie Responsibility to Prevent.

Die Kommission fordert, die zentrale Entscheidungsverantwortung beim UN-Sicherheitsrat anzusiedeln. Im Falle einer Zweidrittelmehrheit kann jedoch auch die UN-Generalversammlung tätig werden. Weiterhin schlägt die Kommission den Veto-Mächten vor, von ihrem Blockaderecht im Falle einer R2P-Situation keinen Gebrauch zu machen.

Allein das Wissen um die Existenz der R2P wirkt bereits präventiv. Die Hemmschwelle für staatliche Verbrechen gegen die Menschlichkeit steigt, wenn (rationale) AkteurInnen mit einer Intervention von Außen rechnen müssen.

Das klassische Problem des Völkerrechts besteht dennoch fort. Es gibt keine zentrale und neutrale Instanz, die dessen Durchsetzung gewährleistet. Nach wie vor, und auch in Zukunft

sind hierfür staatliche Akteure verantwortlich, die sich ihrerseits von Fall zu Fall, und nach Abwägung eigener Interessen zur R2P positionieren. Gleichwohl schafft die bloße Normexistenz eine Rechtsgrundlage für zivilgesellschaftliches Anklagen von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und öffentlichkeitswirksames Drängen auf die Durchsetzung der universellen Geltung der Menschenrechte.

Die sich hierin andeutende Individualisierung des Völkerrechts ist ein Fortschritt. Während das Westfälische System staatliche Kollektive schützte, ist die R2P ein potenzielles Mittel, um der universellen Geltung der Menschenrechte zur Durchsetzung zu verhelfen. Die sie begleitenden Verrechtlichungsprozesse sind ein möglicher, und zu begrüßender Schritt hin zum Kantianischen Weltstaat.

„Das Recht wohnt beim Überwältiger, und die Schranken unserer Kraft sind unsere Gesetze“

Friedrich Schiller, Die Räuber

Die R2P setzt Mechanismen der internationalen Beziehungen jedoch nicht außer Kraft. Unklar ist nach wie vor, wer auf Grundlage welcher Kriterien wen, wie und mit welcher Konsequenz anruft, um das R2P-Prinzip umzusetzen.

Wie werden die vorgeschlagenen Kriterien definiert? Wer nimmt die genaue Bestimmung des Kriterienkatalogs vor? Welche Staaten werden den noch vorzuschlagenden Kriterien folgen? Unklar ist auch, wie der Grundsatz der „Verhältnismäßigkeit“, den die ICISS im Falle einer Intervention einfordert, auszufüllen ist. Bedeutet dies bloße kurzfristige Intervention zur Beseitigung einer humanitären Krise oder sind damit langfristige Stabilisierungs- und Demokratisierungsaufgaben verbunden? Die „Responsibility to Rebuild“ müsste dementsprechend ebenfalls groß geschrieben werden. KritikerInnen sehen mit der R2P die Gefahr beliebiger Interventionen in souveränen Staaten heraufziehen, sofern es gelingt, die Kriterien entsprechend großzügig zu definieren. Ohne präzise Formulierung der für das Inkrafttreten der Schutzverantwortung hinreichenden Bedingungen und ohne weitgehende Verrechtlichung des Prinzips könnte die R2P als Instrument zur Durchsetzung enger, nationalstaatlicher Interessen missbraucht werden.

Es besteht die Gefahr, mit der R2P eine Rechtsnorm zu schaffen, die im Zweifelsfall wirkungslos bleibt. Greift die R2P beispielsweise bei einer Großmacht, würde wohl niemand

ernsthaft eine Intervention in Erwägung ziehen, könnte dies doch einen veritablen Großkonflikt zur Folge haben. Eine Schwächung des Völkerrechts könnte die mögliche Konsequenz sein, da nicht sanktionsbewehrte Prinzipien zur leeren Hülle degenerieren.

Einige KritikerInnen monieren weiterhin, dass die R2P eine westliche Norm sei. Dies könnte Zerklüftungen im internationalen Staatensystem zur Folge haben und – entgegen der oben geäußerten Vermutung – einen Schritt weg vom Kantianischen Weltstaat bedeuten. Dem ließe sich entgegenhalten, dass auch das Westfälische System souveräner Nationalstaaten ein westliches Produkt ist. Anders als dieses beanspruchen die in Aufklärung und Vernunft wurzelnden Menschenrechte jedoch universelle Geltung. Es ließe sich also sogar gegenteilig argumentieren: Mit der Einschränkung nationalstaatlicher Souveränität unter Berufung auf den Vorrang für Menschenrechte löst eine universelle Norm eine westliche ab.

Die Aktualität der R2P, den mit ihr verbundenen potenziellen Fortschritt und die zahlreichen strittigen und offenen Fragen nehmen wir zum Anlass, um uns intensiv mit der Responsibility to Protect zu beschäftigen. Das vorliegende Diskussionspapier dient uns dabei als Ausgangspunkt.