



Policy Paper 1/2013

herausgegeben von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V.

Die Schutzverantwortung wirkt: Kenias Wahlen als Erfolg der Prävention

Sarah Brockmeier und Yvonne van Diepen

Das Konzept der Schutzverantwortung („Responsibility to Protect“, RtoP) wird in Deutschland fast ausschließlich im Zusammenhang mit umstrittenen Militäraktionen wie in Libyen und bereits eskalierten Situationen von massiven Menschenrechtsverbrechen wie etwa in Syrien diskutiert. Dabei geht ein entscheidender Aspekt der Schutzverantwortung unter: die Verantwortung zur Prävention. Dort, wo es trotz eines hohen Risikos nicht zum Ausbruch flächendeckender Gewalt kommt, wie bei den diesjährigen Wahlen in Kenia, findet eine Debatte zur Schutzverantwortung gar nicht erst statt. Da gerade aus diesen Fällen gelernt werden kann, sollte sich das ändern.

Das Konzept Schutzverantwortung

Die „Responsibility to Protect“ wurde im Jahr 2001 von der *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), einer von Kanada ins Leben gerufenen Kommission, entwickelt. Nach dem Versagen der internationalen Staatengemeinschaft in den 1990er Jahren in Ruanda und Srebrenica und dem umstrittenen Einsatz der NATO im Kosovo 1999, schlug die Kommission mit der Responsibility to Protect eine neue Definition von Staatensouveränität vor. Souveränität sollte die Verantwortung eines jeden Staates für den Schutz der eigenen Bevölkerung vor schwersten Menschenrechtsverbrechen beinhalten. Das „High Level Panel“ des damaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan von 2004 und dessen Bericht „In Larger Freedom“ von 2005 schlossen das Konzept in ihre Vorschläge für eine umfassende Reform der Vereinten Nationen mit ein. Nur vier Jahre nach

dem Bericht der kanadischen Kommission wurde die Schutzverantwortung daraufhin im September 2005 in den Paragraphen 138 und 139 im Ergebnisdokument des Weltgipfels der Vereinten Nationen von allen Mitgliedstaaten verabschiedet. Danach hat jeder Staat die Verantwortung, seine Bürgerinnen und Bürger vor Völkermord, ethnischen Säuberungen, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. Versagt der Einzelstaat darin, geht diese Verantwortung auf die internationale Gemeinschaft über. Diese soll durch Unterstützung des Einzelstaates oder durch die Anwendung von Zwangsmaßnahmen, die bis zum Einsatz militärischer vom Sicherheitsrat mandatierter Gewalt reichen, die bedrohte Bevölkerung schützen. Basierend auf dem Ergebnisdokument des Weltgipfels legte Annans Nachfolger Ban Ki-moon 2009 einen einflussreichen Bericht zur Umsetzung der Schutzverantwortung vor. Darin definiert er drei „Säulen“ des Konzepts: (1) die primäre Verantwortung eines jeden Staates, (2) die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft, Staaten in der Wahrnehmung dieser Verantwortung zu unterstützen und (3) die Verantwortung der Staatengemeinschaft, mit einer breiten Palette an Mitteln einzugreifen, sollte ein Staat seiner Verantwortung nicht nachkommen.¹ Auch wenn der Sicherheitsrat schon 2006 im Zusammenhang mit schweren Menschenrechtsverbrechen im Sudan Bezug auf die Schutzverantwortung nahm, hat erst die vom Sicherheitsrat autorisierte Militärintervention in Libyen im Jahre 2011 die internationale Diskussion zur Schutzverantwortung in großem Umfang angestoßen. Seit der

In der Reihe
Policy Paper
nehmen Autoren
der DGVN Stellung
zu aktuellen Diskus-
sionen im Bereich der
Vereinten Nationen,
der internationalen
Zusammenarbeit
sowie zu Fragen der
deutschen UN-Politik.

¹ Detaillierte deutschsprachige Informationen zur Entstehung und Entwicklung der Schutzverantwortung, der Positionierung der Bundesregierung und deutscher Parteien sowie umfassende Literaturhinweise zum Thema finden Sie auf www.schutzverantwortung.de, einer von Genocide Alert betriebenen Plattform.

