

15. Februar 2012

Die Krise in Syrien und die Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft: Ein Interview von Genocide Alert mit dem Völkerrechtler Prof. Dr Claus Kreß¹

Schlüsselaussagen des Interviews:

- * Viel spricht dafür, dass in Syrien Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen werden. Deshalb ist die Krise in Syrien ein Fall für die internationale Schutzverantwortung.
- * Die UN Generalversammlung könnte durch eine Verurteilung Syriens weiteren diplomatischen Druck aufbauen.
- * Die Einrichtung einer Schutzzone auf syrischem Territorium durch die Türkei führte ebenso in eine völkerrechtliche Grauzone wie Waffenlieferungen an die syrische Opposition.
- * Ein direkte diplomatische, finanzielle und friedlich-logistische Unterstützung der syrischen Opposition wäre in Anbetracht der systematischen Menschenrechtsverletzungen des syrischen Regimes völkerrechtlich gut begründet.

Genocide Alert: Handelt es sich bei den Menschenrechtsverbrechen in Syrien um eine Situation der Schutzverantwortung („*Responsibility to Protect*“)?

Prof. Kreß: Inzwischen fällt es schwer, sich dieses Eindrucks zu erwehren. Zu Beginn der Gewaltanwendung in Syrien war von außen betrachtet nicht klar, ob es sich nicht vielleicht um räumlich begrenzte und spontane Gewaltexzesse der Sicherheitskräfte handelte. Die Informationen, die uns jetzt aus Syrien erreichen, sprechen indessen recht eindeutig für einen konzertierten Angriff der Staatsgewalt gegen einen Teil der eigenen Bevölkerung, die im Kern friedliche Opposition, wo immer im Land sich diese zeigt oder vermutet wird.

1 Prof. Kreß ist Inhaber des Lehrstuhls für deutsches Strafrecht, europäisches Strafrecht, Völkerstrafrecht sowie für Friedenssicherungs- und Konfliktvölkerrecht an der Universität zu Köln. Er war Mitglied der deutschen Regierungsdelegation bei der Staatenkonferenz in Rom zur Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH) und ist seit 2003 wissenschaftliches Mitglied der deutschen Regierungsdelegationen in der Staatenversammlung des IStGH. Bei der ersten Überprüfungskonferenz zum Statut des IStGH im letzten Jahr in Kampala hat Prof. Kreß an dem Verhandlungsdurchbruch zum Verbrechen der Aggression (*Crime of Aggression*) mitgewirkt.



Genocide Alert: Kann man Ihrer Meinung nach von einem bewaffneten Konflikt in Syrien sprechen?

Prof. Kreß: Da habe ich erhebliche Zweifel. Denn hierzu müsste der syrischen Staatsmacht mindestens eine einigermaßen organisierte gegnerische Konfliktpartei in einer quasi-militärischen Auseinandersetzung entgentreten. An dieser Stelle hat sich die Situation in Syrien jedenfalls bislang anders entwickelt als in Libyen.

Genocide Alert: In welcher Form hat das syrische Regime Verbrechen gegen die **Menschlichkeit** begangen?

Prof. Kreß: Der Begriff der Verbrechen gegen die Menschlichkeit setzt einen ausgedehnten oder systematischen Angriff eines Kollektivs gegen eine Zivilbevölkerung voraus. Wann Menschenrechtsverletzungen die Schwelle eines solchen Angriffs erreichen, ist noch nicht abschließend geklärt. Überzieht die Regierung eines Staates eine erstarkende Opposition systematisch mit Mord und Folter, ist ein solcher Angriff gegeben. Hierum geht es in Syrien.

Genocide Alert: Welche Handlungsmöglichkeiten bestehen nun noch nach dem Veto Russlands und Chinas im UN Sicherheitsrat? Wäre eine Behandlung der Situation auch im Rahmen der UN Generalversammlung möglich, z.B. gemäß der *Uniting for Peace*-Prozedur?

