

## Lernen aus Ruanda

### Die Entwicklung einer wirksamen internationalen Schutzverantwortungspolitik

Lars Brozus / Raphaela Hobbach

Im April 1994 begann der Völkermord in Ruanda. In wenigen Wochen starben mehr als 800 000 Menschen. Um solche Verbrechen künftig zu verhindern, stimmten die Vereinten Nationen (UN) 2005 der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect, R2P) zu. Damit bekräftigten sie die Verpflichtung aller Staaten, ihre Bevölkerung vor schwersten Menschenrechtsverletzungen zu schützen. Versagen die Staaten dabei, kann die internationale Gemeinschaft eingreifen. Das geschah 2011 in Libyen und der Elfenbeinküste. Der Sicherheitsrat billigte den Einsatz militärischer Gewalt, um die Bevölkerung zu schützen, da beide Staaten ihrer Verpflichtung nicht nachkamen. Ein Beschluss zum Eingreifen in Syrien ist dagegen nicht absehbar. Kritiker sehen darin bereits das Ende der Schutzverantwortung. Umstritten ist jedoch ihre Anwendung, nicht die Substanz. Die konzeptionelle und institutionelle Entwicklung deutet vielmehr darauf hin, dass die R2P sich zunehmend etabliert. Durch die Förderung präventiver Maßnahmen kann dies weiter vorangetrieben werden. Deutschland kann dazu wichtige Beiträge leisten.

Die Schutzverantwortung ruht auf drei Säulen: erstens der Verpflichtung aller Staaten, ihre Bevölkerung vor vier Typen von Massengewalttaten (Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, ethnische Säuberungen) zu schützen, zweitens der Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft, Staaten dabei zu unterstützen, und drittens der Bereitschaft der UN, den Schutz einer Bevölkerung zu gewährleisten, wenn ein Staat dies unterlässt.

Mit der R2P schufen die UN kein neues Völkerrecht, sondern setzten eine politische Norm. Sie bindet die Staaten zwar politisch, aber nicht rechtlich an ein bestimmtes Verhalten. Daher enthält die R2P keinen Ein-

griffsautomatismus für den Fall, dass ein Staat seiner Schutzverantwortung nicht nachkommt. Ob die Staatengemeinschaft alle notwendigen Maßnahmen einschließlich Gewaltanwendung zum Schutz einer Bevölkerung ergreifen kann, entscheidet der Sicherheitsrat. Maßgeblich für die Wirksamkeit der R2P sind also die fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder, die ein Veto gegen jeden Beschluss einlegen können. Sie können den Einsatz militärischer Gewalt zum Schutz einer Bevölkerung billigen, wie 2011 in Libyen und der Elfenbeinküste. Sie können entsprechende Resolutionen aber auch verhindern, wie es China

und Russland mit Blick auf Syrien seither mehrfach getan haben.

### **Worum geht es bei dem Streit?**

Diese Uneinigkeit wird oft als Beleg für die Wirkungslosigkeit oder gar das Ende der R2P interpretiert. Dabei wird jedoch verkannt, dass der Streit sich nicht um die Substanz der Norm dreht, sondern um ihre Anwendung. Die Substanz, nämlich dass Bevölkerungen vor Massengewalttaten zu schützen sind, wird allgemein akzeptiert. Selbst China und Russland, die prinzipielle Zweifel an der R2P äußerten, haben sich dieser Auffassung angenähert.

Ihre veränderte Position hängt mit einer Initiative Brasiliens zusammen. Als Reaktion auf die Kritik am Nato-Einsatz in Libyen, der zum Sturz des Machthabers Gaddafi führte, legte Brasilien im Herbst 2011 eine Modifizierung der R2P vor. Mit »Responsibility while Protecting« ist die Verantwortung der Staaten gemeint, die zum Schutz einer Bevölkerung intervenieren. Vor allem geht es darum, die Grenzen eines militärischen Einsatzes möglichst eng zu ziehen. Dieser müsse so schonend wie möglich erfolgen und dürfe keinesfalls mehr schaden als nützen. Die Diskussion über den brasilianischen Vorstoß im Rahmen der BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) trug dazu bei, dass sich China und Russland von ihrer skeptischen Haltung zur R2P lösten. Inzwischen wird die Normsubstanz nur noch von Regimen wie Syrien kritisiert, die ihrer Schutzverantwortung nicht gerecht werden.

