

Beschluss

## **Für eine Verantwortung zum Schutz der Menschenrechte – Responsibility to Protect - Vom Recht des Stärkeren zum Schutz des Individuums durch Stärkung des Rechts**

### **I.**

Das Völkerrecht befindet sich im Wandel. Dabei geht es um die Frage, welche konkreten Bereiche durch das Prinzip der Schutzverantwortung, der Responsibility to Protect, beeinflusst sind und inwiefern souveräne Staaten zum Anwenden des Prinzips im Zweifel auch von außen gezwungen werden können. Responsibility to Protect hat zum Ziel, Menschen vor Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ethnischen Säuberungen zu schützen.

Allerdings gibt es immer wieder Versuche, das Konzept falsch zu interpretieren und zur Rechtfertigung völkerrechtswidriger Kriege zu missbrauchen. Das internationale Handeln der nächsten Jahre wird darüber entscheiden, wie sich das Völkerrecht in diesem Bereich fortentwickelt und welche Rolle die Schutzverantwortung dabei erhält.

Wir stehen vor der Herausforderung, diesen Wandel so zu gestalten, dass er zu geteilten Werten, handlungsfähigeren internationalen Institutionen und mehr globaler Kooperation unter dem Dach der Vereinten Nationen (VN) führt. Wenn heute Völkerrecht gebrochen und das Recht des Stärkeren durchgesetzt wird, ist das kein einmaliger Sündenfall, sondern beschädigt internationales Recht. Für uns GRÜNE ist klar: Wir setzen auf die Stärke des Rechts und nicht auf das Recht des Stärkeren.

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bekennen sich mit dem vorliegenden Beschluss zu einer Fortentwicklung des Völkerrechts im Sinne der Schutzverantwortung. Wir wollen dazu beitragen, dass Menschen wirksam vor schwersten Menschenrechtsverletzungen und staatlicher Willkür geschützt werden. Das erreichen wir am besten durch ein konsequent an den Menschenrechten und am geltenden Völkerrecht ausgerichtetes, präventives und kohärentes Handeln in allen Politikbereichen und auf verschiedenen Ebenen.

Wir stehen für eine wertebasierte Außen- und Sicherheitspolitik, die ganzheitlich auch Fragen der Entwicklungs-, Handels-, Geschlechter-, Klima- und Flüchtlingspolitik in den Blick nimmt und Grundsätze für unser außenpolitisches Handeln beschreibt.

### **II. Das Konzept der Schutzverantwortung**

Die Verantwortung zum Schutz der Menschen ist Inhalt des Konzepts der Schutzverantwortung. Die damit zusammenhängenden grundsätzlichen Fragen lauten: Wie kann die internationale Gemeinschaft Staaten in ihrer Verantwortung zum Schutz unterstützen? Und was passiert, wenn ein Staat seine eigene Bevölkerung nicht vor schwersten Menschenrechtsverletzungen, wie etwa Völkermord, schützen kann oder schützen will oder diese sogar selbst begeht?

Auf dem Millenniumsgipfel der VN Ende 2005 wurde von der Generalversammlung das Prinzip der Schutzverantwortung, die "Responsibility to Protect", beschlossen. Damit haben alle Regierungen anerkannt, dass jeder Staat erstens verpflichtet ist, seine Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ethnischen Säuberungen zu schützen. Zweitens ist die internationale Gemeinschaft verpflichtet, Staaten grundsätzlich bei der Wahrnehmung ihrer Schutzverantwortung zu unterstützen, also nicht erst dann tätig zu werden, wenn ein Staat dabei bereits versagt. Wo ein Staat die Schutzverantwortung gegenüber seiner Bevölkerung nicht ausüben kann oder will, ist die internationale Gemeinschaft drittens in der Mitverantwortung, geeignete diplomatische, humanitäre und andere Mittel, bis hin zu Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der VN-Charta, zu ergreifen.

Das Konzept beruht auf dem vom ehemaligen VN-Generalsekretär Kofi Annan ausgegebenen Prinzip der „gemeinsamen Menschlichkeit“ und beschreibt die Souveränität von Staaten als Pflicht zur Verantwortung. Es treibt eine Entwicklung voran, die den Schutz der Menschen und die Sanktionierung von massiven Verletzungen ihrer fundamentalen Rechte über die Unantastbarkeit souveräner Staaten und über die Straflosigkeit der für sie handelnden Personen stellt.

