Brasilien als Normunternehmer: die ›Responsibility While Protecting‹*

Thorsten Benner

Im September 2011 brachte Brasilien das Konzept der ›Verantwortung beim Schützen‹ (Responsibility While Protecting) in die Vereinten Nationen ein. Nach einem Jahr der Diskussion zeigt sich zweierlei: Zum einen hat Brasilien mit seinem Vorstoß die westliche Dominanz bei der globalen Normentwicklung auf produktive Weise aufgebrochen. Zum anderen wurde deutlich, dass das neue Konzept dazu dienen könnte, die weit auseinander liegenden Positionen in der globalen Diskussion um die Schutzverantwortung einander anzunähern.

Der Vorstoß

Am 21. September 2011 stellte Brasiliens Präsidentin Dilma Rousseff in ihrer Rede vor der UN-Generalversammlung fest: »Viel wird über die Schutzverantwortung gesagt, aber wir hören wenig über die Verantwortung beim Schützen. Dies sind Konzepte, die wir gemeinsam entwickeln müssen.«[1] In den Folgemonaten nahm die brasilianische Regierung die Konzeptentwicklung selbst in die Hand. Eine Gruppe junger Diplomaten im Außenministerium machte sich an die Arbeit und entwarf in Windeseile ein Konzeptpapier. Am 9. November 2011 stellte die brasilianische UN-Botschafterin Maria Luiza Ribeiro Viotti das Papier mit dem Titel ›Responsibility While Protecting: Elements for the Development and Promotion of a Concept‹ im Sicherheitsrat vor.[2] Brasilien betrat damit Neuland. Zum ersten Mal brachte das Land einen weitreichenden Vorschlag zur Ausgestaltung einer globalen Norm ein. Einen solchen Vorstoß bei einer so wichtigen und aufgeladenen Debatte wie der um die Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P) zu wagen, unterstreicht die weltpolitischen Ambitionen des brasilianischen Außenministers Antonio de Aguiar Patriota, welcher die ›Responsibility While Protecting‹ (RWP) maßgeblich unterstützt hat. Brasilien betätigte sich als ›Normunternehmer‹[3] – eine Rolle, die bislang den westlichen Mächten vorbehalten war.

Das brasilianische Konzept der RWP baut auf dem Konzept der R2P auf, welches auf dem Weltgipfel 2005 von den UN-Mitgliedstaaten im Konsens verabschiedet worden war.[4] Die R2P greift bei vier Tatbeständen: Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. UN-Generalsekretär Ban Ki-moon und sein erster Sondergesandte für die R2P Edward C. Luck entwickelten im Jahr 2008 den Drei-Säulen-Ansatz, um die Schutzverantwortung besser zu fassen.[5] Der erste Pfeiler weist Staaten die Hauptverantwortung zum Schutz der Bevölkerung in ihren Grenzen zu. Der zweite Pfeiler betont die Aufgabe der internationalen Gemeinschaft, Staaten beim Aufbau von Kapazitäten zum Schutz ihrer Bevölkerung zu unterstützen. Der dritte Pfeiler bezieht sich auf die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft, rasch und entschieden zu handeln, um Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorzubeugen oder entgegenzuwirken, sollte ein Staat der Schutzverantwortung gegenüber der eigenen Bevölkerung nicht nachkommen.

Im Konzeptpapier bekennt sich Brasilien ausdrücklich zur Schutzverantwortung: »Gewalt gegen die Zivilbevölkerung muss zurückgewiesen werden, wo immer sie auch stattfindet. Die neunziger Jahre hinterließen uns die bittere Erinnerung an die tragischen menschlichen und politischen Kosten des Versäumnisses der internationalen Gemeinschaft, rechtzeitig zu handeln, um Gewalt des in Ruanda beobach-

Thorsten Benner, geb. 1973, ist Direktor des Global Public Policy Institute (GPPi), Berlin.

* Dieser Beitrag entstand im Rahmen des Projekts ›Global Norm Evolution and the Responsibility to Protect‹, das von der Volkswagen-Stiftung, dem Riksbankens Jubileumsfond sowie der Compagnia di San Paolo im Rahmen des Programms ›Europe and Global Challenges‹ gefördert wird. Der Autor dankt Sarah Brockmeier, Mirko Hohmann, Gerrit Kurtz, Philipp Rotmann und Oliver Stünkel für Kommentare zum Entwurf sowie Matias Spektor für hilfreiche Gespräche zum Thema. Übersetzungen der englischen und portugiesischen Dokumente stammen vom Autor.

1 »Much is said about the responsibility to protect; yet we hear little about responsibility in protecting. These are concepts that we must develop together«, Rede von Präsidentin Dilma Rousseff im Rahmen der Generaldebatte zur Eröffnung der 66. Generalversammlung, 21.9.2011. www.un.int/brazil/speech/11d-Pr-Dilma-Roussef-opening-of-the-66th-gerneral-assembly.html

2 Dies fand im Rahmen der offenen Debatte zum Thema ›Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten‹ statt, UN Doc. A/66/551-S/2011/701 v. 11.11.2011, im Folgenden ›Konzeptpapier‹ genannt.