Prof. Kreß: Nach der Satzung der Vereinten Nationen ist die Generalversammlung nicht befugt, über die Anwendung von Zwangsmaßnahmen zu beschließen. Insoweit verfügt der Sicherheitsrat über das Monopol der Entscheidung. Die Generalversammlung hatte im Zuge der Korea-Krise der 1950er Jahre versucht, dieses Monopol durch die von Ihnen angesprochene *Uniting for Peace*-Resolution aufzubrechen. Doch ist dieser Versuch nicht zu einer informell satzungsändernden Praxis erstarkt, wie der Internationale Gerichtshof in einem Rechtsgutachten der 1960er Jahre festgestellt hat. In demselben Gutachten hält der Gerichtshof indessen fest, dass die Generalversammlung nicht schon deshalb daran gehindert ist, sich mit einer Situation zu befassen, die den internationalen Frieden bedroht, weil diese



Situation auf der Tagesordnung des Sicherheitsrats steht. Die Generalversammlung könnte Syrien also durchaus verurteilen, obgleich eine solche Verurteilung im Sicherheitsrat gescheitert ist. In Verbindung mit dem Druck, den die Arabische Liga derzeit auf Syrien ausübt, würde ein solches Vorgehen ein willkommenes Zeichen gegen das Assad-Regime aussenden und zugleich einen weiteren Beleg dafür liefern, dass Russland und China in dieser Frage isoliert sind.

Genocide Alert: Derzeit werden verschiedene Szenarien für ein stärkeres internationales Engagement zu Gunsten der syrischen Opposition durchgespielt. Eine der dabei wiederholt genannten Optionen wäre die Einrichtung einer Schutzzone durch die Türkei auf syrischem Boden an der Grenze der beiden Länder. Wäre solch ein Schritt völkerrechtswidrig? Könnte die Türkei vor dem Hintergrund syrischer Flüchtlingsströme eine solche Maßnahme als Selbstverteidigung geltend machen?

Prof. Kreß: Die Türkei begäbe sich hierdurch in eine völkerrechtliche Grauzone. Denn die Einrichtung und Durchsetzung einer solchen Schutzzone auf syrischem Boden ohne die Erlaubnis Syriens wäre eine Gewaltanwendung gegen diesen Staat. Auf das in der Satzung der Vereinten Nationen verbriefte Selbstverteidigungsrecht könnte sich die Türkei hierzu trotz Flüchtlingsströmen aus Syrien nicht berufen. Einen anderen Rechtstitel zur grenzübergreifenden Gewaltanwendung ohne Mandat des Sicherheitsrats sieht die Satzung der Vereinten Nationen nicht vor. Allerdings ist in der neueren Praxis verschiedentlich geltend gemacht worden, dass Gewalt zur Beendigung schwerster und in größtem Umfang begangener Menschenrechtsverletzungen angewandt werden dürfe. So hat beispielsweise Großbritannien 1991 die Einrichtung und Durchsetzung einer Flugverbotszone zum Schutz der irakischen Kurden vor dem Angriff Saddam Husseins begründet, ohne dass dies in der internationalen Staatengemeinschaft auf nennenswerte Kritik gestoßen wäre. Die Frage ist, ob sich diese Praxis so weit verdichtet hat, dass an diesem Punkt von einer informellen Änderung der Satzung der Vereinten Nationen gesprochen werden könnte. Hier bestehen gewichtige Zweifel, zumal der Kosovo-Einsatz der Vereinten Nationen die blockfreien Staaten zu einem (freilich abstrakten) Bekenntnis gegen die so genannte unilaterale humanitäre Intervention veranlasst hat. In dieser Situation geht jeder Staat, der sich zur Durchführung einer unilateralen



humanitären Intervention entschließt, ein völkerrechtliches Risiko ein. Gleichzeitig besteht natürlich die Chance, die Entwicklung hin zur Herausbildung einer Erlaubnis zur unilateralen Gewaltanwendung im humanitären Extremfall zu konsolidieren, wenn es gelingt, einen weiteren erfolgreichen Präzedenzfall zu setzen, d.h. mit einem entsprechenden Gewalteininsatz keine nennenswerte internationale Kritik hervorzurufen.

Genocide Alert: Wie wäre es völkerrechtlich zu bewerten, wenn die Arabische Liga die Türkei zur Vornahme einer humanitären Intervention mandatieren würde?