Der Anwendungsbereich der Schutzverantwortung beschränkt sich auf die vier Kernverbrechen Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ethnische Säuberungen, umfasst aber das gesamte Spektrum an Maßnahmen und Instrumenten, das den Mitgliedstaaten, dem VN-System, den Regionalorganisationen und ihren Partnern aus der Zivilgesellschaft zur Verfügung steht.

Zur Schutzverantwortung gehört neben Prävention (Responsibility to prevent), Unterstützung (Responsibility to assist) und Reaktion (Responsibility to react) auch die Responsibility to rebuild, also die nachsorgende Verantwortung für die Friedenskonsolidierung. Würde die Verantwortung zur Prävention konsequenter umgesetzt, könnten Konflikte, könnte Gewalt in vielen Fällen vermieden werden. Stattdessen wird die Schutzverantwortung allzu oft auf militärisches Eingreifen verkürzt. Dabei stehen in der Schutzverantwortung diplomatische und zivile Sanktionen an erster Stelle und der Einsatz militärischer Gewalt ist nur das äußerste Mittel, wenn alle anderen Mittel keine Aussicht auf Erfolg haben.

Die Schutzverantwortung ist in den anerkannten Grundsätzen des Völkerrechts und des Menschenrechtsschutzes angelegt. Doch trotz verschiedener Bezugnahmen auf die Schutzverantwortung ist sie noch keine eigenständig geltende Norm des Völkerrechts. Sie ist eine völkerrechtliche Norm im Werden, die eine Pflicht zum Handeln beschreibt und hohe ethische Maßstäbe an eigenes Handeln anlegt.

Für die Weiterentwicklung des Prinzip der Schutzverantwortung müssen auch die Bedenken anderer Staaten aufgegriffen werden. Brasilien hat sich mit dem Vorstoß der *Responsibility while Protecting* für klare Kriterien bei der Durchführung von R2P-Mandaten ausgesprochen. Die R2P wird sich langfristig nur dann als völkerrechtliche Norm etablieren können, wenn glaubhaft darstellbar ist, dass die Vorgaben der UN strikt eingehalten werden.

Dem hohen ethischen Maßstab der Schutzverantwortung an das eigene Handeln wird die deutsche und europäische Politik viel zu oft nicht gerecht. Doppelstandards negieren die eigenen Werte.

Wir plädieren daher dafür, die Schutzverantwortung umfassend zu verstehen. Dafür sind ein radikales Umdenken und eine andere Politik – sowohl Deutschlands als auch der EU – notwendig. Nur so lässt sich eine wertebasierte Außen- und Sicherheitspolitik, die auf dem Schutz und der Förderung der Menschenrechte beruht, konsequent umsetzen.

### III. Schutzverantwortung als Maßstab für die eigene Politik annehmen – Menschenrechte konkret stärken

Der Sturz autoritärer Regime in Nordafrika und der Protest gegen Gewaltherrschaften in der arabischen Welt zwingen die deutsche wie europäische Außen- und Sicherheitspolitik zu einer grundlegenden Hinterfragung ihrer bisherigen Prinzipien. Deutschland und die Europäische Union haben im vergangenen Jahrzehnt eine Politik nach den Prinzipien „Stabilität“ und „Kampf gegen den islamistischen Terrorismus“ gemacht. Deshalb wurde auf enge Bündnisse mit autoritären Regimen gesetzt, demokratische Bewegungen nicht ausreichend unterstützt und Verletzungen von Menschenrechten oftmals ignoriert. Der Umgang mit Saudi-Arabien macht deutlich, dass Schwarz-Gelb an dieser Politik auch weiter festhält. Eigene Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen stehen über dem Schutz der Menschenrechte und der Förderung demokratischer Entwicklung.

Daher braucht es eine andere Politik. Deutsche Außenpolitik muss stärker im Rahmen der VN und der EU agieren und sich grundlegend und erkennbar an der Unterstützung der Menschenrechte und demokratischer Bewegungen orientieren. Dabei soll die Schutzverantwortung als Maßstab dienen und Menschenrechte sollen als Ziel verfolgt werden. Dem Schutz von Frauen und Kindern in bewaffneten Konflikten muss eine höhere Bedeutung zukommen, denn sie sind von (sexualisierter) Gewalt, Unterdrückung und Menschenrechtsverletzungen in besonderer Weise betroffen. Es gilt, die Vorbeugung zu stärken und neue institutionalisierte Prüfverfahren zu etablieren, damit die Staatengemeinschaft ihrer Verpflichtung zur Verhütung massiver Menschenrechtsverletzungen effektiv nachkommen kann.