3 Grundlegend zum Begriff Normunternehmer: Martha Finnemore/Kathryn Sikkink, International Norm Dynamics and Political Change, International Organization, 52. Jg., 4/1998, S. 887–917.

4 UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 138 und 139.

5 Zuerst vorgestellt in der Rede von Ban Ki-moon, Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World, Berlin, 15.7.2008, www.un.org/News/Press/docs/2008/sgsm11701.doc.htm und weiter ausgeführt im Bericht des Generalsekretärs ›Implementing the Responsibility to Protect‹, UN Doc. A/63/677 v. 12.1.2009.

teten Ausmaßes zu verhindern. Es mag Situationen geben, in der die internationale Gemeinschaft militärisches Eingreifen in Betracht ziehen könnte, um humanitäre Katastrophen zu verhindern.«[6] Neben dieses politische Bekenntnis stellt Brasilien jedoch die politische Herausforderung, die Schutzverantwortung richtig anzuwenden. »Es gibt eine wachsende Wahrnehmung, dass das Konzept der Schutzverantwortung für andere Zwecke als den Schutz von Zivilisten, wie etwa den Regimewandel, missbraucht werden könnte. Diese Wahrnehmung macht es sogar noch schwieriger, die von der internationalen Gemeinschaft verfolgten Schutzziele zu erreichen.« (Abs. 10). Um dieser Wahrnehmung entgegenzuwirken, schlägt Brasilien einige wesentliche Elemente einer RWP vor. Dazu gehören:

Das RWP-Konzept mit dem klaren Bekenntnis zur Notwendigkeit des Eingreifens, auch mit militärischen Mitteln, um Zivilisten zu schützen, bedeutet eine Abkehr von alten Positionen.

- Alle drei Pfeiler der Schutzverantwortung »müssen einer strikten Linie der politischen Unterordnung und chronologischen Sequenzierung« folgen (Abs. 6);
- Alle friedlichen Mittel müssen ausgeschöpft werden; bevor der Einsatz von Gewalt in Erwägung gezogen wird, muss eine »umfassende und vernünftige Analyse der möglichen Konsequenzen eines militärischen Eingreifens« erfolgen (Abs. 7);
- Der Einsatz von Gewalt kann nur durch den Sicherheitsrat nach Kapitel VII UN-Charta autorisiert werden oder (und dies ist bemerkenswert) »in außergewöhnlichen Umständen durch die Generalversammlung gemäß Resolution 377 (V)« (Abs. 11 c);[7]
- Die Autorisierung des Einsatzes von Gewalt muss »in ihren rechtlichen, operativen und zeitlichen Elementen begrenzt sein« und die Durchführung muss sich an »Buchstaben und Geist« des Mandatstexts halten; (Abs. 11 d)
- Es werden verbesserte Verfahren im Sicherheitsrat gebraucht, um die Interpretation und Umsetzung der Mandate zu überwachen (Abs. 11 h). Der Sicherheitsrat muss die Verantwortlichkeit derer sicherstellen, die in seinem Namen zum militärischen Eingreifen ermächtigt sind (Abs. 11 i).

Die strikte Ablehnung des Einsatzes von Gewalt schloss bis zum Jahr 2004 die Teilnahme Brasiliens an UN-Friedenseinsätzen mit einem Mandat nach Kapitel VII aus.

Einzelne Elemente des RWP-Konzepts sind in ähnlicher Form bereits von anderen Akteuren in der Debatte um die Schutzverantwortung vorgebracht worden. Neu ist ihre Zusammenfassung unter dem Namen ›RWP‹. Bedeutsam wird dies durch den Urheber (Brasilien) und den Zeitpunkt (im Nachgang der Kontroverse um das Libyen-Mandat).

Die Entwicklung der Position Brasiliens

Die RWP-Initiative bedeutet für Brasilien in mehrfacher Hinsicht einen Aufbruch. Zum einen ist es eines der wenigen Male, dass Brasilien zu einem umstrittenen Kernthema globaler Ordnung (das sich wandelnde Verständnis von Souveränität) eine eigene Position einbringt. Zwar hatte Brasilien in den letzten Jahren wiederholt und nachdrücklich seinen Anspruch auf eine ständige Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat angemeldet. Es hat dies jedoch kaum inhaltlich begründet, sondern sich vor allem darauf verlassen, dass aus Lateinamerika kein anderes Land ernsthaft für einen ständigen Sitz in einem erweiterten Sicherheitsrat in Frage kommt. Zum anderen hatte Brasilien bis dahin einen skeptischen bis ablehnenden Kurs gegenüber der Schutzverantwortung verfolgt.[8] Das RWP-Konzept mit dem klaren Bekenntnis zur Notwendigkeit des Eingreifens, auch mit militärischen Mitteln, um Zivilisten zu schützen, bedeutet eine Abkehr von dieser Position.