Prof. Kreß: Die inzwischen sehr deutliche Kritik der Arabischen Liga am Vorgehen Syriens ist sehr zu begrüßen. Es ist deshalb richtig, dass die westlichen Staaten die enge Abstimmung mit der Liga als der maßgeblichen Regionalorganisation suchen. Als Regionalorganisation - um zu Ihrer Frage zu kommen - kann die Arabische Liga allerdings nicht vom Gewaltverbot der Satzung der Vereinten Nationen dispensieren. Die Unterstützung der Errichtung einer Schutzzone auf syrischem Staatsgebiet durch die Arabische Liga würde lediglich die Chance erhöhen, dass die Staatengemeinschaft wohlwollend oder jedenfalls duldend auf eine solche begrenzte humanitäre Intervention reagiert. Ganz allgemein gilt übrigens, dass jeder Staat, der einen Gewalteininsatz zur Abwendung einer humanitären Katastrophe erwägt, gut beraten ist, sich in ein Staatenkollektiv einzufügen, um dem Verdacht zu begegnen, das humanitäre Motiv bemäntele vielleicht lediglich nationale Machtinteressen.

Genocide Alert: Welche mit dem Völkerrecht zu vereinbarende Möglichkeiten zur Unterstützung der syrischen Opposition stehen zur Verfügung? Wo ist die Grenze zu einer illegalen Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Landes zu ziehen?

Prof. Kreß: Zunächst kommen sämtliche Maßnahmen in Betracht, die das Assad-Regime zwar als „unfreundlich“ bewerten mag, die jedoch keiner völkerrechtlichen Verhaltensnorm und insbesondere nicht dem Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten widersprechen. Ein Beispiel ist der Abbruch der diplomatischen Beziehungen. Im Übrigen kann man sich völkerrechtlich auf den Standpunkt stellen, die massiven Menschenrechtsverletzungen Syriens berechtigten die übrigen Staaten



zur Durchführung von so genannten Gegenmaßnahmen (früher sprach man von Repressalien), um das syrische Regime von weiteren Völkerrechtsverletzungen abzubringen. Solche Gegenmaßnahmen, die man vorzugsweise im kollektiven Verbund durchführen wollen, könnten Handlungen einschließen, die ansonsten gegen Völkerrecht verstießen und insbesondere als völkerrechtswidrige Intervention zu bewerten wären. Die Europäische Union hat ja bereits beschlossen, Vermögenswerte solcher Personen einzufrieren, die vorrangig für die Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind. Zu denken ist weiterhin an die finanzielle Unterstützung der syrischen Opposition. Weitere Maßnahmen, die in diesem Zusammenhang erwogen werden könnten, wäre die Erlaubnis zur Eröffnung von Verbindungsbüros auf dem eigenen Staatsgebiet oder die Lieferung von Satellitentelefonen und ähnlicher Ausrüstung, um der syrischen Opposition so dabei zu helfen, mit der Weltöffentlichkeit zu kommunizieren. Völkerrechtlich heikel wird es bei Waffenlieferungen. Denn der Internationale Gerichtshof hat Waffenlieferungen an eine nicht-staatliche Bürgerkriegspartei auf die Schwelle der Gewaltanwendung gehoben und damit den Spielraum für die völkerrechtliche Rechtfertigung eingeschränkt. Völkerrechtspolitisch lässt sich an dieser Stelle sicher trefflich streiten. So sinnvoll es grundsätzlich ist, Waffenlieferungen an die nicht-staatliche Bürgerkriegspartei auszuschließen, so fragwürdig erscheint ein kategorisches völkerrechtliches Verbot, einer vom staatlichen Militär oder staatlichen Sicherheitskräften angegriffenen Zivilbevölkerung dabei zu helfen, sich zu verteidigen.

Genocide Alert: Ist Syrien verpflichtet humanitären Organisationen Zugang zu gewähren?

Prof. Kreß: Die Pflicht des Gebietsstaates, humanitären Organisationen Zugang zu gewähren, damit diese bei Bedarf unparteiisch Hilfe leisten können, ist im Völkerrecht der bewaffneten Konflikte ausdrücklich geregelt. Im Friedenszustand sollte im Ergebnis nichts anderes gelten, wenn sich ein Teil der Bevölkerung in akuter Lebensgefahr befindet. Die aktuelle internationale Diskussion, die vor allem im Hinblick auf Notlagen in der Folge von Naturkatastrophen geführt wird, deutet denn auch stark in diese Richtung. Doch hilft die hier diskutierte Pflicht natürlich praktisch



nicht, wenn die schwere Notlage erst durch den Angriff der Regierung des Gebietsstaates heraufbeschworen wird. Denn eine solche Regierung wird den Zugang verweigern, und um diesen mit Gewalt durchzusetzen, müsste man wiederum bereit sein, eine völkerrechtliche Grauzone zu betreten.

Das Gespräch führten Esther Iglesias Gonzalez und Robert Schütte am 15.02.2012