#### 1) Vorbeugende Schutzverantwortung stärken – effektive Frühwarnung entwickeln

Wir fordern

- die VN-Frühwarnmechanismen im Sinne der Prävention von Massenverbrechen zu stärken, in Deutschland ein ressortübergreifendes Frühwarnzentrum aufzubauen und sich für den Ausbau ziviler Präventionsinstrumente (Mediations-, Polizei-, Verwaltungs- und RechtsexpertInnen) einzusetzen;
- sich für eine Aufwertung der VN-Sonderberater für die Prävention von Völkermord und für Schutzverantwortung sowie eine Stärkung und verbesserte finanzielle Ausstattung von VN-Women und dem Entwicklungsprogramm der VN einzusetzen;
- einen nationalen R2P-Bestandsbericht unter Federführung der R2P-Koordinierungsstelle, der regelmäßig analysiert, welche R2P-relevanten Instrumente der Bundesregierung zur Verfügung stehen, inwiefern die Schutzverantwortung in die Regierungsarbeit integriert ist und wie existierende Kapazitäten und Informationen zusammengeführt und regierungsinterne Prozesse zur Sammlung und Analyse R2P-relevanter Informationen optimiert werden können;
- den interministeriellen Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ zu stärken und in eine ressortübergreifende Nationale Friedensstrategie einzubetten, um eine kohärente und koordinierte Friedenspolitik zu ermöglichen. Da bisher die Zusammenarbeit zwischen den Fachministerien nicht funktioniert, schlagen wir zudem vor, Kooperation über Mittelvergabe zu erreichen. Mittel für zivile Krisenprävention sollen gepoolt werden. Diese Gelder sollen in einem gemeinsamen Prozess zwischen den Fachministerien abgestimmt ausgegeben werden;
- die Krisenmanagementstrukturen der Europäischen Union noch stärker in den Dienst der zivilen Konfliktbearbeitung zu stellen. Dazu müssen die bestehenden Strukturen für Krisenprävention, Krisenmanagement und Peacebuilding innerhalb des Europäischen Aus-

wärtigen Dienstes in einer gemeinsamen Einheit zusammengebracht werden, um einen ganzheitlichen Politikansatz jenseits reiner Krisenreaktion zu ermöglichen. Der neue EU-Sonderbeauftragte für Menschenrechte muss in seiner Arbeit im Sinne der Konflikttransformation unterstützt werden.

## 2) Abrüstung und Rüstungskontrolle stärken, Entwicklungspolitik forcieren, Lebensgrundlagen erhalten

Deutschland ist drittgrößter Waffenlieferant weltweit und trägt so dazu bei, Gewaltkonflikte entstehen zu lassen. Schwerste Menschenrechtsverletzungen werden auch durch die Verweigerung von globaler Solidarität begünstigt. 2,5 Milliarden Menschen weltweit müssen von weniger als zwei US-Dollar pro Tag leben. Durch fehlenden Zugang zu Nahrung, Wasser, Energie und Gesundheitsversorgung kommen täglich Zehntausende zu Tode. Auch deutsche und europäische Unternehmen haben zu häufig Mitschuld an sozialer Ausbeutung und Raubbau an Naturressourcen und ignorieren immer wieder grundlegende Menschenrechte. Negative Auswirkungen von Unternehmenshandeln im menschenrechtlichen, sozialen und ökologischen Bereich können nicht allein durch freiwillige Maßnahmen eingedämmt werden. Der Erhalt der Lebensgrundlagen, verbindliche Regeln der Unternehmensverantwortung, die Einhaltung der Zusagen in der Entwicklungszusammenarbeit und ein restriktiver Umgang mit Rüstungsexporten sind daher wesentliche Bestandteile einer vorbeugenden Politik, die hilft, schwerste Menschenrechtsverletzungen zu verhindern. Die Frage nach Meinungs- und Pressefreiheit stellt sich im 21. Jahrhundert anders. Sie wird durch staatliche wie private Zensur zunehmend unterlaufen und Informationen werden kontrolliert, all zu oft auch mit technischer Unterstützung aus Europa und den USA.