Strittig sind hingegen Auslegung und Anwendung der Norm. Zwar haben die jährlichen Berichte des UN-Generalsekretärs zur R2P großen Anteil an der konzeptionellen Verfeinerung. Dennoch bestehen nach wie vor unterschiedliche Positionen über die Umsetzung. Das gilt vor allem für die dritte Säule, die den Einsatz militärischer Gewalt zum Schutz einer Bevölkerung einschließt. Unstrittig sind indes die beiden ersten, präventiv ausgerichteten Säulen, also die Verpflichtung der Staaten zum Schutz ihrer

Bevölkerung und die Verpflichtung der UN, dabei zu helfen.

Dass es Streit um die R2P gibt, kann nicht überraschen, denn sie berührt zentrale Prinzipien staatlicher Souveränität wie das Nichteinmischungsgebot oder das zwischenstaatliche Gewaltverbot. Die Auseinandersetzung treibt vielmehr notwendige Klärungs- und Verständigungsprozesse voran. Von einem Scheitern der R2P könnte erst gesprochen werden, wenn der Streit sich radikalisiert und auf die Normsubstanz überzugreifen droht. Stattdessen ist ein »Reifeprozess« der Norm zu verzeichnen. Das bedeutet zwar nicht, dass die UN künftig automatisch in allen Fällen von Massengewalttaten intervenieren werden. Aber die Kontroverse über Auslegung und Anwendung der R2P trägt dazu bei, die Grundlagen einer wirksamen Schutzverantwortungspolitik zu schaffen.

### **Die Entwicklung der R2P seit 2011**

Die Institutionalisierung der R2P ist auf allen politischen Ebenen zu beobachten. Dabei spielen die R2P-Kontaktstellen eine wichtige Rolle. Sie koordinieren die nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der R2P und sind Ansprechpartner nach innen und außen. Mittlerweile haben 37 Staaten solche National R2P Focal Points eingerichtet. In Deutschland ist diese Funktion auf der Leitungsebene der UN-Abteilung des Auswärtigen Amtes angesiedelt.

Auch auf europäischer Ebene etabliert sich die Schutzverantwortung. Das Europäische Parlament forderte den Europäischen Rat im April 2013 auf, einen EU-Konsens über die R2P zu entwickeln. Im selben Monat trafen sich erstmals die europäischen R2P Focal Points. Vertreten waren 31 Staaten, zwei Regionalorganisationen und drei Nichtregierungsorganisationen. Die EU Task Force on the Prevention of Mass Atrocities legte im Frühjahr 2013 Handlungsempfehlungen für eine wirksame R2P-Politik der Union vor. Zudem steht die Benennung eines EU R2P Focal Point im Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) bevor.

Der zwanzigste Jahrestag des Völkermordbeginns in Ruanda im April 1994 wäre ein symbolträchtiger Zeitpunkt dafür.

Auf regionaler Ebene tragen Netzwerke wie das lateinamerikanische Präventionsnetzwerk La Red zur Institutionalisierung der R2P bei. Transregional dient GAAMAC (Global Action Against Mass Atrocity Crimes) dem gleichen Zweck. International treibt das Global Network of R2P Focal Points, initiiert von Costa Rica, Dänemark, Ghana und dem Global Centre for the Responsibility to Protect, die Vernetzung voran. Daneben hat sich in den UN die Group of Friends of R2P etabliert. Die informelle Gruppe umfasst viele Staaten aus Nord und Süd, die selbst unter Massengewalttaten gelitten haben.