Lange Zeit war Brasiliens Einstellung von einem anti-interventionistischen Reflex gekennzeichnet, der geschichtspolitisch tief verankert ist. Brasilien wurde im Jahr 1822 unabhängig und lernte die Souveränität als kostbares Gut schätzen und verteidigen – ob gegen europäische Kreditgeber, die Ende des 19. Jahrhunderts und Anfang des 20. Jahrhunderts ihre Ansprüche in Lateinamerika gewaltsam durchsetzen wollten, oder gegen die Vereinigten Staaten. Die USA hatten im Jahr 1823 in der Monroe-Doktrin die Intervention europäischer Mächte auf dem amerikanischen Kontinent als Aggression bewertet, welche automatisch eine militärische Reaktion der USA nach sich ziehen würde. Doch sich selbst nahmen die USA davon aus und intervenierten im 20. Jahrhundert vielfach in Lateinamerika, um Regierungen zu stürzen. Diese Erfahrung hat sich tief in das historische Bewusstsein der außenpolitischen Eliten Brasiliens eingebrannt, verstärkt durch das Bekenntnis zum Anti-Kolonialismus sowie der Solidarität mit Positionen der Staaten der Gruppe der 77 (G-77). Die strikte Ablehnung des Einsatzes von Gewalt schloss bis zum Jahr 2004 auch die Teilnahme Brasiliens an UN-Friedenseinsätzen mit einem Mandat nach Kapitel VII aus. Entsprechend negativ war anfangs die Reaktion Brasiliens auf das Konzept der Schutzverantwortung. Der damalige Außenminister Celso Amorim bezeichnete die Schutzverantwortung als nichts mehr »als das *droit d'ingérence* in neuem Gewand«.[9] Brasilien war zudem die neue Sprache von ›gescheiterten Staaten‹ und ›nicht regierten Räumen‹ suspekt. Die großen Mächte, so die Vermutung, würden diese Argumente verwenden, um nach Gusto selektiv in Ländern einzugreifen und nicht um universelle Menschenrechte, sondern wirtschaftliche oder geopolitische Interessen zu schützen.[10]

Diese Haltung hat Brasilien in den letzten Jahren zugunsten einer Politik der konstruktiven Auseinandersetzung mit der Schutzverantwortung aufgegeben. Vor allem zwei Faktoren haben diese Entwicklung begünstigt: zum einen die sich entwickelnde Identität als ›aufstrebende Macht‹ (emerging power), zum anderen die Identität Brasiliens als Demokratie. Die außenpolitischen Eliten Brasiliens haben er-

kannt, dass Brasilien sich nicht mehr automatisch mit den Positionen der G-77 solidarisieren kann, wenn es als aufstrebende Macht in weltpolitischen Diskussionen Gewicht bekommen will. Gleichzeitig ist es Brasiliens Selbstbild als Demokratie, die Menschenrechte achtet und schützt, welche die absolute Verteidigung von Prinzipien der Nicht-Einmischung in Frage stellte. Eine Rolle dabei spielen auch zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich immer stärker mit globalen Menschenrechtsfragen beschäftigen. Schon im Jahr 2004 stellte Präsident Luiz Inácio Lula da Silva anlässlich der Beteiligung Brasiliens an der UN-Mission in Haiti unter Kapitel VII klar, dass Brasilien vom »Prinzip der Nicht-Einmischung (non-intervention), aber auch von einer Einstellung der Nicht-Gleichgültigkeit (non-indifference)« geleitet sei.[11] Als Lulas Nachfolgerin Dilma Rousseff im Jahr 2010 ihr Amt antrat, kündigte sie in einem ihrer ersten außenpolitischen Interviews an, dass sich Brasiliens Abstimmungsverhalten zu Menschenrechtsfragen im UN-Menschenrechtsrat ändern werde. Sie sei nicht einverstanden mit Enthaltungen Brasiliens, wenn es beispielsweise um die Verurteilung der Steinigung von Frauen gehe.[12] Die ›Nicht-Gleichgültigkeit‹ bei schwersten Menschenrechtsverstößen in anderen Staaten brachte Brasilien dazu, sich konstruktiv in die Diskussion um ›Souveränität als Verantwortung‹ einzubringen: »Brasilien möchte internationale Normen genauso gestalten wie befolgen«.[13] Beides kristallisierte sich im Rahmen der Diskussion um das UN-Mandat in Libyen heraus, welches den Hintergrund für die RWP-Initiative Brasiliens darstellt.