Wir fordern:

- Rüstungsexporte in Länder, in denen die Regierung für erhebliche Menschenrechtsverletzungen verantwortlich ist, generell zu verbieten durch die Verabschiedung eines Rüstungsexportgesetzes;
- Transparenz über Rüstungsexporte zu schaffen durch Aufhebung der Geheimhaltung von Rüstungsexportentscheidungen des Bundessicherheitsrates. Dieser soll künftig im Konsens entscheiden und für besonders sensible Exporte soll der Bundestag ein aufschiebendes Veto erhalten;
- das Ende der Ausfuhr von Know-How, Technik und Software, die Zensur, Sperrungen und die Überwachung des Internets ermöglichen an Länder, in denen die Regierung für erhebliche Menschenrechtsverletzungen verantwortlich ist, sowie eine stärkere und effektivere verpflichtende Kontrolle der Ausfuhr von solchen Gütern in alle Staaten. Außerdem wollen wir zivilgesellschaftliche Initiativen fördern, die Knowhow, Technik oder Open Source-Software zur Umgehung von Zensur, Sperrungen und Überwachung den von Menschenrechtsverletzungen Betroffenen zugänglich machen.
- Abrüstungspolitik voranzubringen, bestehende Ideen wie Global Zero im nuklearen Bereich sowie ein Investitionsverbot für Streumunition und Anti-Personen-Minen durchzusetzen;
- die Schaffung eines Europäischen Friedensinstituts. Im Zentrum seiner Arbeit müssen Konfliktmediation, informelle Diplomatie und Erfahrungsaustausch stehen. Es sollte Drehscheibe für MediatorInnen und FriedensexpertInnen der Europäischen Union, ihrer Mitgliedstaaten, anderer Länder sowie der Zivilgesellschaft sein;
- bis 2017 die ODA-Quote (Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit, „Official Development Assistance“) von 0,7 Prozent zu erfüllen. Mit einer umfassenden Konfliktanalyse

wollen wir verhindern, dass falsch konzipierte Entwicklungszusammenarbeit konfliktverschärfend oder konfliktverlängernd wirkt;

- Entwicklungsprojekte im Sinne einer menschenrechtsbasierten nachhaltigen Entwicklung bei der Planung, Durchführung und Auswertung konsequent und systematisch auf ihre menschenrechtlichen Wirkungen und Risiken zu prüfen und die unterschiedlichen Lebensbedingungen von Frauen und Männern im Kontext von Krieg und Nachkriegssituationen, in der zivilen Krisenprävention und beim staatlichen Wiederaufbau stärker als bisher zu berücksichtigen;
- das Personal in Maßnahmen und Projekten der Entwicklungszusammenarbeit und in Friedenssicherungsmissionen auf der Planungs- und Durchführungsebene im Hinblick auf den Schutz, die besonderen Bedürfnisse und die Menschenrechte von Frauen und Kindern in Konfliktsituationen zu sensibilisieren und speziell auszubilden;
- dass Menschen, die Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch transnational agierende Unternehmen geworden sind, einen besseren Zugang zu Gerichten und rechtsstaatlichen Gerichtsverfahren bekommen und dass Unternehmen gesetzlich verpflichtet werden, Informationen zu menschenrechtlichen, sozialen und ökologischen Aspekten ihrer Geschäftstätigkeit zu veröffentlichen. Im deutschen Handelsrecht und auf EU-Ebene muss eine Haftung der Mutter- für ihre Tochterkonzerne bei Menschenrechtsverletzungen festgelegt werden;
- Flüchtlinge zu schützen und nicht an den Außengrenzen Europas, teilweise noch auf dem Mittelmeer, zurückzuweisen. Die Zurückweisung hilfeschuchender Bootsflüchtlinge verstößt gegen die Europäische Menschenrechtskonvention und muss sofort beendet werden. Die Flüchtlingspolitik darf nicht an den europäischen Außengrenzen und am Mittelmeer enden; auch Maßnahmen wie die australische Offshore-Internierung sind deutlich zu kritisieren. Zunehmende ungelöste Konflikte fordern eine Globale Initiative der Industriestaaten;
- die Europäische Grenzschutzagentur Frontex zu reformieren und das Mandat auf die Bewältigung humanitärer Aufgaben zu erweitern. Frontex-Einsätze müssen eine menschenwürdige Unterbringung der Ankommenden und ein faires Verfahren zur Prüfung der Schutzbedürftigkeit, das menschen- und flüchtlingsrechtlichen Standards genügt, garantieren;
- konsequente und weltweite Anstrengungen der Industrie- und Schwellenländer gemäß dem Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen, um das 2-Grad-Limit einzuhalten. Die am stärksten betroffenen armen Länder müssen bei der Anpassung an die geänderten klimatischen Bedingungen und der Linderung der Folgen des Klimawandels unterstützt werden. Verstärkte Anstrengungen können einen wesentlichen Beitrag leisten, um Hunger, Flucht und damit auch Konfliktursachen zu begegnen. Deutschland und Europa müssen dazu ihren Beitrag unter anderem dadurch leisten, dass sie ihre Treibhausgasemissionen bis 2050 um mindestens 80 bis 95 Prozent gegenüber dem Jahr 1990 reduzieren;
- die komplette und endgültige Abschaffung europäischer Agrarexportsubventionen, um die Zerstörung lokaler Märkte für Nahrungsmittel in armen Ländern durch Dumpingexporte zu beenden;
- die konsequente Durchführung und Umsetzung menschenrechtlicher Folgenabschätzung vor jedweder Unterzeichnung durch Deutschland oder die EU von Handels- bzw. Investitionsabkommen mit Drittstaaten;