Netzwerke ermöglichen den Austausch von Informationen darüber, wie Massengewalttaten entstehen. Außerdem helfen sie dabei, Erfahrungen zu teilen, die den juristischen, politischen und gesellschaftlichen Umgang mit begangenen oder erlittenen Verbrechen betreffen. Für eine wirksame Schutzverantwortungspolitik ist es deshalb besonders wichtig, staatliche und nichtstaatliche Vertreter einzubeziehen, die risikobehaftete Staaten und Gesellschaften repräsentieren.

Auf globaler Ebene spielen die UN die zentrale Rolle bei der Ausdifferenzierung und Institutionalisierung der R2P. Seit 2009 legt Generalsekretär Ban Ki-moon jährlich einen Bericht vor. Darin thematisiert er konzeptionelle und operative Fragen im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Schutzverantwortung. Unterstützt wird er vom gemeinsamen Büro der beiden Sonderberater für die Prävention von Genozid und die R2P. Über jeden Bericht wird im Rahmen der Generalversammlung debattiert. Die Beteiligung daran nimmt auch nach dem umstrittenen Libyeneinsatz 2011 kontinuierlich zu, von 43 (2011) über 56 (2012) auf 68 Staaten (2013). Dabei geht die Zahl der kritischen Äußerungen zur R2P stetig zurück. Im Dezember 2013 starteten die UN zudem die Initiative Rights Up Front. Ihr Ziel ist es, das gesamte UN-System konse-

quent darauf auszurichten, die Menschenrechte wirksamer zu schützen. Erreicht werden soll dies unter anderem durch systematischere Informationsgewinnung und -analyse sowie frühzeitige und entschiedene Warnungen vor drohenden Massengewalttaten.

### **Schwerpunkt auf Prävention**

Prävention steht momentan im Zentrum der R2P-Entwicklung. In seinem Bericht von 2013 mit dem Titel »State Responsibility and Prevention« analysiert der UN-Generalsekretär, wie die staatlichen Fähigkeiten zur Verhinderung von Massengewalttaten gezielt gestärkt werden können. Demnach umfasst eine breit angelegte Präventionspolitik strukturelle und operative Komponenten. Strukturelle Prävention ist langfristig ausgerichtet. Sie zielt darauf, die Ursachen von Massengewalttaten »an der Wurzel« zu beseitigen. Deshalb richten sich ihre Maßnahmen auf tiefsitzende gesellschaftliche, sozioökonomische, kulturelle und politische Konflikte. Operative Prävention meint akute Maßnahmen, um die Eskalation von Gewalt in einer Krisensituation zu begrenzen. Hierzu zählt der Aufbau effektiver Frühwarnsysteme ebenso wie direkte diplomatische Intervention.

Die Wirksamkeit präventiver Maßnahmen zeigte sich während der Präsidentschaftswahlen 2013 in Kenia. Dort blieben die befürchteten gewaltsamen Ausschreitungen weitgehend aus. Dazu trugen auch international unterstützte Konfliktdeeskalationsprojekte bei. Wahlen in identitäts- oder soziopolitisch stark zerklüfteten Gesellschaften sind ein absehbarer Anlass für Massengewalttaten. Sie sollten daher einen dauerhaften Schwerpunkt internationaler Präventionspolitik bilden. Das gilt vor allem dann, wenn die betreffenden Gesellschaften bereits Erfahrungen mit solcher Gewalt gemacht haben.

Auch im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD wird gefordert, die präventive R2P-Komponente zu stärken. Dafür bringt Deutschland gute Voraussetzungen

mit. So hat die intensive Ausein-  
setzung mit hiesigen Unrechtsregimen Er-  
kenntnisse darüber geliefert, wie der sozia-  
le und politische Boden für Massengewalt-  
taten bereitet wird. Wichtige Faktoren sind  
etwa die gesellschaftliche Stigmatisierung  
und rechtliche Ausgrenzung von Minder-  
heiten oder politisch Andersdenkenden.  
Aufschlussreich sind auch die Erfahrungen,  
wie mit begangenem Unrecht verfahren  
werden kann, um neuerliche Verbrechen  
zu verhindern. Hier haben sich zum Bei-  
spiel hartnäckige juristische Aufarbeitung,  
aber auch eine ausgeprägte Erinnerungs-  
kultur bewährt.