Obwohl
Unterstützer der
Schutzverantwortung
immer wieder die
Bedeutung des
präventiven Aspekts
hervorheben, werden
Fälle, in denen es
gar nicht erst zur
massiven Gewalt
kommt, im Zusammen-
hang mit der
Schutzverantwortung
kaum diskutiert.

umstrittenen deutschen Enthaltung bei dieser Resolution des Sicherheitsrates im März 2011 wird das Konzept auch in Deutschland verstärkt diskutiert. Dabei fokussiert sich die Debatte aber fast ausschließlich auf bereits eskalierte Krisen wie in Libyen, Syrien und Mali. Obwohl internationale und nationale Unterstützer der Schutzverantwortung immer wieder die Bedeutung des präventiven Aspekts hervorheben, werden Fälle, in denen es gar nicht erst zur massiven Gewalt kommt, im Zusammenhang mit der Schutzverantwortung kaum diskutiert. Ein Beispiel für diese Dynamik sind die Wahlen in Kenia im März 2013.

Das Risiko von erneuten Gewaltausbrüchen in Kenia bei den Wahlen 2013

Am 4. März 2013 wählte das kenianische Volk einen neuen Präsidenten und ein neues Parlament. Die Wahlen ereigneten sich ohne weitverbreitete gewaltsame Ausschreitungen. Zwar ist es im Nachhinein immer schwer möglich, erfolgreiche Prävention zu beweisen oder Kausalitäten herzustellen. Es ist allerdings sehr wahrscheinlich, dass die vergleichsweise friedlichen Wahlen das Ergebnis von kurz- und langfristig eingesetzten Präventionsmaßnahmen waren. Bei diesen Wahlen kamen daher allem Anschein nach sowohl die kenianische Regierung und Zivilgesellschaft, als auch die internationale Gemeinschaft ihrer Schutzverantwortung gegenüber der kenianischen Zivilbevölkerung nach.

Vor dem Hintergrund der massiven Gewaltausbrüche nach den Wahlen im Dezember 2007, bei denen im Verlauf von drei Monaten etwa 1 500 Menschen getötet und Hunderttausende vertrieben worden waren, war die Angst vor ähnlichen Zuständen bei den diesjährigen Wahlen nachvollziehbar. Die Folgen der damaligen Ausschreitungen zwischen unterschiedlichen ethnischen Gruppen waren nicht nur massive Menschenrechtsverletzungen, sondern auch dauerhaft verheerende Auswirkungen auf Wirtschaft und Tourismus des Landes sowie eine Destabilisierung der gesamten ostafrikanischen Region.² Dank der Anstrengungen des ehemaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan, der als Leiter einer Vermittlungsgruppe der Afrikanischen Union mehrwöchige Frie-

densverhandlungen in Kenia anführte, endeten die Ausschreitungen im März 2008. Trotz der letztendlich gefundenen Verhandlungslösung und einer umfassenden Verfassungsreform im Jahr 2010 gab es seit 2008 immer wieder ethnisch motivierte Gewalttaten in Kenia. Im Jahr 2012 starben dabei nach Angaben der Vereinten Nationen 400 Menschen, mehr als 100.000 wurden vertrieben. Da 2013 wieder ein knappes Wahlergebnis entlang ethnischer Zugehörigkeit zu erwarten war, warnten Experten vor der Wahl eindringlich vor erneuten Ausschreitungen und der Gefahr von schweren und systematischen Menschenrechtsverbrechen.³

Die erste Säule der Schutzverantwortung: Nationale Maßnahmen

Im Rahmen ihrer primären Verantwortung zum Schutz ihrer Bevölkerung unternahm die kenianische Regierung, maßgeblich unterstützt von der Zivilgesellschaft, seit 2008 eine Reihe von Maßnahmen, um erneute Gewaltausbrüche zu verhindern. Unmittelbar nach den Ausschreitungen im Frühjahr 2008 errichtete die Regierung in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen (NGOs) ein landesweites Frühwarnsystem, um erneuter Gewalt rechtzeitig begegnen zu können. Für die Förderung von Chancengleichheit und Verbesserung der Beziehungen zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen schuf die Regierung eine staatliche Kommission für nationalen Zusammenhalt und Integration (*National Cohesion and Integration Commission*).⁴