- die EU-Fischereiabkommen und ihre Umsetzung auf ökologische und soziale Auswirkungen zu überprüfen und bei schweren Verstößen gegen ökologische und soziale Standards auszusetzen;
- eine auf das Prinzip der globalen Gerechtigkeit hin ausgerichtete Handelspolitik.

All diese Maßnahmen allein führen nicht zu einer umfassenden und weltweiten Geltung von Menschenrechten und der Schutzverantwortung. Sie wären allerdings ein wesentlicher Schritt, um die Kohärenz und Legitimität der eigenen Politik zu gewährleisten, wenn ein Anwendungsfall für die Schutzverantwortung eintritt.

#### **IV. Militäreinsätze und Schutzverantwortung**

Im Ausnahmefall kann die Schutzverantwortung zu Militäreinsätzen führen, um schwerste Menschenrechtsverletzungen zu verhindern oder zu stoppen. Als Mitglied der Vereinten Nationen ist die Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich dazu verpflichtet, zur internationalen Friedenssicherung beizutragen. Die oftmals geringe Unterstützung von VN-Missionen durch westliche und reiche Staaten ist symptomatisch für die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit einer internationalen Friedenspolitik in globaler Verantwortung.

Nach der geltenden VN-Charta kann der Sicherheitsrat beschließen, zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in die Souveränität eines Staates einzugreifen. Im Bereich der Schutzverantwortung ist das militärische Handeln der Vereinten Nationen auf die Kriterien Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit eingegrenzt.

Weder ist die Beteiligung an solchen Einsätzen ein Automatismus, noch stellen die folgenden Grundsätze eine Checkliste dar. Sie sind für uns aber richtungsweisende Leitlinien für die letztendliche Einzelentscheidung, die immer eine politische sein wird.

Unsere Leitlinien sind:

##### 1) Kriegsverhütung und Friedenssicherung

Oberste Grundsätze grüner Friedens- und Sicherheitspolitik sind friedlicher Interessenausgleich, Kriegs- und Gewaltverhütung und Friedenssicherung, Schutz vor physischer Gewalt und Massenverbrechen, Durchsetzung internationalen Rechts im Rahmen kollektiver Sicherheit auf VN-Ebene sowie die Förderung menschlicher Sicherheit.

Grundsätzlich nicht vereinbar damit sind eine Politik für partikuläre bzw. nationale oder bündnispolitische Interessendurchsetzung hegemonialer, machtpolitischer oder ökonomischer Art und die Vorbereitung von Kriegen zu ihrer Durchsetzung.

##### 2) Verhältnismäßigkeit der Mittel

Die Hauptverantwortung für die friedliche Streitbeilegung haben in erster Linie die Konfliktparteien. Externe können auf innergesellschaftliche Konflikte auf Dauer nur begrenzten Einfluss haben. Umfang, Dauer und Intensität einer geplanten militärischen Intervention müssen in Verhältnis stehen zu der Erreichung des humanitären Ziels. Die Mittel müssen den Zielen angemessen sein. Die politischen Ziele eines Einsatzes müssen von Beginn an klar sein und durch die Vereinten Nationen festgelegt sein. Die Auswirkungen auf das politische System des Landes sollten auf das Unvermeidbare begrenzt werden. Friedens-, Rechtsstaats- oder Demokratieexport mit militärischen Mitteln ist dagegen meist zum Scheitern verurteilt. Alle Regeln des humanitären Völkerrechts müssen strikt und uneingeschränkt eingehalten werden.

