

## “Responsibility to Protect”: Die Sicht des IKRK

Beat Schweizer, Vizedirektor der Generaldirektion  
Internationales Komitee vom Roten Kreuz (IKRK)

Die gravierenden Verletzungen des Völkerrechts in Ruanda 1994 und in Srebrenica 1995 waren auch traumatische Erlebnisse für die humanitären Organisationen, deren Vertreter vor Ort Zeugen dieser Ereignisse wurden, darunter natürlich auch das IKRK. Die Unfähigkeit der internationalen Staatengemeinschaft, die Zivilbevölkerung in diesen Situationen zu schützen, führte zu Forderungen nach einem neuen politischen Rahmen, der die Verantwortung der Staatengemeinschaft in solchen Situationen neu definieren sollte. Für die humanitären Organisationen zeigten die Ereignisse in Ruanda und in Srebrenica auch sehr klar die Grenzen ihrer eigenen Möglichkeiten auf, die Zivilbevölkerung zu schützen. Dennoch gab es im Verlauf der NATO-Intervention im Kosovo 1999 auch unter humanitären Organisationen viele Debatten über die moralische und politische Rechtmässigkeit einer solchen militärischen Operation.

Im Jahr 2000, noch unter dem Eindruck der Kosovo-Intervention, beauftragte die kanadische Regierung eine Gruppe sehr erfahrener Experten mit der Ausarbeitung eines Konzepts, das die Bedingungen und die Instrumente definieren sollte, die es der internationalen Staatengemeinschaft im Falle gravierendster Menschenrechts- oder Völkerrechtsverletzungen erlauben sollten einzugreifen. Der Titel des 2001 veröffentlichten Berichts dieser Expertengruppe – „The Responsibility to Protect“, oder die Verantwortung zu schützen – ist heute ein emblematischer, klar definierter Begriff, der Eingang in die politischen Debatten der internationalen Staatengemeinschaft gefunden hat. Die wichtigsten Aspekte des Expertenberichts wurden 2005 am Gipfeltreffen zum 60. Jahrestag der Gründung der Vereinten Nationen einstimmig festgehalten.

Das IKRK wurde von der Expertengruppe, der auch der ehemalige IKRK-Präsident Cornelio Sommaruga angehörte, mehrmals konsultiert. Obwohl das Konzept der „Responsibility to Protect“ vor allem ein politisches Instrument der internationalen Staatengemeinschaft ist, besteht auch ein Zusammenhang mit dem humanitären Völkerrecht, vor allem mit den Genfer Konventionen.

Das Prinzip, dass Staaten auch eine Verantwortung dafür tragen, Völkerrechtsverletzungen zu verhindern und zu ahnden, wenn sie nicht auf ihrem eigenen Staatsgebiet begangen werden, ist nämlich nicht neu. Artikel 1 aller vier Genfer Konventionen von 1949 legt fest, dass die Unterzeichnerstaaten sich nicht nur dazu verpflichten, die darin enthaltenen Bestimmungen „unter allen Umständen einzuhalten“, sondern auch dafür verantwortlich sind, deren „Einhaltung durchzusetzen“. Es wurde allerdings - wohl bewusst - darauf verzichtet, festzulegen, wie und unter welchen Umständen die Einhaltung der Genfer Konventionen durchgesetzt werden sollen und können.

Artikel 89 des ersten Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen von 1977 geht noch einen Schritt weiter. Er verlangt, dass die Unterzeichnerstaaten im Falle gravierender Verletzungen der Genfer Konventionen "gemeinsam oder individuell, in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen" handeln müssen.

Für besonders gravierende Umstände gibt das Konzept "Responsibility to Protect" nun einen politischen Rahmen für die Verantwortung der Staatengemeinschaft, insbesondere in der Verhinderung von Völkermord, schweren Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen, und Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

Das Konzept "Responsibility to Protect" sollte allerdings nicht nur auf die Rechtfertigung militärischer Interventionen im Falle von gravierenden Völkerrechtsverletzungen reduziert werden. In ihrem Bericht hat die Expertengruppe stark betont, dass die Hauptverantwortung der Staatengemeinschaft darin besteht, die Entstehung solcher Situationen zu verhindern, also eine „Responsibility to Prevent“. Die militärische Intervention, im Expertenbericht als eine von mehreren Möglichkeiten der „Responsibility to React“ genannt, ist nur im Extremfall vorgesehen, wenn alle anderen Mittel ausgeschöpft wurden.

Obwohl es eigentlich eine Selbstverständlichkeit ist, stellt das Konzept „Responsibility to Protect“ auch klar fest, dass im Fall einer militärischen Intervention, die Interventionstruppen

## Forum Humanitäre Schweiz, 25. April 2008

das humanitäre Völkerrecht vollumfänglich respektieren müssen, auch wenn es sich um eine UNO-Operation handelt. Dieses beinhaltet natürlich auch ein Mandat für das IKRK, zum Beispiel bei Gefangenenbesuchen.