Im August 2010 stimmte die kenianische Bevölkerung mit großer Mehrheit für eine neue Verfassung und damit für umfassende Reformen des politischen Systems in Kenia. Dadurch wurde ein föderales System mit 47 „Counties“ und ein Senat als zweite Kammer des Parlaments eingeführt, um regionalspezifische Interessen stärker zu berücksichtigen. Das Parlament erhielt eine stärkere Kontrollfunktion, gleichzeitig wurde die Macht des Präsidentenamtes eingeschränkt. Auch Reformen zur Landverteilung wurden verabschiedet: Das Thema Landbesitz gehört zu den konfliktträchtigsten Themenfeldern in vielen afrikanischen Staaten, auch in Kenia. Damit sollte die bisherige Praxis willkürlicher Landverteilung durch hochrangige Regierungsmitglieder unterbunden werden.⁵

² Axel Harneit-Sievers (2008): *Kenia: Wahlen und die Eskalation*. GIGA-Fokus Afrika (1). http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_afrika_0801.pdf. Abgerufen am 26. 4.2013.

³ Vgl. zum Beispiel: International Crisis Group (2013): *Kenya's 2013 Elections*. Africa Report N°197.

⁴ Vgl. Kristin M. Lord & Jacqueline Wilson (19.3.2013): *Lessons learned from Kenya's election*. Foreign Policy. http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/03/19/lessons_learned_from_kenya_s_election. Abgerufen am 21.4.2013.

⁵ Für eine detailliertere Analyse zum Inhalt, Chancen und Problemen bezüglich der Verfassungsreform in Kenia siehe z.B. Peter Oesterdiekhoff (2010): *Kenias neue Verfassung – Chancen der „Zweiten Republik“*. FES Perspektiven. <http://library.fes.de/pdf-files/iez/07542.pdf>. Abgerufen am 21.4.2013.

Mit Inkrafttreten der neuen Verfassung am 27. August 2010 gelang so zwar eine Art politischer Neubeginn für Kenia, die Gefahr ethnischer Polarisierungen bestand aber weiterhin.

Im Vorfeld der Wahlen ergriffen kenianische NGOs eine Vielzahl von kurzfristigen Maßnahmen zur Verhütung erneuter Gewalt. Beispielhaft für vergleichsweise kleine und günstige, aber wirkungsvolle Maßnahmen zur Konfliktprävention direkt im Vorfeld der Wahlen ist die landesweite Kampagne PeaceTXT, im Zuge derer genormte SMS mit Friedensbotschaften an die Zivilbevölkerung versandt wurden. Lokale „Zivilkomitees“, oft unterstützt durch kirchliche Organisationen, trugen mit Aufklärungskampagnen dazu bei, Spannungen zwischen ethnischen Gruppen zu verringern. Mobile Friedentheater klärten die Bevölkerung über ihre Rechte bei den Wahlen und über unterschiedliche Gesellschaftsstrukturen auf. Einen ähnlichen Beitrag leisteten auch Organisationen wie *Streetfootballworld*: Sie ermöglichte Jugendlichen unterschiedlicher ethnischer Gruppen durch Fußballturniere den Austausch untereinander. So wurden soziale Mechanismen zur Konfliktbewältigung gezielt gestärkt.

Während der Wahlen im Dezember 2007 trugen über das Radio oder das Internet verbreitete sogenannte „*bate speeches*“ maßgeblich zu einer aggressiven Stimmung in Kenia bei. Bei diesen Wahlen konnte dieser Art der Hetzreden mit Programmen wie „Umati“ entgegengewirkt werden: 2012 initiiert, wurde bei diesem Programm mittels einer eigens dafür entwickelten Software nach Gewaltaufrufen in Internetforen, sozialen Medien und Blogs gesucht, diese nach Gefährlichkeitsgraden eingestuft und an die Plattform „Uchaguzi“ weitergeleitet. Dort wurden sie zusammenfasst und der Öffentlichkeit – wenn nötig, auch zuständigen Behörden – zugänglich gemacht.