##### 3) Ziele und Interessen offen legen – Redlichkeit der Motive

Die Notwendigkeit eines Militäreinsatzes muss offengelegt und glaubwürdig nachgewiesen werden. Öffentliche Begründungen und tatsächliche Beweggründe müssen übereinstimmen. Damit nicht vereinbar ist eine Instrumentalisierung humanitärer Hilfe oder von Menschenrechten für andere Zwecke. Die Neutralität der humanitären Hilfe muss in jedem Fall gewahrt bleiben.

#### 4) Primat der zivilen Krisenbearbeitung und „Anwendung als äußerstes Mittel“

Es gilt das Primat der politischen und zivilen Konfliktbearbeitung. Der Einsatz bewaffneter Streitkräfte kommt nur als äußerstes Mittel und in dienender Funktion politischer Konfliktlösung in Betracht. Jede militärische Gewaltanwendung ist nur dort legitim, wo alle anderen Mittel keine Erfolgsaussicht haben.

#### 5) Völkerrechtliche Legitimität und VN-Mandat

Ein Militäreinsatz über den Fall der Selbstverteidigung hinaus ist gemäß der VN-Charta nur zulässig zur Wahrung und Wiederherstellung der internationalen Sicherheit und des Weltfriedens. Gemäß der Abschlusserklärung des Weltgipfels 2005 zur Schutzverantwortung umfasst dies den Schutz vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

Dafür ist ein Mandat des Sicherheitsrats nach der gegenwärtigen Verfasstheit der VN die Voraussetzung. Allerdings kann ein Nichthandeln aufgrund einer Blockade der Sicherheitsratsresolution das Völkerrecht und die Vereinten Nationen ebenso massiv beschädigen wie das Eingreifen ohne ein Mandat. Zur Auflösung solcher Dilemmata wäre es ein möglicher Weg, eine Problemlösung und Legitimation über die Generalversammlung der VN zu suchen, wie es auch Brasilien vorgeschlagen hat. Die Generalversammlung sollte das Recht beanspruchen, nach dem Vorbild der „Uniting For Peace“-Resolution 377 von 1950 mit qualifizierter Mehrheit den Sicherheitsrat für blockiert zu erklären und an seiner Stelle friedens erzwingende Maßnahmen nach Kapitel VII der VN-Charta zu beschließen. Die Zusammenarbeit mit den jeweiligen Regionalorganisationen soll dabei angestrebt werden. Die Stärkung des Völkerrechts hängt dabei entscheidend davon ab, dass in einem solchen Weiterentwicklungsprozess allein die Vereinten Nationen Entscheidungs- und Handlungszentrum bleiben.

Eine Entscheidung des Sicherheitsrats oder der Generalversammlung ist eine bindende Voraussetzung, weil ohne ein solches Mandat das Völkerrecht und die Vereinten Nationen massiv beschädigt würden.

#### 6) Primat der Politik

Zivil-militärische Auslandseinsätze dienen der Politikunterstützung und dürfen nicht zum Politikersatz werden. Sie müssen eingeordnet sein in ein Gesamtkonzept und in Bemühungen der politischen Deeskalation, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung. Auf der Basis konkreter Ziele sind zugleich immer auch Exit-Kriterien mitzudenken.

#### 7) Angemessenheit der Folgen

Einsätze im Rahmen der Schutzverantwortung müssen wirkungsorientiert durchgeführt werden und die gewählten Mittel angemessene Aussichten auf Erfolg haben. Sie dürfen nicht ihrerseits größeren Schaden anrichten, als bei Nichthandeln zu erwarten wäre. Bei militärischen Einsätzen müssen dabei mögliche Eskalationsdynamiken unbedingt berücksichtigt werden.