Hinzu kommt, dass Deutschland als  
Kolonialmacht nur eine untergeordnete  
Rolle gespielt hat. Daher wird es beispiels-  
weise in Afrika, wo das Risiko von Massen-  
gewalttaten besonders hoch ist, als neu-  
traler und zugleich kompetenter Partner  
angesehen. Dies könnte genutzt werden,  
um risikobehaftete Staaten in die Präven-  
tionsnetzwerke einzubeziehen, etwa indem  
der Aufbau von und der Austausch zwi-  
schen nationalen R2P Focal Points unter-  
stützt wird.

### **Erkennen, Bewerten, Handeln**

Die praktische Außenpolitik sollte sich am  
Dreiklang »Erkennen, Bewerten, Handeln«  
orientieren, um eine wirksame Schutz-  
verantwortungspolitik zu fördern. Erstens  
bedeutet das, die Fähigkeiten zur Früh-  
erkennung von Massengewalttaten zu ver-  
bessern. In Regionen, die besonders bedroht  
erscheinen, könnte die routinemäßige  
Berichterstattung der deutschen Auslands-  
vertretungen um aussagekräftige Indikato-  
ren ergänzt werden. Damit sich die Sensibi-  
lität für frühe Warnzeichen und »schwache  
Signale« erhöht, sollte zudem der Dialog  
der Vertretungen mit Menschenrechts-  
organisationen vor Ort stärker unterstützt  
werden.

Zweitens gilt es, für bessere Informations-  
verarbeitung und -bewertung zu sorgen. Es  
muss gewährleistet sein, dass frühzeitige  
Warnungen auch wahrgenommen werden.

Helfen kann dabei der regelmäßige Abgleich  
R2P-relevanter Informationen zwischen  
den Regierungsinstitutionen, gegebenen-  
falls unter Einbezug wissenschaftlicher Ein-  
richtungen. Sinnvoll wäre ein regierungs-  
gemeinsamer Ansatz zur Bewertung des  
Risikos von Massengewalttaten. Idealer-  
weise sollte er europäisch abgestimmt  
werden, etwa indem die Early-warning-  
Kompetenz im EAD zu Rate gezogen wird.

Drittens sollten kompatible Standards  
für diplomatisches und gegebenenfalls mili-  
tärisches Eingreifen ausgearbeitet werden.  
Perspektivisch wäre es wichtig, Leitlinien  
der internationalen Gemeinschaft für den  
Umgang mit Massengewalttaten zu formu-  
lieren und gemeinsame Trainings in den  
Bereichen präventives und reaktives Han-  
deln für die Einsatzkräfte vor Ort durch-  
zuführen.

Um das Risiko von Dopplungen zu ver-  
ringern, das durch horizontale und verti-  
kale Vernetzungsprozesse entsteht, ist eine  
informelle Abstimmung der verschiedenen  
Agenden geboten. Das kann zu einer kon-  
struktiven Entwicklung des R2P-Diskurses  
beitragen und zirkuläre Argumentationen  
begrenzen. Diese Koordinierungsaufgabe  
sollte bei den UN liegen. Allerdings brau-  
chen sie dafür politische und finanzielle  
Unterstützung von Akteuren wie Deutsch-  
land, die an einer effektiven und nachhal-  
tigen Schutzverantwortungspolitik inter-  
essiert sind.

Für solche Maßnahmen könnten Mittel  
des Auswärtigen Amtes verwendet werden,  
die für Krisenprävention vorgesehen sind.  
Bislang werden sie eher für reaktives Krisen-  
management ausgegeben, obwohl Präven-  
tion meist die günstigere und wirksamere  
Alternative ist. Nicht zuletzt diese Erkennt-  
nis führte dazu, dass die Bundesregierung  
vor zehn Jahren den »Aktionsplan Zivile  
Krisenprävention« verabschiedete – ein  
weiterer Anlass für wirksame R2P-Präven-  
tionspolitik heute.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2014  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließ-  
lich die persönliche Auf-  
fassung des Autors und der  
Autorin wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364