

Die Pflicht zum Eingreifen

Nach einer neueren Auslegung des Völkerrechts darf die Staatengemeinschaft Massakern an Zivilisten wie in Libyen nicht tatenlos zusehen

Die Massaker an der libyschen Zivilbevölkerung werfen die Frage auf, welches Handeln der internationalen Gemeinschaft völkerrechtlich geboten ist.

Anne Peters

Die 15 Mitglieder des Uno-Sicherheitsrats haben bereits vor einigen Tagen die libysche Regierung aufgefordert, ihre «Verantwortung zum Schutz der Bevölkerung wahrzunehmen». Die EU-Chefdiplomatin Ashton begrüßte diese Aufforderung. Verpflichtet das Völkerrecht Staaten oder die Uno zur Ergreifung harter Sanktionen oder sogar zu militärischem Einschreiten? Der vom Sicherheitsrat auf Libyen angewendete Begriff der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect, kurz R2P) zeichnet eine Antwort vor.

Perspektivenwechsel

Die Schutzverantwortung betont einen Aspekt der staatlichen Souveränität, nämlich die Pflicht des Staates zum Schutz seiner Bevölkerung. Wenn der Staat diese Pflicht nicht erfüllt (etwa, indem seine Regierung, wie im Fall von Libyen, die eigene Bevölkerung mit Waffengewalt bekämpft), geht diese Verantwortung temporär auf die internationale Gemeinschaft über. In dieser Situation wird gleichzeitig der Anspruch des Staates auf Schutz vor Intervention von aussen zeitweilig ausgesetzt oder verwirkt. Wenn also das Regime Ghadhafi seine Schutzpflichten verletzt, dann geht die Pflicht zum Schutz auf die internationale Gemeinschaft über.

Mit diesem Konzept wurde die Perspektive grundlegend verschoben: weg von einem Recht auf Einschreiten, hin zu einer möglichen Pflicht zum Einschreiten. Dieser Perspektivenwechsel ist wichtig, denn das Problem sind nicht übertriebene oder missbräuchliche Interventionen vonseiten der Uno, sondern ganz im Gegenteil Untätigkeit, selektives Handeln und Doppelmoral der Staatengemeinschaft.

Die R2P wurde im Anschluss an die Völkermorde in Rwanda und Srebrenica entwickelt, nachdem die internationale Gemeinschaft und insbesondere die Uno im Wesentlichen untätig geblieben waren. Sie wurde von den Staats- und Regierungschefs im Jahr 2005 im Schlussdokument des Millenniumsgipfels der Uno bestätigt. Allerdings sind diese Texte nicht als solche rechtsverbindlich. Es ist gegenwärtig umstritten, ob das Prinzip der R2P ein völkerrechtliches Prinzip ist oder ob es sich nur um sogenanntes Soft Law handelt. In der Uno-Generalversammlung im Sommer 2009 sprachen sich einige wenige Staaten, unter ihnen China, gegen eine Rechtsgeltung aus. Die meisten Staaten hielten sich bedeckt. Deshalb ist es besonders wichtig, dass der Sicherheitsrat selbst das Konzept bereits in

mehreren Resolutionen aufgegriffen hat. Auch die jüngste Berufung auf R2P durch den Sicherheitsrat trägt zur Verfestigung zu einem Rechtsprinzip bei.

Die Frage ist, wer unter welchen Voraussetzungen und in welcher Form einschreiten muss. Auslöser der Interventionspflicht sind anerkanntermassen Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit einschliesslich sogenannter ethnischer Säuberungen. Wenn Ghadhafi die libysche Bevölkerung systematisch angreift, dann handelt es sich um Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Die zweite Frage ist, welche Massnahmen ergriffen werden müssen. Diese können von einer blossen verbalen Verurteilung über Wirtschaftssanktionen, Einfrieren von Geldern, Reisebeschränkungen (Visa-Sperren) bis hin zu einer militärischen Intervention reichen.

Militärische Massnahmen bleiben eindeutig dem Sicherheitsrat vorbehalten. Damit soll juristisch ausgeschlossen werden, dass Interventionen vonseiten einzelner Staaten oder «williger Koalitionen» geführt werden. Eine militärische Intervention ohne Mandat des Sicherheitsrats wird somit auch durch das Prinzip der R2P nicht völkerrechtlich legalisiert, sondern ist rechtswidrig.

Wenn die Schutzverantwortung ernst genommen wird, dann müsste der Sicherheitsrat jetzt eine Resolution erlassen, in der er feststellt, dass die Situation in Libyen eine Bedrohung des Weltfriedens darstellt. Der Sicherheitsrat hat dabei einen grossen Ermessensspielraum, aber nicht völlige Entscheidungsfreiheit. Die Massnahmen müssen ein Minimum an Effektivität besitzen; ein Unterschreiten dieses Minimums stellt ein rechtswidriges Unterlassen dar. Schwere Menschenrechtsverletzungen wie in Libyen sind anerkanntermassen Friedensbedrohungen, und es wäre willkürlich, diese Tatsache zu leugnen. Sobald der Sicherheitsrat eine solche Feststellung getroffen hat, kann er Zwangsmassnahmen nach Kapitel VII der Uno-Charta autorisieren - und nach dem Prinzip R2P muss er dies auch.

Rettung von Landsleuten

Der Sicherheitsrat hat zu Libyen bisher keine formelle Resolution herausgegeben, sondern nur eine Presseerklärung. Möglicherweise wurde eine Resolution durch die Androhung eines Vetos verhindert. Das Prinzip R2P verlangt, dass ein ständiges Sicherheitsratsmitglied sein Veto begründet. Auf diese Weise können die anderen Ratsmitglieder und die Uno-Staaten die vorgebrachten Gründe prüfen. So wird ein Handlungsdruck erzeugt. Beispielsweise dürfte eine Begründung, dass auf Sanktionen gegen Libyen verzichtet werden soll, um den Anstieg des Ölpreises zu verhindern oder um Flüchtlingsströme zu vermeiden, die Weltöffentlichkeit kaum überzeugen.

Eine andere Frage ist die der Intervention zur Rettung eigener Staatsangehöriger im Ausland. Die Überlegungen der EU scheinen sich eher hierauf zu beziehen. Offenbar befinden sich noch Tausende von EU-Bürgern in Libyen. Die Angst vor Gefährdung

dieser Personen dürfte ein Grund für die politische Zurückhaltung der Drittstaaten sein. Eine Militäraktion zur Evakuierung der Ausländer aus Libyen wäre nichts Ungewöhnliches.

Militärische Interventionen zur Rettung eigener Staatsbürger werden vom Völkerrecht aber prinzipiell nicht erlaubt. Es gibt keine spezielle Ausnahme vom allgemeinen Gewaltverbot für diesen Fall, und eine Rettungsaktion gilt auch nicht als zulässige Selbstverteidigung des betroffenen Staates. Eine solche Befreiungsaktion kann höchstens dann gerechtfertigt sein, wenn sie punktuell und mit minimaler Waffengewalt abgeht, so dass sie von vornherein nicht als verbotene Anwendung militärischer Gewalt gilt.

Anne Peters ist Ordinaria für Völker- und Staatsrecht an der Universität Basel.