#### 8) Verantwortlicher Multilateralismus

Der Einsatz bewaffneter Streitkräfte zur Friedenssicherung und Krisenbewältigung erfolgt nur multilateral. Für die Legitimität und Erfolgsaussichten eines internationalen Kriseneinsatzes reicht es nicht, wenn Mitgliedstaaten nur ihren jeweiligen Beitrag leisten. Sie müssen den Gesamtein-

satz und seine Wirksamkeit im Blick haben. Dissense über die Einhaltung der vereinbarten Einsatzregeln, über die Beachtung der Eigenverantwortung vor Ort und des „Do-no-harm“-Ansatzes, aber auch der Lastenverteilung müssen ausgetragen und geklärt werden. Verstöße gegen diese elementaren Grundsätze, wie auch gegen das humanitäre Völkerrecht, können die Legitimation eines Einsatzes zerstören.

#### 9) Leistbarkeit und Verantwortbarkeit

Ein Kriseneinsatz muss hinsichtlich der vorhandenen personellen und materiellen Fähigkeiten leistbar und über die erforderlichen Zeiträume durchhaltbar sein. Dabei sind die Zeithorizonte für militärische, polizeiliche und zivile Akteure sehr verschieden. Die Belastungen und Risiken für die eingesetzten SoldatInnen, aber auch PolizistInnen, ZivilexpertInnen – und indirekt ihre Angehörigen – müssen verantwortbar sein. Dabei sind insbesondere psychische Langzeitfolgen schwer absehbar. Sie benötigen besondere Beachtung. Besonders die Versorgung Betroffener muss verbessert werden, bspw. durch den Ausbau niedrigschwelliger Anlaufstellen.

#### 10) Parlamentsbeteiligung und gesellschaftliche Akzeptanz

Die konstitutive Parlamentsbeteiligung bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr hat sich bewährt und darf nicht geschwächt werden. Auf europäischer Ebene setzen wir uns zudem für eine Parlamentsbeteiligung des Europaparlaments für militärische Einsätze der EU ein.

Regierung und Parlament sind in der Verantwortung, den Einsatz von SoldatInnen, PolizistInnen und zivilen ExpertInnen überzeugend öffentlich darzustellen und zu begründen. Hierzu gehört die ehrliche Benennung von Risiken und Chancen. Für ein Krisenengagement und insbesondere einen Auslandseinsatz muss es in der Bevölkerung auf Dauer eine belastbare Akzeptanz geben. Voraussetzung dafür ist eine umfassende Information sowie eine unabhängige Evaluierung bestehender Engagements.

### **V. Vereinte Nationen und Völkerrecht stärken**

Grüne Außenpolitik setzt auf die Vereinten Nationen. Die VN sind nur so stark wie ihre Mitgliedstaaten. Deutschland ist gegenwärtig jedoch ein schwaches Mitglied. Während manche kleineren Länder die VN durch Ideen und Mitarbeit bestimmen, spielen die VN für die Außenpolitik der schwarz-gelben Regierung keine Rolle. Schwarz-Gelb ist nicht durch zukunftsweisende und teambildende Kreativität in VN-Gremien bekannt, sondern als Zauderer und Bremser. Daran hat sich auch mit Deutschlands temporärer Mitgliedschaft im VN-Sicherheitsrat nichts geändert. Diese Bundesregierung hat sich ihrer Schutzverantwortung aus innenpolitischen Erwägungen heraus entzogen. Wir GRÜNE wollen, dass Deutschland die VN aktiv stärkt und sie als primäre Arena globaler und internationaler Politik begreift.

Die Gefahr jeder Menschenrechtspolitik, insbesondere bei Interventionen legitimiert durch den Verweis auf die Schutzverantwortung, liegt in ihrem Missbrauch für Machtpolitik. Im Falle Libyens wurde eine Sicherheitsratsresolution durch die Staaten der NATO weit über das VN-Mandat hinaus ausgelegt. Daher sind die oben aufgeführten Grundsätze so wichtig.

Bezogen auf die vier Haupttatbestände der Schutzverantwortung war über die Jahrzehnte aber nicht der Missbrauch das Problem, sondern oftmals das Nichthandeln. Ein Dilemma der Schutzverantwortung besteht darin, dass einzelne Staaten im Sicherheitsrat, allen voran die fünf permanenten Mitgliedstaaten, immer wieder ihre nationalen Interessen über die Achtung der Menschenrechte und ihre Pflicht zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit stellen. Die bestehende Missbrauchsgefahr rechtfertigt es aber nicht, das Eintreten für Menschenrechte und für die Schutzverantwortung aufzugeben.

Um die Schutzverantwortung wirklich wirksam umzusetzen, braucht es eine tiefgreifende Reform der relevanten VN-Institutionen. Deutschland könnte der notwendigen Reformdebatte

Schwung verleihen, wenn es selber bereit wäre, auf einen eigenen ständigen Sitz im Sicherheitsrat zu verzichten.