Obwohl die Grundprinzipien der "Responsibility to Protect" weite Zustimmung finden, zeigen die Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung sehr klar die politischen Grenzen auf. Die Situation im Darfur oder in Somalia sind aktuelle Beispiele, in denen die Verantwortung der internationalen Staatengemeinschaft – und ihre "Responsibility to Protect" - weiterhin gefordert ist.

Wie Sie wissen, hält sich das IKRK in diesen politischen Diskussionen an seine bewährte Neutralität. Es scheint uns in der Tat sehr wichtig, dass politische und militärische Ueberlegungen klar von den humanitären Operationen abgegrenzt werden, auch wenn es um Eingriffe der internationalen Staatengemeinschaft geht.

Das IKRK hat zum Beispiel ausdrücklich die Terminologieänderung unterstützt, die durch die "Responsibility to Protect" eingeführt wurde. Der unglückliche Ausdruck der "humanitären Intervention“, wenn man von militärischen Operationen spricht, oder gar der Begriff "humanitärer Krieg", wie die NATO-Intervention im Kosovo von gewissen Protagonisten genannt wurde, ist durch "military intervention for human protection purposes", oder einfach "intervention" ersetzt worden. Das IKRK hat sich immer gegen eine Militarisierung, auch rein terminologisch gesehen, des Wortes "humanitär" ausgesprochen.

Sehr geehrte Damen und Herren,

In den 90er Jahren waren die Gräueltaten in Ruanda, Srebrenica und auch die verzweifelte Situation in Somalia auf den Titelseiten unserer Zeitungen. In all diesen bewaffneten Konflikten hat das IKRK seine Arbeit geleistet, die Zivilisten so gut wie möglich geschützt und versorgt, die Verwundeten gepflegt, die Vermissten gesucht, und - wenn möglich - Familien wieder zusammengeführt. Immerzu hat das IKRK aber auch die Staaten aufgefordert eine Lösung für diese Konflikte zu suchen. Die Staaten mussten immer wieder darauf aufmerksam gemacht werden, dass ihre eigene politische Verantwortung nicht auf

## Forum Humanitäre Schweiz, 25. April 2008

humanitäre Organisationen abgewälzt werden kann. Zur Zeit des bewaffneten Konfliktes in Bosnien sagte die frühere UNO-Hochkommissarin für Flüchtlinge, Sadako Ogata, prägnant und völlig zu Recht: "There are no humanitarian solutions for humanitarian problems".

Sadako Ogatas Feststellung hat natürlich auch heute noch ihre volle Gültigkeit. Die Liste der Konflikte und Kriege, für die sich die Staatengemeinschaft auch heute nicht auf eine politische Lösung einigen kann, ist lang, und die Versuchung, die humanitäre Hilfe als Ersatz anzubieten, ist immer gross.

Damit will ich natürlich nicht sagen, dass humanitäre Hilfe nicht angeboten werden sollte, oder dass sie nutzlos sei. Man soll die humanitäre Hilfe aber nicht mit einer politischen Lösung verwechseln und - noch wichtiger - man soll die humanitäre Hilfe nicht instrumentalisieren, um politische und militärische Ziele zu erreichen.

In vielen Kontexten, in denen das IKRK heute arbeitet, führt die Vermischung von humanitären und politischen Zielen zu grossen Problemen für das gesamte humanitäre System. Viele der Probleme, mit denen wir es heute zu tun haben, vor allem was die Sicherheit der humanitären Helfer betrifft, kommen daher, dass das humanitäre System als Ganzes für die Konfliktparteien nicht mehr berechenbar ist. Es ist auch für gut informierte Beobachter nicht immer einfach zu unterscheiden zwischen Organisationen, die ausschliesslich humanitäre Hilfe leisten, und solchen, die auch politische Ziele verfolgen, oder sogar militärische Operationen unterstützen. Auch die militärischen Akteure führen immer öfter humanitäre Beweggründe für ihre Operationen an. Die sogenannten „Provincial Reconstruction Teams“ in Afghanistan sind nur eines der vielen Beispiele dafür.

Auf Grund unserer langjährigen Erfahrung in Kriegsgebieten ist es für uns äusserst wichtig, dass die humanitäre Hilfe und die darin involvierten humanitären Organisationen von allen Konfliktparteien akzeptiert werden. Nur die Akzeptanz durch alle Kriegsparteien, und natürlich auch durch die gesamte betroffene Bevölkerung, erlaubt es wirklich effektive Hilfe zu leisten und die Sicherheit der humanitären Helfer langfristig zu gewährleisten. Das IKRK ist davon überzeugt, dass seine dezidierte Unabhängigkeit und seine strikte Neutralität

unabdingbare Voraussetzungen sind, um von allen Kriegsparteien anerkannt und akzeptiert zu sein.