Der Kontext: Kontroversen nach dem Libyen-Einsatz

Das Jahr 2011 war *das* Jahr der Schutzverantwortung auf der globalen Bühne.[14] Der UN-Sicherheitsrat mandatierte zunächst ein Eingreifen in Libyen, später dann in Côte d'Ivoire[15] mit ausdrücklichem Rückgriff auf die Schutzverantwortung. Der Sicherheitsrat tat dies in einer historisch bedeutsamen Zusammensetzung: Im Jahr 2011 waren alle BRICS-Staaten mit Brasilien, Indien und Südafrika als nichtständige Mitglieder – neben den ständigen Mitgliedern China und Russland – im Sicherheitsrat vertreten. Und keiner der BRICS-Staaten stellte sich gegen die Resolution 1973, welche einer Koalition von willigen Staaten mit der NATO im Mittelpunkt das Mandat erteilte, »alle notwendigen Mittel« zum Schutz der Zivilisten in der Stadt Bengasi einzusetzen, um sie vor einem drohenden Massaker zu schützen. Brasilien enthielt sich der Stimme, genauso wie China, Russland, Deutschland und Indien. Trotz der von Brasilien bei der Abstimmung klar zum Ausdruck gebrachten Zweifel an der Resolution muss die Enthaltung als verhaltene Unterstützung gewertet werden. Diese Zweifel schlugen im Laufe der nächsten Monate in Entsetzen um, als klar wurde, wie die NATO-Staaten um Frankreich, Großbritannien und die USA die Resolution zum Schutz von Zivilisten interpretierten. Statt nach dem erfolgreichen Zurückdrängen der Truppen Muammar al-Gaddafis in Bengasi Halt zu machen, flogen die NATO-Staaten Einsatz um Einsatz auf die Truppen des libyschen Regimes – alles im Namen des ›Schutzes von Zivilisten‹, wie NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen unermüdlich betonte. Indem die NATO als ›Luftwaffe der Rebellen‹ auftrat, wurde der Zweck der Resolution 1973 neu interpretiert – aus einer Mission zum Schutz von Zivilisten wurde in den Augen der Kritiker eine Mission zum Regimewechsel. Dies habe »die Schutzverantwortung in Verruf gebracht«, so Indiens UN-Botschafter Hardeep Singh Puri.[16] Dieser Interpretation schloss sich Brasilien an. Einen besonderen Eindruck machte die arrogant-herablassende Art, in der die Vertreter der intervenierenden Staaten, etwa die Vertreter Frankreichs, jegliche Aufforderung kritischer Staaten zurückwiesen, Rechenschaft gegenüber dem Sicherheitsrat für ihre Interpretation der Resolution 1973 abzulegen.[17] Dabei machte sich Brasilien ausdrücklich nicht die radikale Sprache der Vertreter Russlands zu eigen, welche von einem »neuen Kreuzzug«

Dilma Rousseff kündigte in einem Interview an, dass sich Brasiliens Abstimmungsverhalten zu Menschenrechtsfragen im UN-Menschenrechtsrat ändern werde.

6 Konzeptpapier, a.a.O. (Anm. 2), Abs. 8.

7 Resolution 377, auch ›Uniting for Peace‹-Resolution genannt, war von den USA während des Korea-Kriegs im Jahr 1950 eingebracht worden. Sie erlaubte ein militärisches Vorgehen durch die Generalversammlung ohne Genehmigung des Sicherheitsrats. Die Sowjetunion hatte damals jegliche Beschäftigung mit dem Korea-Krieg im Sicherheitsrat blockiert.

8 Dazu eingehender Matias Spektor, Humanitarian Interventionism Brazilian Style?, Americas Quarterly, Summer 2012, S. 54–59 sowie Kai Michael Kenkel, Brazil and R2P: Does Taking Responsibility Mean Using Force?, Global Responsibility to Protect, 4. Jg., 1/2012, S. 5–32.

9 Zitiert in Kenkel, a.a.O. (Anm. 8), S. 15.

10 Vgl. Spektor a.a.O. (Anm. 8), S. 56.

11 Zitiert in Spektor, a.a.O (Anm. 8), S. 57.

12 Lally Weymouth, An Interview with Dilma Rousseff, Brazil's President-Elect, Washington Post, 3.10.2010.

13 Policy, Not Altruism. Brazil and Peacekeeping, The Economist, 23.9.2010.

14 Vgl. Alex J. Bellamy/Paul D. Williams, The New Politics of Protection – Côte d'Ivoire, Libya and the Responsibility to Protect, International Affairs, 87. Jg., 4/2011, S. 825–850 sowie Edward C. Luck, The Responsibility to Protect: The First Decade, Global Responsibility to Protect, 3. Jg., 4/2011, S. 387–399.