Einen weiteren Teil der kenianischen Strategie zur Gewaltprävention bildeten schließlich die aktive Wahlbeobachtung und der Umgang mit den Wahlen in den Medien. Die nationale unabhängige Wahlbeobachtungskommission akkreditierte Hunderte Kenianerinnen und Kenianer, die in ihren Wahlkreisen aushalfen. Während der Abstimmung führten kenianische Medien keine Wahlumfragen durch und waren bemüht, jegliche Polarisierung in der Bevölke-

rung zu vermeiden. Im Gegensatz zu den letzten Wahlen, bei denen die Medien mit reißerischen Schlagzeilen die Gewalt anstachelten, wurden sie bei diesen Wahlen von einigen internationalen Journalisten für ihre zu große Zurückhaltung kritisiert.

Die zweite Säule der Schutzverantwortung: Internationale Maßnahmen

Die internationale Gemeinschaft trug ihrer subsidiären Schutzverantwortung Rechnung. Schlüsselorganisationen wie die Vereinten Nationen und die EU, aber auch maßgebliche Geberländer förderten insbesondere Missionen zur Wahlbeobachtung. Die kenianische Beobachtungsmission lud Wahlbeobachterinnen und Wahlbeobachter der Afrikanischen Union, der Europäischen Union, der UN sowie von bilateralen Partnern weltweit ein. Von den 22.600 verpflichteten kamen ca. 10% aus dem Ausland. Alle Beobachter sorgten durch die genaue Überprüfung jedes Schrittes vor und während der Wahlen dafür, dass das Risiko eines Wahlbetruges so klein wie möglich gehalten wurde und die Glaubwürdigkeit des Prozesses für alle Seiten gegeben war.

Auch durch gezielten diplomatischen Druck und die Unterstützung lokaler NGOs seitens der Vereinten Nationen, der Europäischen Union und anderer Länder trug die internationale Gemeinschaft im Vorfeld der Wahlen 2013 zu einem verringerten Risiko für Gewaltausbrüche in Kenia bei. Ausländische Regierungen und Stiftungen gaben mehrere Millionen Dollar für nationale Projekte zur Gewaltprävention – von Workshops über friedliche Konfliktlösung zu Fernsehspots und Textmessage-Programmen.

US-Außenministerin Hillary Clinton reiste bereits im Sommer 2012 nach Kenia und traf sich mit Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Justiz und Zivilgesellschaft. Dabei signalisierte sie ihnen, dass die USA das Anheizen von Gewalt nicht tolerieren würden. Auch das US-amerikanische *Atrocities Prevention Board* beschäftigte sich bereits mehrere Monate vor den Wahlen mit Kenia und entwickelte Handlungsoptionen für die US-amerikanische Außenpolitik, sollte es erneut zu Gewaltausbrüchen in dem ostafrikanischen Land kommen.⁶ Regionale Organisationen wie die Afrikanische Union und die Europäische Union übten Druck auf

Es ist sehr wahrscheinlich, dass die vergleichsweise friedlichen Wahlen das Ergebnis von kurz- und langfristig eingesetzten Präventionsmaßnahmen waren.

⁶ Hintergrundgespräch von Sarah Brockmeier mit Experten des State Departments im Januar 2013 im Rahmen der Studie: Sarah Brockmeier, Gerrit Kurtz & Philipp Rotmann (2013): *Schutz und Verantwortung: Über die US-Außenpolitik zur Verhinderung von Gräueltaten*. Im Auftrag und herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung. Verfügbar unter http://www.gppi.net/publications/reports/schutz_und_verantwortung.

So ist der Erfolg der relativ friedlichen Wahlen gleichzeitig ein Erfolg der Schutzverantwortung.

kenianische Politikerinnen und Politiker aus, für faire und friedliche Wahlen zu sorgen.