Es scheint mir wichtig zu unterstreichen, dass der wichtigste Faktor nicht die Absichten eines humanitären Helfers sind, sondern es ist entscheidend, wie diese Absichten von der Bevölkerung und den Konfliktparteien wahrgenommen werden. Militärische Akteure werden immer als solche wahrgenommen, und werden in den meisten Konfliktsituationen auf Misstrauen treffen. Das heisst nun nicht, dass militärische Interventionstruppen nicht auch humanitäre Hilfe leisten dürfen, unter gewissen Umständen sind sie sogar dazu verpflichtet. Von militärischen Truppen durchgeführte humanitäre Operationen in Konfliktgebieten sollten aber klar von denen der humanitären Organisationen abgegrenzt sein.

Die wichtige Rolle, die das IKRK in vielen Konfliktgebieten spielen kann, baut auf oft jahrzehntelangen Kontakten mit allen Konfliktparteien auf. Das gilt heute für Afghanistan, den Irak, den Darfur, Somalia, Sri Lanka, Kolumbien und viele andere Orte, die weniger in den Schlagzeilen sind. Unsere guten Kontakte zu allen Konfliktparteien erlauben es uns, in besonders heiklen Situationen als neutrale Vermittler zu agieren, wie zum Beispiel kürzlich bei Freilassungen von Geiseln in Afghanistan, in Aethiopien oder in Kolumbien. Sie erlaubt es uns auch, an vielen Orten auch dann noch präsent zu sein, wenn sie von anderen Organisationen verlassen wurden.

Ich will allerdings die Situation nicht beschönigen. Die Sicherheit der humanitären Helfer ist heute eine grosse Herausforderung für alle humanitären Organisationen, die in Krisengebieten tätig sind, auch für das IKRK. Wie schon gesagt, ist für uns im IKRK das wichtigste Element unserer Sicherheit, die Akzeptanz durch alle Konfliktparteien und durch die betroffene Bevölkerung. Unsere Unabhängigkeit und unsere Neutralität sind dafür wichtige Vorbedingungen, aber der wichtigste Faktor ist schlussendlich die Art und Weise wie wir unsere Arbeit vor Ort durchführen. Das IKRK benützt deshalb zum Beispiel keine bewaffneten Schutztruppen für seine humanitäre Arbeit und hat auch keine Absicht an diesem Grundsatz etwas zu ändern.

## Forum Humanitäre Schweiz, 25. April 2008

Die Arbeit und das Mandat des IKRK umfasst nicht nur humanitäre Hilfe, sondern auch den Schutz der betroffenen Zivilbevölkerung und der Gefangenen, die im Zusammenhang mit einem bewaffneten Konflikt festgehalten werden. Auch dafür – und gerade dafür - ist die Akzeptanz aller Konfliktparteien eine unabdingbare Voraussetzung. In seinen Interventionen wendet sich das IKRK an diejenigen Parteien, in deren Macht es steht, Schutzmassnahmen zu ergreifen, in erster Linie die Konfliktparteien, aber möglicherweise auch bewaffnete Interventionstruppen eines anderen Staates. Aber auch hier kann ein IKRK-Delegierter nur Einfluss nehmen, wenn er im direkten Dialog mit den Konfliktparteien als unabhängiger und neutraler Partner wahrgenommen wird.

Sehr geehrte Damen und Herren,

Die humanitäre Hilfe, oder das was man als den „humanitarian space“ in einem Kriegsgebiet bezeichnet, ist in den letzten Jahren deutlich komplexer geworden, vor allem weil die Akteure heute sehr viel zahlreicher sind als noch vor 15 Jahren. Im Interesse derjenigen, die unsere Hilfe benötigen, sollten wir diese Vielfältigkeit nutzen, und die Komplementarität der verschiedenen Akteure bewusst einsetzen. Die UNO und ihre Organisationen haben eine wichtige Rolle zu spielen, vor allem auch im politischen Bereich. Auch die Rolle des IKRK, als spezifisch unabhängige und politisch neutrale Organisation, ist in vielen Krisengebieten äusserst wichtig und komplementär zu politischen Zielsetzungen. Nichtregierungsorganisationen (NGOs) haben natürlich auch ihren Platz, weil sie gewisse Dinge einfach besser machen als die grossen internationale Organisationen. Auch bewaffnete Streitkräfte haben unter gewissen Umständen, wie schon gesagt, eine Rolle im „humanitarian space“ zu spielen. Schlussendlich muss auch die internationale Staatengemeinschaft, wie vorher ausgeführt, ihre politische Verantwortung, ihre "Responsibility to Protect", wahrnehmen.

Ich bin davon überzeugt, dass die Komplementarität dieser verschiedenen Akteure nutzbringend eingesetzt werden kann, wenn jeder sich an seine spezifische Rolle hält. Falls die verschiedenen Rollen und Handlungsansätze aber vermischt werden, wie das leider heute zunehmend geschieht, wird damit nicht nur das humanitäre System, sondern das gesamte Interventionssystem der internationalen Staatengemeinschaft entscheidend geschwächt.