Wir fordern daher

- den Einsatz von Deutschland für eine permanente europäische Vertretung, die Frankreich und Großbritannien einbezieht und gleichzeitig den/die rotierende(n) Sitz(e) dazu nutzt, eine permanente EU-Position zu koordinieren; langfristig fordern wir einen gemeinsamen EU-Sitz;
- eine Reform des Sicherheitsrates mit dem Ziel einer gerechteren Zusammensetzung unter Beteiligung Afrikas, Lateinamerikas und Asiens. Die Vetomöglichkeiten im Sicherheitsrat wollen wir mit einem Begründungszwang belegen. Langfristig halten wir an der Vision einer Abschaffung des Vetos im VN-Sicherheitsrat fest;
- die Möglichkeit zur gerichtlichen Überprüfung von Sanktionsentscheidungen des Sicherheitsrates gegen Individuen (Sanktionslisten). Damit sollte der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) beauftragt werden;
- die Beachtung der von Brasilien entwickelten Grundsätze der *Responsibility while Protecting*. Verbesserte Sicherheitsratsverfahren sind notwendig, um die Auslegung und Umsetzung der Sicherheitsratsmandate zu überwachen und zu bewerten, auch während der Umsetzung eines Mandates. Außerdem sind durch den Sicherheitsrat und den Internationalen Strafgerichtshof die Verantwortlichkeit und Rechenschaft der Intervenierenden sicherzustellen. Langfristig streben wir eine Möglichkeit an, die Konformität von VN-mandatierten Einsätzen mit der Charta der Vereinten Nationen zu überprüfen;
- die Einrichtung eines VN-Sanktionshilfefonds, um die Wirksamkeit von Sanktionen als nichtmilitärisches Instrument zu erhöhen. Der Fonds soll dazu dienen, die Folgen der Sanktionen humanitär verträglich und verantwortbar zu gestalten und die negativen Auswirkungen auf Drittstaaten zu minimieren. Betroffene Staaten sollen dadurch adäquate Entschädigungen erhalten, damit sie ein Sanktionsregime unterstützen, nicht unterlaufen und vor allem schnell umsetzen;
- dass Deutschland mehr Verantwortung übernimmt und sich stärker finanziell und personell an der Umsetzung von Mandaten der VN beteiligt. Direkt geführte VN-Missionen haben Vorrang vor den Militärmissionen, die zwar VN-mandatiert sind, aber von EU oder NATO durchgeführt werden. An der Vision, den VN eigene ständige Truppen zu unterstellen, anstatt nationaler Militärkontingente, halten wir fest;
- die Stärkung des Internationalen Strafgerichtshofs;
- die Betrachtung des Themas Frauen, Frieden und Sicherheit als Herausforderung auch im Sinne der Schutzverantwortung sowie dessen Berücksichtigung in einem nationalen Aktionsplan (gemäß den UN Resolutionen 1325 und 1820).

## VI.

Der vorliegende Beschluss beschreibt unsere Überzeugungen. Es gibt für die großen globalen Herausforderungen keine nationalen Lösungen. Es geht global um nicht weniger als eine Stärkung des Rechts gegen das Recht des Stärkeren und um eine positive Gestaltung der Globalisierung, die Armut und Ausgrenzung angeht und zugleich die menschlichen Lebensgrundlagen auf unserem Planeten wahrt. Wir wenden uns mit dem Beschluss gegen eine Politik der Renationalisierung der Außenpolitik, wie sie Schwarz-Gelb derzeit betreibt. Die Bundesregierung setzt einseitig auf kurzfristige nationale Interessen, statt auf eine langfristig gerechte Gestaltung der Glo-

balisierung. Die Herstellung und der Schutz globaler Gemeingüter, etwa globale Standards zum Schutz der Biosphäre oder zur Befreiung von Armut oder Gewalt, sind so nicht zu erreichen. Genauso wenden wir uns gegen eine Politik, die Friedensmissionen und Auslandseinsätze der Bundeswehr nach den entsprechenden Kapiteln der VN-Charta pauschalisierend und differenzlos ablehnt. Wir, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stehen daher zu dieser internationalen Verantwortung ebenso wie wir uns dafür einsetzen, die Friedenspolitik wieder ins Zentrum der politischen Agenda zu rücken.