Die Vereinten Nationen arbeiteten viele Monate vor den Wahlen für einen friedlichen Ablauf. Im August 2012 veranstaltete zum Beispiel das Büro des UN-Sondergesandten für die Verhinderung von Völkermord, Adama Dieng, einen Workshop mit dem neu errichteten kenianischen „Komitee für die Verhinderung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und allen Formen von Diskriminierung“, um das Frühwarnsystem des Komitees weiterzuentwickeln. Der Sondergesandte besuchte Kenia zwei Wochen vor den Wahlen persönlich, um sich mit einer Reihe von lokalen und nationalen Vertreterinnen und Vertretern aus Politik und Zivilgesellschaft zu treffen und von allen einen Einsatz für friedliche Wahlen zu fordern. Das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) unterstützte die kenianische Regierung darin, möglichst viele Wählerinnen und Wähler über die Wahlen zu informieren und trainierte unter anderem 350 Frauen aus sieben Regionen, um sie auf die Übernahme lokaler und regionaler Ämter vorzubereiten.⁷

Risiken bestehen weiterhin...

Die Wahlen im März 2013 verliefen weder reibungslos noch vollkommen gewaltfrei. Das Ergebnis der Wahl beförderte Uhuru Kenyatta in das Präsidentenamt – einen Mann, der sich wegen des Verdachts auf Verbrechen gegen die Menschlichkeit während der Wahlen 2007/2008 vor dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) verantworten muss. Die Ursachen für das Gewaltpotenzial, wie jahrzehntelanger Streit um Landverteilung und Ressourcen sowie ausgeprägte soziale Disparitäten, sind keinesfalls behoben. Das Risiko von erneuter Gewalt zwischen Anhängern verschiedener ethnischer Gruppen besteht weiterhin. Deswegen ist es auch wichtig, dass weder kenianische Akteure noch die internationale Gemeinschaft nach den Wahlen in ihren Bemühungen nachlassen. Zu benötigten Maßnahmen durch die internationale Gemeinschaft gehören nicht nur weiterhin die Bereitstellung finanzieller Ressourcen und eine intensivere Zusammenarbeit mit Regionalorganisationen, sondern z. B. auch Ausbildungsunterstützung für kenianische Polizeikräfte sowie Hilfeleistung bei der Umsetzung der Wahlrechtsreformen. Diese sehen unter anderem die Behebung grundlegender Fehler in der Wahl-

organisation und die Einführung eines neuen Verfahrens zur Erstellung des Wählerregisters vor. Hier könnte sich auch Deutschland durch finanzielle Unterstützung sowie durch die Entsendung von Fachkräften engagieren.

... dennoch zeigt sich in Kenia die Wirksamkeit der Schutzverantwortung

Bei all den weiterhin bestehenden Problemen ist es aber wichtig, den Erfolg der weitgehend friedlichen Wahlen in Kenia anzuerkennen. Trotz eines denkbar knappen Wahlergebnisses blieb die von vielen Experten befürchtete weitverbreitete Gewalt aus. So ist der Erfolg der relativ friedlichen Wahlen gleichzeitig ein Erfolg der Schutzverantwortung. Die enorme Konzentration nationaler und internationaler Aufmerksamkeit auf die Prävention erneuter Gewaltausschreitungen in Kenia hätte es ohne die Diskussion zur Schutzverantwortung in den letzten Jahren mit großer Wahrscheinlichkeit nicht gegeben.

Empfehlungen für die deutsche Debatte zur Schutzverantwortung

Für die deutsche Diskussion ergibt sich daraus zuallererst die Schlussfolgerung, dass Fälle wie die weitgehend friedlichen Wahlen in Kenia anerkannt, kommuniziert und diskutiert werden müssen. Nicht der öffentlichkeitswirksame Einsatz militärischer Mittel sorgte für überwiegend friedliche Wahlen und den Schutz der kenianischen Bevölkerung vor schweren Menschenrechtsverbrechen, sondern, so scheint es jedenfalls, eine Mischung von langfristigen und kurzfristigen präventiven Maßnahmen. Bei diesen Wahlen wurde die Schutzverantwortung insofern in geradezu idealer Weise angewendet: zivil, präventiv und langfristig, angeführt von nationalen Akteuren und unterstützt durch eine breite internationale Koalition. Dass Kenia dennoch in der deutschen Debatte zur Schutzverantwortung keine Beachtung fand, ist nicht überraschend und liegt in der Natur einer jeden Präventionsmaßnahme: Dort wo das Prinzip erfolgreich umgesetzt wird und dementsprechend kaum Menschenrechtsverletzungen auftreten, erhält es keine Aufmerksamkeit. Während sich die Schutzverantwortung auf die Tatbestände des Völkermords, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und ethnischer Säuberungen bezieht, hat sie vieles mit der weiter-

⁷ Internationale NGOs, von dem südafrikanischen *Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa* bis zum *Global Centre for the Responsibility to Protect*, setzten sich ebenfalls für einen gewaltfreien Ablauf der Wahlen ein. Siehe zum Beispiel: *Global Centre for the Responsibility to Protect* (11.2.2013): *The March 2013 Elections in Kenya and the Responsibility to Protect*. <http://www.globalr2p.org/media/files/march-2013-elections-in-kenya-and-r2p-4.pdf>. Abgerufen am 21.4.2013.

gefassten Konfliktprävention gemeinsam. Erfolgreiche Prävention ist unsichtbar. Nicht ausgebrochene Krisen schaffen es nicht in die Tagesschau; da eine direkte Kausalität nie hergestellt werden kann, ist es für jeden Politiker schwer, auf solche Erfolge aufmerksam zu machen. Politik, Medien und Gesellschaft sind ereignisorientiert. Daraus ergibt sich eine paradoxe Dynamik: einerseits erhöht zu wenig Aufmerksamkeit auf Prävention das Risiko einer Eskalation von Krisen. Sobald ein Konflikt eskaliert ist, steigt der Druck auf die Politik zu reagieren und gegebenenfalls sogar militärisch zu intervenieren. Andererseits fehlt es gleichzeitig dieser (militärischen) Intervention an Legitimität solange die Politik nicht vorzeigen kann, dass sie vorher ernsthafte Präventionsversuche unternommen hat. Diese Dynamik mag zwar verständlich sein, unveränderlich ist sie aber nicht. Mehr Engagement zur rechtzeitigen Verhinderung von Gewalt braucht mehr Ressourcen und mehr Ressourcen brauchen eine Rechtfertigung. Dazu müssen die Erfolge – also die verhinderten Krisen – von der Politik kommuniziert und hervorgehoben werden. Gerade weil es so schwierig ist, Erfolge zu beweisen, muss immer wieder auf die Vorteile einer frühen Prävention hingewiesen werden. Dabei hat die Politik eigentlich schlagkräftige Argumente an der Hand: frühzeitige Prävention rettet nicht nur Menschenleben, sie ist auch kostensparender als jede mögliche Reaktionsmaßnahme nach Ausbruch von flächendeckender Gewalt.

Eine Diskussion zu Fällen wie den Wahlen in Kenia ist wichtig, weil aus ihnen gelernt werden kann. Nur so lassen sich solche Erfolge wiederholen. Welche Maßnahmen in Kenia haben sich bewährt? Welche waren weniger effektiv? Gibt es Projekte und Maßnahmen, die sich in anderen Ländern wiederholen ließen? Wo und wie genau hat die internationale Gemeinschaft geholfen und wie nicht? Hier lohnt es sich nachzuforschen, auszuwerten und zu diskutieren. Das Auswärtige Amt unterstützt das *Global Center for the Responsibility to Protect* mit 50.000 Euro darin, zu untersuchen, ob und welche Präventionsmaßnahmen in Kenia seit 2008 geholfen haben.⁸ Das ist ein guter Anfang, der aber nicht auf diesen Fall beschränkt bleiben sollte.

⁸ Austausch der Autorinnen mit Beamten in der VN-Abteilung des Auswärtigen Amtes, April 2013.

⁹ Vgl. Peter Rudolf (2013): *Schutzverantwortung und humanitäre Intervention. Eine ethische Bewertung der »Responsibility to Protect« im Lichte des Libyen-Einsatzes*. SWP-Studien 2013/S 03.

¹⁰ Vgl. hierzu auch Genocide Alert, Human Rights Watch und Gesellschaft für bedrohte Völker (2012): *Die Schutzverantwortung umsetzen: Deutschland braucht einen RtoP-Bestandsbericht*. http://www.genocide-alert.de/cms/upload/Policy_Paper_10-2012_Audit.pdf. Für diese und einige der folgenden Empfehlungen vergleiche auch Sarah Brockmeier, Gerrit Kurtz und Philipp Rotmann (2013), a.a.O.

Der Fall Kenia zeigt, dass die Diskussion über die Schutzverantwortung nicht auf den Einsatz militärischer Gewalt im Rahmen humanitärer Interventionen reduziert werden darf. Bei den bündnis- und geopolitischen Konsequenzen von Entscheidungen zu Militäreinsätzen wie bei Libyen und Syrien mag die Aufmerksamkeit verständlich sein. Diskussionen zu diesen Krisen sind notwendig und erhöhte moral-philosophische Debatten über die Entscheidung zu humanitären Interventionen können die Auseinandersetzung mit dem Prinzip der Schutzverantwortung bereichern.⁹ Dennoch muss sich insbesondere die außenpolitische Debatte in Deutschland stärker mit den Aspekten der Vorbeugung durch internationale Unterstützung auseinandersetzen. Gerade hier besteht die Möglichkeit für Deutschland, im Lichte des aus der eigenen Geschichte Gelernten, einen wichtigen Beitrag zur internationalen Debatte zu leisten, z. B. in Bezug auf den Schutz von Minderheiten und die Vorbeugung von Volksverhetzung. Einige mögliche Maßnahmen, die durch die Bundesregierung durchgeführt werden könnten, um den Präventionsaspekt der Schutzverantwortung ernsthaft umzusetzen sind:

- Eine Bestandsaufnahme aller in Deutschland vorhandenen Kapazitäten zur Prävention schwerster Menschenrechtsverbrechen und die Identifizierung eventueller Lücken in allen relevanten Ressorts.¹⁰
- Die Stärkung bestehender Strukturen für Frühwarnung, Konfliktprävention und Prävention von schwersten Menschenrechtsverbrechen, sowie verbesserte ressortübergreifende Abstimmung für rechtzeitiges Krisenmanagement. Hierzu gehört unter anderem:
 - Die Trennung des bestehenden Haushaltstitels für die „Unterstützung von internationalen Maßnahmen auf den Gebieten Krisenprävention, Friedenserhaltung und Konfliktbewältigung durch das Auswärtige Amt“, in separate Titel zur Krisenprävention und Konfliktbewältigung, so dass einer Tendenz zur Priorisierung von Mitteln für bereits ausgebrochene Krisen entgegen gewirkt wird.
 - Die erhebliche Aufstockung und Sicherstellung stabiler Haushaltsbeiträge für die zivi-

Erfolgreiche Prävention ist unsichtbar. Nicht ausgebrochene Krisen schaffen es nicht in die Tagesschau. Aus einer Diskussion zu Fällen wie den Wahlen in Kenia kann jedoch gelernt werden.

Um den Präventionsaspekt der Schutzverantwortung zu stärken, müssen Haushaltsbeiträge für die Krisenprävention erheblich aufgestockt und stabiler gestaltet werden.

le Krisenprävention, die in den vergangenen Jahren sowohl stark schwankten als auch erheblich gekürzt wurden.

- Die deutliche politische Aufwertung des Ressortkreises ‚Zivile Krisenprävention‘ oder eines alternativen Koordinationsmechanismus, z. B. durch die Leitung auf Staatssekretärebene.
- Die gezielte Schulung in Krisenländern arbeitenden Beamten des Auswärtigen Amtes und anderen Ressorts in der Früherkennung von Risikofaktoren.
- Die Einführung eines Abschnitts zu möglichen Risiken für Konflikte und schwerste Menschenrechtsverbrechen in die Berichterstattung von Auslandsvertretungen des Auswärtigen Amtes.
- Die Einrichtung einer Anlaufstelle für Frühwarnung im Auswärtigen Amt sowie die Aufwertung des „RtoP Focal Points“ im Auswärtigen Amt, zu einer Stelle, die ressortübergreifend koordinieren und wirken kann.¹¹
- Ein engagierterer Einsatz der Bundesregierung für den Aspekt der Krisenprävention und die Umsetzung der Schutzverantwortung innerhalb der Europäischen Union, zum Beispiel durch Stärkung der Mediationskapazitäten des Europäischen Auswärtigen Dienstes und die Förderung eines dem Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) ähnlichen europäischen Instituts für Personalpools und Mediation.
- Die finanzielle Unterstützung der Arbeit des Sondergesandten des UN-Generalsekretärs für die Verhinderung von Völkermord sowie der tatkräftige Einsatz durch die Bundesregierung für eine Mandatserweiterung seines Büros, so dass dieses auch das Thema der Schutzverantwortung sowie die anderen unter der Schutzverantwortung gefassten Tatbestände (Kriegs-

verbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ethnische Säuberung) abdeckt.

- Eine gezielte Förderung von Maßnahmen zu Mediation und präventiver Diplomatie durch das Department for Political Affairs (DPA) bei den Vereinten Nationen.
- Eine verstärkte finanzielle Unterstützung der präventiven Arbeit der Unterorganisationen der Vereinten Nationen sowie die personelle Unterstützung von UN-Friedenssicherungsmissionen. Hierzu gehört sowohl ein größerer Beitrag der Bundeswehr, als auch die Entsendung von Expertinnen und Experten aus Polizei, Recht und Verwaltung sowie Konfliktvermittlerinnen und -vermittlern.
- Verstärkte Bemühungen Deutschlands auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene, die Bereitstellung konfliktpräventiver Instrumente schneller und flexibler zu gestalten.

Vor allem braucht die deutsche Diskussion zur Schutzverantwortung aber Raum für Beispiele, bei denen die Gewalt letztendlich nicht oder deutlich reduzierter als befürchtet ausgebrochen ist – wie bei diesen Wahlen in Kenia. Nur dann wird eine fundierte und informierte Debatte zu allen Aspekten der Schutzverantwortung geführt. So besteht die Möglichkeit aus den wirklichen Erfolgen der Schutzverantwortung zu lernen.

Die Autorinnen:

Sarah Brockmeier ist stellvertretende Vorsitzende von Genocide Alert und wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin.

Yvonne van Diepen ist Referentin für die Schutzverantwortung bei Genocide Alert (www.genocide-alert.de). Die beiden Autorinnen sind Mitglied bei der DGVN.

Die Autorinnen danken Philipp Rotmann und Robert Schütte für umfassende Kommentare und ihre Unterstützung.

¹¹ Vgl. hierzu auch Genocide Alert, Human Rights Watch und Gesellschaft für bedrohte Völker (2012): *Auf dem Weg zur nationalen Umsetzung der Schutzverantwortung: Deutschland braucht eine RtoP-Koordinationsstelle*. Verfügbar unter http://www.schutzverantwortung.de/upload/images/R2P_Koordinator_-_Genocide_Alert_-_final.pdf.

Impressum & Bezug:

- ▶ Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN)
Zimmerstraße 26/27, D-10969 Berlin, Tel. (030) 259375-20,
Fax (030) 259375-29, Email: info@dgvn.de, Internet: www.dgvn.de,
Redaktion: Katharina Eimermacher, Dr. Alfredo Märker, Stand: Juli 2013
- ▶ DGVN Policy Papers und andere DGVN-Publikationen können gegen Erstattung der Portokosten bestellt werden. DGVN Policy Papers stehen auch zum Download auf der Internetseite der DGVN zur Verfügung.
- ▶ Aktuelle Berichterstattung und Hintergrundinformationen zur UN-Friedenssicherung finden sich im DGVN Internetportal www.frieden-sichern.de