15 UN-Dok. S/RES/1973 v. 17.3.2011 sowie UN-Dok. S/RES/1975 v. 30.3.2011.

16 Zitiert in Thorsten Benner, NATO's Libya Mission Could Cause Political Backlash, Deutsche Welle World, 8.9.2011.

17 Interviews mit Entscheidungsträgern im Sicherheitsrat, August 2012.

und einem »Öl-Krieg« des Westens in Libyen sprachen.[18]

Brasilien war im Nachgang der Libyen-Debatte nicht nur verärgert über das Verhalten der NATO, sondern auch besorgt über den tiefen Graben, der sich in Bezug auf die Interpretation und Umsetzung der Schutzverantwortung auftat. »Jeder verliert am Ende, wenn wir eine polarisierte Debatte haben«, so ein brasilianischer Diplomat.[19] Brasilien sieht sich in einer Position, einen konstruktiven Beitrag zur Überwindung des Grabens zu leisten und sich dabei in der globalen Debatte zu profilieren. Zudem sieht es sich auch als Fürsprecher für Kooperation, Demokratie und gesellschaftlichen Fortschritt. Für den Westen wäre die RWP, von Brasilien klar als ergebnisoffene Diskussionsgrundlage präsentiert, eine gute Gelegenheit gewesen, die Debatte um die Schutzverantwortung jenseits der festgefahrenen Positionen vehementer Befürworter und radikaler Gegner voranzubringen. Doch in den ersten Monaten nach Vorstellung der brasilianischen Initiative überwogen Skepsis und Ablehnung auf Seiten des Westens.

Brasilien war im Nachgang der Libyen-Debatte nicht nur verärgert über das Verhalten der NATO, sondern auch besorgt über den tiefen Graben, der sich in Bezug auf die Interpretation und Umsetzung der Schutzverantwortung auftat.

Die Skepsis des Westens

Drei Gründe gaben den Ausschlag für die Skepsis in Washington, Paris, London und auch Berlin.

1. Inhaltliche Einwände

Die Kritik des deutschen UN-Botschafters Peter Wittig in der informellen Debatte um das RWP-Konzept mit dem brasilianischen Außenminister Patriota ist repräsentativ für die Kritikpunkte aus den westlichen Hauptstädten. Wittig bemerkt zunächst, dass es dem brasilianischen Vorstoß »an einem präzise gefassten eigenständigen Konzept mangelt«. Zudem kritisiert er die »streng chronologische Sequenzierung«, »die zwangsweise Ausschöpfung aller friedlichen Mittel« sowie die Einführung des Begriffs der »außergewöhnlichen Umstände« als weitere Qualifizierung bei der Entscheidung, Zwangsmittel anzuwenden. In den Augen des deutschen UN-Botschafters »engt das Konzept der RWP den Spielraum für rechtzeitige, entschiedene und maßgeschneiderte Lösungen für Situationen äußerster Schwere« ein.[20] Diese Kritikpunkte finden sich auch in der Reaktion des damaligen Sonderberaters für die Schutzverantwortung Edward C. Luck.[21] Er wendet sich ebenfalls gegen die strenge Sequenzierung und warnt davor, zu große Hürden für ein rasches Handeln aufzubauen. »Lasst uns nicht die politischen Kosten, das Richtige zum richtigen Zeitpunkt zu tun, in die Höhe schrauben. Das wäre wirklich unverantwortlich«. Nicht ohne paternalistischen Unterton fügte Luck dann hinzu: »Ich weiß, dass dies nicht Ihr Ziel ist, Herr Minister Patriota. Ihr wie auch unser Ziel ist, der Schutzverantwortung zur Ausschöpfung ihres vollen Potenzials zu verhelfen«. Man braucht nicht einmal zwischen den Zeilen von Lucks Ausführungen zu lesen, um zu erkennen, dass Brasiliens Vorstoß bestenfalls als ein Vorstoß diplomatischer Amateure angesehen wird, welchen das Verständnis für die Risiken und Nebenwirkungen ihrer Vorschläge mangelt. Kein Wort findet sich von westlichen Vertretern dazu, dass das RWP-Konzept dabei helfen könnte, eine Brücke zwischen den verschiedenen Lagern zu bauen.

Für den Westen wäre die RWP eine gute Gelegenheit gewesen, die Debatte um die Schutzverantwortung jenseits der festgefahrenen Positionen voranzubringen.

2. Reaktion auf Handeln der NATO

Zweitens wurde anfangs der brasilianische Vorstoß als eine reine Reaktion auf die NATO aus Verärgerung über deren Auslegung des Libyen-Mandats angesehen. Dieser Eindruck wurde dadurch verstärkt, dass sich Brasilien bei den ersten Abstimmungen im Sicherheitsrat zu Syrien an die Seite Chinas und Russlands stellte und sich beispielsweise am 4. Oktober 2011 der Stimme enthielt, als die europäischen Vertreter einen Resolutionsentwurf zum Thema Syrien einbrachten. Wittig brachte seinen Unmut über die brasilianische Enthaltung deutlich zum Ausdruck: »Der Entwurf verurteilte Menschenrechtsverletzungen, verlangte ein Ende der Gewalt und rief zu einem inklusiven, von Syrern getragenen politischen Prozess auf. Im Falle der Verabschiedung hätte die Resolution nicht mehr als die symbolische Androhung von Sanktionen enthalten, ausdrücklich eingeschränkt auf Artikel 41 UN-Charta, also ausdrücklich nicht-militärischer Natur. (…) Überraschenderweise unterstützten die großen Demokratien des Südens, die gegenwärtig Mitglieder des Sicherheitsrats sind – Brasilien, Indien, Südafrika – den europäischen Vorschlag nicht, sondern zogen eine Enthaltung in enger Abstimmung mit Moskau und Beijing vor.«[22]

3. Prozess globaler Normentwicklung

Der dritte Grund für die ablehnende Haltung des Westens ist tiefer gehend und hat mit dem Prozess globaler Normentwicklung zu tun. Die westlichen Staaten sind an den Prozess gewohnt, wie er in der Standardliteratur zur Normentwicklung beschrieben wird: Eine Norm wird auf Initiative westlicher Staaten geschaffen und kodifiziert. Danach geht es nur um die globale ›Verbreitung‹, ›Verankerung‹ und ›Umsetzung‹ der Norm. Der Inhalt der Norm bleibt dabei unangetastet. Nicht-westliche Staaten können sich nur entscheiden, ob sie die Norm anerkennen und umsetzen wollen oder nicht. Und der ›Bumerang‹-Effekt durch transnationale sowie lokale NGO-Netzwerke hilft bei der Verankerung von Normen.[23] In diesen Modellen ist kein Platz für Normunternehmer, die nicht aus dem Westen kommen und den Anspruch darauf erheben, einen Beitrag zur Ausgestaltung einer Norm und ihrer Umsetzung zu leisten. Westliche Mächte sind nicht an die nicht-lineare, ergebnisoffene und konfliktgeladene Politik der Normentwicklung gewohnt, in der es zum Teil hitzige

Diskussionen um die Ausgestaltung und Anwendung der Norm gibt. Genau dies findet jedoch im Fall der Schutzverantwortung statt. Gerade weil die Schutzverantwortung eine sehr vage gefasste Norm ist, besteht viel Interpretationsspielraum bei der Ausgestaltung und Weiterentwicklung. In Wissenschaft und Politik verdeckt der Begriff der entstehenden Norm (emerging norm) diese Dynamik eher.[24] Die Wissenschaft sollte die Gelegenheit nutzen, eingehender zur nicht-linearen globalen Normentwicklung in einer nicht mehr allein vom Westen dominierten Welt mit wechselnden Machtkonstellationen zu forschen. Bei der Politik westlicher Staaten, und dies zeigt das Beispiel der anfangs ablehnenden Reaktion auf die RWP, wird es noch eine Weile dauern, bis man sich an diese neue Situation gewöhnt hat. Brasilien fand sich anfangs zwischen allen Stühlen sitzend wieder. Das Konzept der RWP wurde vom Westen bestenfalls argwöhnisch beäugt. Die aufstrebenden Demokratien Indien und Südafrika ließen wenig verlautbaren. Auf Seiten Chinas und Russlands war man dem Konzept gegenüber ebenso skeptisch eingestellt wie im Westen – jedoch aus anderen Gründen.[25] Sie kritisierten, dass sich Brasilien im Konzept grundsätzlich positiv zur Notwendigkeit eines Eingreifens äußerte.

Allmähliche Annäherung und unsichere Aussichten

Über den Sommer 2012 hinweg setzte sich dann im Westen zunehmend die Erkenntnis durch, dass sich die Fronten in der Debatte um die Schutzverantwortung gefährlich verhärtet hatten und dass das RWP-Konzept den Weg zu einem Kompromiss weisen könnte. So wurden auch die deutschen Stimmen gegenüber dem Konzept positiver. Staatssekretärin Haber beispielsweise bemerkte im Juni 2012: »Innerhalb der EU haben wir uns zum Wortführer derjenigen gemacht, die die Initiative gleichermaßen kritisch und konstruktiv begleiten und nicht ablehnen wollen. Mit dieser Haltung haben wir uns durchgesetzt«,[26] unter anderem gegenüber Frankreich, das weiterhin skeptisch blieb.

Bei der Annäherung Deutschlands half, dass sich Brasilien von der strengen chronologischen Sequenzierung der drei Pfeiler verabschiedete. Die brasilianische UN-Botschafterin Maria Luisa Ribeiro Viotti betonte, dass die Sequenzierung der drei Pfeiler »logisch, nicht chronologisch« sein müsse.[27] Damit korrigierte Brasilien einen Denkfehler im ursprünglichen Konzeptentwurf. Der Fall Libyen zeigt (im Sinne der Interpretation der Resolution 1973 durch Brasilien) gerade, dass die Sequenzierung nicht streng chronologisch sein muss oder sein sollte. So hätte man nach dem anfänglichen Erfolg der ›Rettung‹ Bengasis durch Zwangsmaßnahmen des dritten Pfeilers wieder verstärkt auf Verhandlungen und Demokratie setzen müssen. Auch ansonsten betonte man auf brasilianischer Seite erneut, dass das Konzept ein Diskussionsanstoß sei und keinesfalls in Stein gemeißelt. Ein allmähliches Anfreunden des Westens mit dem RWP-Konzept wurde dadurch erleichtert, dass sich Brasilien in der Syrien-Debatte deutlich von China und Russland abgrenzte. So stimmte Brasilien am 3. August 2012 für die Syrien-Resolution 66/253 B der Generalversammlung, obwohl diese von Saudi-Arabien (und damit einem wenig glaubwürdigen Spieler im Syrien-Konflikt) maßgeblich eingebracht wurde. Brasilien grenzte sich mit dieser Entscheidung von dem von Human-Rights-Watch-Direktor Kenneth Roth als ›Dreckiges Dutzend‹[28] bezeichneten zwölf Staaten ab, die gemeinsam mit China und Russland gegen die Resolution der Generalversammlung stimmten.[29] Somit war auch dem letzten westlichen Beobachter klar, dass man es in der Frage der Schutzverantwortung keinesfalls mit einer einheitlichen Front der BRICS-Staaten zu tun hatte.

Im Westen setzte sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass sich die Fronten in der Debatte um die Schutzverantwortung gefährlich verhärtet hatten und dass das RWP-Konzept den Weg zu einem Kompromiss weisen könnte.

18 Louis Charbonneau, Russia UN Veto Aimed at Crushing West's Crusade, Reuters, 8.2.2012, www.reuters.com/article/2012/02/08/us-un-russia-idUSTRE8170BK20120208

19 Gespräch vom August 2012.

20 Informal Discussion on ›Responsibility While Protecting‹ Hosted by the Permanent Mission of Brazil, New York, 21.2.2012, Remarks of Ambassador Dr. Peter Wittig, Permanent Representative of Germany to the UN, www.globalr2p.org/resources/RwP.php

21 Opening Statement of Dr. Edward C. Luck, Special Adviser to the United Nations Secretary-General on the Responsibility to Protect, Informal Discussion, a.a.O. (Anm. 20).

22 Peter Wittig, UN Security Council: Don**'t Let the Syrian Failure Be**come an Arab Failure, Huffington Post, 14.10.2011, www.huffingtonpost.com/dr-peter-wittig/un-security-council-dont-_b_1010805.html

23 Vgl. Margaret E. Keck/Kathryn Sikkink, Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics, Ithaca 1998.

24 Vgl. Christopher Daase, Die Responsibility to Protect zwischen Recht und Moral. Zur Kritik der Schutzverantwortung als ›emerging norm‹, Die Friedens-Warte, 87. Jg., 3–4/2012 (im Erscheinen).

25 Vgl. Oliver Stünkel, BRICS and the ›Responsibility While Protecting‹ Concept, The Hindu, 12.3.2012.

26 Emily Haber, Beitrag zur Fachkonferenz zur Schutzverantwortung der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen zum Thema von Panel 3: Nationale Implementierung der Schutzverantwortung, 8.6.2012, Berlin.

27 So sinngemäß in der Stellungnahme für die informelle Debatte in der Generalversammlung über den Bericht des Generalsekretärs ›Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response‹, 5.9.2012. www.un.int/brazil/speech/12d-mlrv-Responsibility%20to%20Protecst.html

28 Siehe: https://twitter.com/KenRoth/status/231457011320119296

29 Die anderen zehn Staaten waren: Belarus, Bolivien, Iran, Demokratische Republik Korea, Kuba, Myanmar, Nicaragua, Simbabwe, Syrien und Venezuela.

Indien und Südafrika zeigten zudem stärkeres Interesse am RWP-Konzept und schienen Vorschlägen gegenüber offen, das Konzept gemeinsam mit Brasilien weiterzuentwickeln, um als IBSA[30] dem Konzept mehr Gewicht zu verleihen. Auch gab der UN-Generalsekretär in seinem Bericht zur Schutzverantwortung vom Juli 2012 dem RWP-Konzept breiten Raum.[31] Die Diskussion des Konzepts fällt im Grundton positiver aus als die erste Stellungnahme Edward Lucks vom Februar 2012.

Der brasilianischen Regierung scheint die Ausdauer zu fehlen, die es braucht, um ein neues Konzept nachhaltig in die politisch aufgeladene Debatte um die Schutzverantwortung einzubringen.

Es war also der Boden dafür bereitet, dass Brasilien im Rahmen der Eröffnung der 67. Generalversammlung im September 2012, genau ein Jahr nach erstmaliger Erwähnung des RWP-Konzepts, einen weiteren diplomatischen Vorstoß unternahm, um das Konzept weiter auszubuchstabieren und für breitere Unterstützung zu werben. Doch dazu kam es nicht. Schon Anfang September in der Debatte über den Bericht des Generalsekretärs zum Thema R2P in der Generalversammlung wurden keine neuen Gedanken zur RWP präsentiert und auch keinerlei weitere diplomatische Vorstöße angedeutet.[32] In ihrer Rede Ende September erwähnte Präsidentin Rousseff dann das Konzept nur in einem nichtssagenden Satz. Der brasilianische Politikwissenschaftler Matias Spektor, in seinem Land die führende Stimme zum Thema R2P, bewertete die Rede als eine verpasste Gelegenheit: »Ideenleer und schlecht formuliert, provoziert die Rede Ungeduld, Ratlosigkeit und Dumpfheit«.[33] Zudem nahm an den informellen Konsultationen zum RWP-Konzept am Rande der Generalversammlung ausgerechnet kein Vertreter Brasiliens teil.

Deutschland und Europa wären gut beraten, die Kernelemente des RWP-Konzepts aufzugreifen und die globale Diskussion mit neuen Ideen wiederzubeleben.

Wie ist dieser Rückzieher Brasiliens zu erklären? Der politischen Führung scheint die Ausdauer zu fehlen, die es braucht, um ein neues Konzept nachhaltig in die politisch aufgeladene Debatte um die Schutzverantwortung einzubringen. Spektor bemerkt zudem: »Brasilien ist es nicht gewohnt, Teil der hitzigen Debatten zu sein, welche die Ausgestaltung der Regeln über Frieden und Krieg charakterisieren. Aber genau dies wird von einem aufstrebenden Land erwartet«.[34] Brasilien war wahrscheinlich nicht auf die Anfeindungen und Kritik vorbereitet, welche dem RWP-Konzept entgegengebracht wurden. Den politischen Führern wurde das Eisen wohl zu heiß: Der politische Nutzen schien in weiter Ferne, die politischen Kosten jedoch real und unmittelbar. Brasilien war sich wohl nicht darüber im Klaren, dass man als Normunternehmer auch Risiken eingehen und man mit Rückschlägen und Kritik umgehen können muss.

Dies ist bedauerlich, stellt das RWP-Konzept doch einen viel versprechenden Weg dar, um die Gräben in der R2P-Debatte zu überwinden und zu einem Kompromiss bei der Ausgestaltung der Norm der Schutzverantwortung zu kommen. Einige Fragen ließ Brasilien dabei unbeantwortet, etwa wie die Mechanismen zur Überwachung und Rechenschaftslegung durch den Sicherheitsrat genau ausgestaltet werden sollten. Zudem besteht ein dringender Bedarf, die Diskussion über den Einsatz von Zwangsmaßnahmen unter dem dritten Pfeiler der R2P voranzubringen, um besser zu verstehen »wie Gewalt zum Schutz von Zivilisten eingesetzt werden kann und sollte und welche operativen Probleme, rechtlichen Dilemmata und normativen Herausforderungen aus dem Einsatz entstehen können«.[35] Es würde die Durchschlagkraft der brasilianischen Position erhöhen, wenn das Land konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Frühwarnkapazität auf Seiten der internationalen Gemeinschaft machen würde. Gleichzeitig sollte es sich politisch wie finanziell dafür einsetzen, einschließlich der Frage, welche Aufklärungskapazitäten (auch Drohnentechnologie) das UN-Sekretariat haben sollte.

Das weitere Schicksal des RWP-Konzepts ist nach dem Zaudern Brasiliens offen. Sollte Brasilien der Mut zur weiteren Verfolgung verlassen haben, stünde das Konzept verwaist da. Deutschland und Europa wären gut beraten, seine Kernelemente aufzugreifen und die globale Diskussion (insbesondere in Zusammenarbeit mit den IBSA-Staaten) mit neuen Ideen wiederzubeleben.[36] Gerade nach der desaströsen Bilanz der vielbeschworenen internationalen Gemeinschaft im Syrien-Konflikt ist dies dringlicher denn je. Gleichzeitig sollte der Westen aus dem Fall RWP eine grundsätzlichere Lehre für die künftige globale Normentwicklung ziehen. Westliche Hauptstädte täten gut daran, sich daran zu gewöhnen, nicht mehr die einzigen Normunternehmer zu sein. Sie sollten die Vorschläge nichtwestlicher Staaten (insbesondere aus den Demokratien unter den aufstrebenden Staaten) unvoreingenommen prüfen und dabei ausloten, inwieweit sie die immer kontroverser geführten globalen Debatten voranbringen könnten.

30 Siehe: www.ibsa-trilateral.org

31 Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response, Report of the Secretary-General, UN Doc. S/2012/578 v. 25.7.2012, Abs. 49–58.

32 Stellungnahme Brasiliens, a.a.O (Anm. 27).

33 Matias Spektor, Silêncios, Folha de S.Paulo (brasilianische Tageszeitung), 3.10.2012.

34 Matias Spektor, A melhor barganha, Folha de S.Paulo, 22.8.2012.

35 Jennifer Welsh, Civilian Protection in Libya: Putting Coercion and Controversy back into RtoP, Ethics & International Affairs, 25. Jg., 3/2011, S. 255–262.

36 Ein erster Versuch wurde bereits auf wissenschaftlicher Ebene gemacht: Hanns-Seidel-Stiftung et al. (Hrsg.), The Responsibility to Protect: From Evasive to Reluctant Action? The Role of Global Middle Powers, Johannesburg 2012. Der Band beruht auf einer Tagung in Pretoria vom Juni 2012.