

Die Sache mit der Schutzverantwortung

Sven Simon

Es stimmt schon, die Vereinten Nationen haben keinen guten Ruf. Auch im Syrien-Konflikt galten sie wieder als gelähmt, nachdem Russland und China im Sicherheitsrat ihr Veto gleich dreimal gegen Resolutionen eingelegt hatten, mit denen Sanktionen gegen das Regime von Baschar al-Assad verhängt werden sollten. Aber sind die Vereinten Nationen wirklich so schlecht wie ihr Ruf? Ich meine nein! In den vergangenen Jahren sind erhebliche Anstrengungen unternommen worden, um das Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen zu verbessern und effektiver zu machen. Zugleich gilt das völkerrechtliche Gewalt- und Interventionsverbot – so wie es 1945 in der Charta der Vereinten Nationen verankert wurde – als Dreh- und Angelpunkt eben dieses Friedenssicherungssystems fort. Die UN-Charta lässt von diesem Verbot nur zwei Ausnahmen zu: Zwangsmaßnahmen durch den Sicherheitsrat sowie das Recht eines Staates auf Selbstverteidigung. Und nicht ohne Grund hat sich die Staatengemeinschaft strenge Regeln auferlegt. Es ist diese Systematik, die ein friedliches Nebeneinander der Staaten ermöglicht, obwohl sie unterschiedliche politische Systeme, unvereinbare Gerechtigkeitsziele und Wertvorstellungen haben. Wer dieses normative Kernstück des Friedenssicherungssystems der Vereinten Nationen zur Disposition stellt, gefährdet das friedliche Zusammenleben auf der Welt.

Richtig ist aber auch, dass sich die Welt seit 1945 verändert hat. Das jüngere Völkerrecht hat darauf reagiert und den Friedensbegriff erweitert. Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit können eine Bedrohung des Weltfriedens im Sinne der UN-Charta darstellen. Die Frage, ob und wieweit ein Staat die Menschenrechte seiner Bürgerinnen und Bürger achtet, hat sich von einer inneren Angelegenheit zu einer Aufgabe von zentraler Bedeutung für die internationale Gemeinschaft entwickelt. Sie hat eine globale Schutzverantwortung für die Zivilbevölkerung – auch in Syrien. Doch Schutzverantwortung bedeutet nicht automatisch militärisches Eingreifen. Es gibt zahlreiche andere Möglichkeiten, dieser Verantwortung gerecht zu werden. Etwa die Erhöhung des diplomatischen Drucks auf die internationalen Verbündeten Assads, verschärfte Sanktionen oder die Stärkung internationaler Beobachter. Häufig werden die Handlungsoptionen nicht hinreichend genutzt. Dies liegt aber nicht primär am Aufbau der Organisation, sondern an den Mitgliedstaaten und den für sie handelnden Personen.

Die internationale Gemeinschaft muss Frühwarnsysteme schaffen, Kapazitäten zum Schutz der Zivilbevölkerung aufbauen und Staaten beistehen bevor Konflikte ausbrechen. Es geht nicht darum, das Gewaltverbot

als grundlegendes Prinzip der internationalen Rechtsordnung zu beseitigen, sondern den jeweiligen Konflikt durch präventives Krisenmanagement zu vermeiden. Nichts anderes lässt sich aus dem Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 ableiten.

Die erste Reaktion auf den Verdacht des Chemiewaffeneinsatzes am 21. August 2013 in Syrien hätte sofortige Aufklärung sein müssen. Völkerrechtlich verlässliche Tatsachenermittlung erfolgt dabei jedoch nicht über politisch motiviert agierende nationale Geheimdienste, sondern über unabhängige Ermittler. Die Tatsachenermittlung muss fortgesetzt werden. Es muss festgestellt werden, wem der Giftgasanschlag zuzurechnen ist und wen die individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit trifft. Dies konnten die UN-Inspektoren nicht leisten, weil sie dafür kein Mandat hatten. Das Völkerrecht hat aber auch dafür Verfahren entwickelt und Institutionen geschaffen. Tatsachenermittlung kann eine Aufgabe für den Internationalen Strafgerichtshof sein. Syrien ist zwar nicht Vertragspartei des Römischen Statuts, der Sicherheitsrat hat aber die Möglichkeit, die Angelegenheit nach Den Haag zu überweisen. Diese Vorgehensweise könnte auch für Russland und China – ebenso wie die Resolution 2118 vom 27. September 2013 zur Herausgabe und Vernichtung von Chemiewaffen – einen akzeptablen Kompromiss darstellen.

Das Konzept der Schutzverantwortung (responsibility to protect, kurz: R2P) muss in diesem Sinne weiterentwickelt werden. Es darf dabei nicht um eine ›Dehnung des Völkerrechts‹ gehen, sondern vielmehr um wachsenden politischen Einfluss. Ziel darf es nicht sein, die Schwelle der Kriterien für die Anwendung von Gewalt außerhalb des Rechtsrahmens der Vereinten Nationen herunterzusetzen, sondern den Sicherheitsrat politisch zu einer Entscheidungsfindung zu drängen. Dies wird nicht durch eine Änderung der Rechtsnormen zu erreichen sein, sondern durch einen politischen Ansatz und eine Änderung der Verhaltensnormen, verstanden als kollektiv geteilte Verhaltenserwartung an die Mitgliedstaaten des Sicherheitsrats. Darin besteht die Stärke der R2P als politisches Konzept, nicht als juristische Norm. Das Konzept führt keine Rechtsänderung herbei, da es in das bestehende Völkerrecht eingebettet ist. Es hat aber die Kraft, die Grammatik des politischen Diskurses dahingehend zu verschieben, dass nicht mehr darüber diskutiert wird, ob eine Intervention zur Vermeidung massiver Menschenrechtsverletzungen stattfinden soll, sondern die Frage gestellt wird, warum die internationale Gemeinschaft ihrer Verantwortung nicht gerecht wird. An dem in Artikel 2 Absatz 4 der UN-Charta enthaltenen Gewaltverbot ändert dies rechtlich nichts.



Dr. Sven Simon, geb. 1978, ist Akademischer Rat am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht von Prof. Dr. Thilo Marauhn an der Justus-Liebig-Universität Gießen und Vorstandsmitglied der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN).