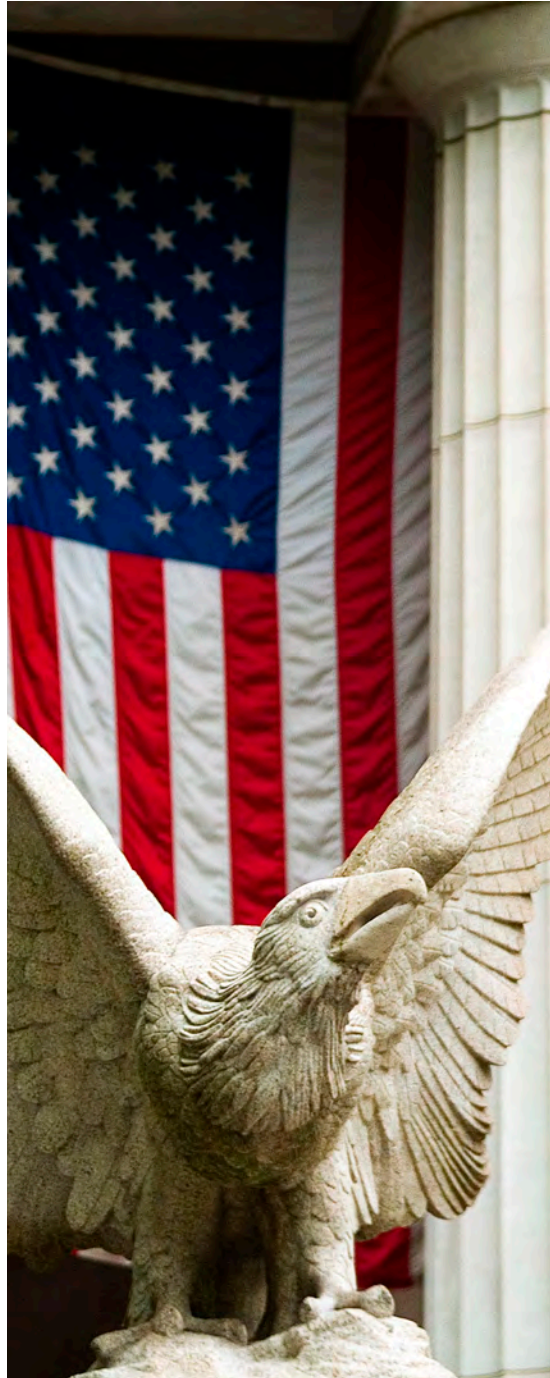


BAND 33

Schutz und Verantwortung

Über die US-Außenpolitik zur Verhinderung
von Gräueltaten

Kurzfassung einer Studie von **Sarah Brockmeier, Gerrit Kurtz** und **Philipp Rotmann**



Adobe- oder Foxit- PDF-Reader zeigen HIER Links und Buttons;dieses Browser-Plugin NICHT!

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZUR DEMOKRATIE
BAND 33**

Schutz und Verantwortung

Über die US-Außenpolitik zur Verhinderung von
Gräueltaten

**Kurzfassung einer Studie von Sarah Brockmeier, Gerrit Kurtz
und Philipp Rotmann**

Im Auftrag und herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Die Autoren

Sarah Brockmeier und Gerrit Kurtz sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin; Philipp Rotmann ist stellvertretender Direktor des GPPi.

Für die hilfreichen Kommentare danken die Autoren: Hannes Ebert, Kai Koddenbrock, Winfried Nachtwei, Jan Ortgies, Urban Reichhold und Léa Steinacker. Für die Zeit, Anregungen und Gespräche geht der Dank der Autoren insbesondere an: Thomas Bagger, Thorsten Benner, Gregor Hofmann, Cornelius Huppertz, Michael Kellner, Tom Koenigs, Otto Lampe, Sergey Lagodinsky, Kerstin Müller, Winfried Nachtwei, Peter Schumann, Robert Schütte, Nicola Wermer, Martin Wilk und einer Reihe von Gesprächspartnern in der amerikanischen Administration und Zivilgesellschaft.



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/> Eine elektronische Fassung kann heruntergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt). Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Schutz und Verantwortung

Über die US-Außenpolitik zur Verhinderung von Gräueltaten

Kurzfassung einer Studie von Sarah Brockmeier, Gerrit Kurtz und Philipp Rotmann

Band 33 der Reihe Demokratie

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Gestaltung: feinkost Designnetzwerk, Sebastian Langer (nach Entwürfen von blotto Design)

Druck: Lokay Druck, Reinheim

Titelphoto: Mike Desisto - flickr.com

ISBN 978-3-86928-106-3

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

T +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** buchversand@boell.de **W** www.boell.de

INHALT

Vorwort	7
SCHUTZ UND VERANTWORTUNG	
Zusammenfassung	9
Trotz Libyen: Schwerpunkt war die Entwicklung von Präventionsinstrumenten	10
Präventionsrat als Motor der Weiterentwicklung	10
Aktuelle Krisen und der Präventionsrat: ein umstrittenes Verhältnis	11
Ist eine neue politische Priorität für die Verhinderung von Gräueltaten praktisch erkennbar?	11
Schlussfolgerungen für die deutsche Außenpolitik	13
Gesellschaftspolitische und politisch-strategische Lehren	14
Praktische Empfehlungen an Zivilgesellschaft, Bundestag und Bundesregierung	15
Literatur	20

Adobe- oder Foxit- PDF-Reader zeigen HIER Links und Buttons;dieses Browser-Plugin NICHT!

VORWORT

Nicht erst seit den Bürgerkriegen und Völkermorden in Ruanda, Bosnien und im Kosovo ist die Frage geboten, was die Weltgemeinschaft tun darf und tun muss, um Menschenleben in anderen Staaten zu retten. Neu ist aber, dass sich diese Frage seit den 1990er Jahren verstärkt auch an Deutschland stellt. Und neu ist auch, dass sich diese Frage nicht mehr vor dem Hintergrund des bipolaren Bündnisdenkens des Kalten Krieges stellt. Es geht nun nicht mehr um die alles dominierenden strategischen Bedenken und Befürchtungen, die prekäre Ost-West-Balance zu gefährden, sondern vielmehr darum, wie die neue kollektive und auch individuelle Staatenverantwortung für den Schutz von Menschenleben aussieht. Das Ende der bipolaren Weltordnung hat den Boden für eine universelle Verpflichtung zum Schutz vor Genozid und ethnischer Vertreibung bereitet. Kein Land der Welt kann sich länger hinter einem Hegemon verstecken. Jede international handlungsfähige Regierung muss sich früher oder später die Frage gefallen lassen, ob sie wirklich alles getan hat, um Völkermorde zu verhindern.

Die Studie *Schutz und Verantwortung*, von der Heinrich-Böll-Stiftung in Auftrag gegeben, versucht, die schwierigen Fragen, die die Verhinderung von Gräueltaten mit sich bringt, mit dem Blick auf einen Akteur und einen Präsidenten zu beleuchten. Diese Perspektive ist relevant, weil die USA immer noch die dominierende Weltmacht sind. Sie ist interessant, weil sie auf die Handlungen Präsident Obamas schaut, der mit großen humanitären und moralischen Verheißungen ins Weiße Haus eingezogen ist. Sie ist lehrreich, weil sie uns Deutschen Anhaltspunkte dafür bietet, was wir mit Blick auf unsere eigene Verantwortung in einer multipolaren Welt tun, aber auch lassen sollten. Seit Deutschlands Enthaltung im UN-Sicherheitsrat im Falle Libyens und dem darauf folgenden kritischen Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Mai 2012 macht der Begriff «Schutzverantwortung» auch hierzulande die Runde. Die Frage nach der Verantwortung Deutschlands bei der Verhinderung von Gräueltaten steht aber schon seit der kontrovers diskutierten Kosovo-Intervention im Raum. Zugleich ist klar, dass die Antwort auf diese Frage nur von Fall zu Fall gegeben werden kann, abhängig von der konkreten Situation und den realistischen Handlungsmöglichkeiten. Ein politikvergleichender Blick soll dazu Denkanstöße liefern.

Mit dieser Studie setzen wir die Debatte fort, die die Stiftung mit einer Kommission und Publikation zur *Zukunft des Völkerrechts in einer globalisierten Welt* im Jahr 2006, der internationalen Konferenz «Verbrechen gegen die Menschheit» im Jahr zuvor, mit den jährlichen Außen- und Sicherheitspolitischen Tagungen sowie fortlaufenden Diskussionen mit führenden Denkerinnen und Denkern in diesem Bereich führt – zuletzt z.B. mit Prof. Michael Ignatieff in Berlin.

Unseren Partnern vom Global Public Policy Institute gebührt an dieser Stelle ein herzlicher Dank für die Kooperation.

Berlin, im Juni 2013

Dr. Sergey Lagodinsky
Leiter des Referats EU/Nordamerika
Heinrich-Böll-Stiftung

Schutz und Verantwortung

Zusammenfassung

Moralische und humanitäre Motive haben eine lange Tradition in der US-amerikanischen Außenpolitik. Dabei sind ehrliche Verantwortungsethik, naive Weltverbesserung und zynische Instrumentalisierung hehrer Werte nicht immer so klar auseinanderzuhalten wie etwa im Fall der Invasion des Irak 2003, der das Vertrauen der Welt in die einzige Supermacht bis heute schwer belastet. Bei der weltweiten Förderung von Menschenrechten und demokratischer Institutionen mithilfe ziviler Mittel oder bei der Begründung militärischer Friedenseinsätze von Bosnien bis zum Kongo spielen Werte in der außenpolitischen Entscheidungsfindung ebenso eine Rolle wie Interessen. An die liberalen und emanzipatorischen Aspekte dieser Tradition knüpfte Präsident Obama an, als er die Verhinderung massenhafter Gräueltaten («mass atrocity prevention») zu einem praktischen Schwerpunkt seiner Außenpolitik zu machen suchte. Entsprechend dem Selbstverständnis der US-Außenpolitik dient die Schutzverantwortung («responsibility to protect») als politisches und völkerrechtliches Konzept dem praktischen Ziel der Verhinderung von Gräueltaten. Gemäß dem Ziel lässt sich Obama ebenso wenig Fesseln anlegen wie seine Vorgänger: So arbeitet seine Regierung gern im multilateralen Konzert der Vereinten Nationen, doch wenn nötig auch allein.

Als außenpolitisches Ziel stand die Verhinderung von Gräueltaten von Beginn an tief im Schatten dringender innenpolitischer Herausforderungen (wie der Finanz- und Wirtschaftskrise) und Wahlversprechen (wie in der Gesundheitspolitik); selbst auf der außenpolitischen Agenda nahmen die Beendigung der Kriege im Irak und in Afghanistan, der «Neustart» der Beziehungen zu Russland und die nukleare Abrüstung den weitaus größten Raum ein. Gleichzeitig konnte Obama darauf bauen, bei diesem Thema an tief verankerte Werte anzuknüpfen und von einer einflussreichen und hochprofessionellen Anti-Völkermord-Lobby unterstützt zu werden. Nicht zuletzt sollte das Vorhaben einen Beitrag zur Wiederherstellung amerikanischer Glaubwürdigkeit in der Welt leisten – eine offene Wunde, deren Heilung Obama selbst mit der Ausweitung gezielter Drohnenangriffe auf Terrorverdächtige erschwerte.

Die Militärintervention in Libyen 2011 hat in Deutschland die erste breite Debatte über das Konzept der Schutzverantwortung ausgelöst. Der Versuch Obamas und seiner Administration, die Verhinderung von Gräueltaten zu einer politischen Priorität zu machen, ist allerdings kaum bekannt, auch wenn sich die grüne Bundestagsfraktion in einem Beschluss vom Dezember 2012 darauf bezog. Im Gegenteil, selbst in der deutschsprachigen Rezeption der amerikanischen Entscheidung für die Libyen-Intervention wurde die wichtige Rolle dieser menschenrechtlichen Aspekte bislang kaum betrachtet.

Trotz Libyen: Schwerpunkt war die Entwicklung von Präventionsinstrumenten

Die Militärintervention in Libyen im Frühjahr 2011 ist das sichtbarste Ergebnis der neuen politischen Bedeutung der Verhinderung von Gräueltaten. Sie ist jedoch in vielerlei Hinsicht kein typisches Beispiel dafür, was die US-Regierung vor allem propagiert: die langfristige Schaffung besserer Strukturen und Instrumente zur wirksamen Prävention.

Zu diesem Zweck verankerte die Administration zunächst das Ziel der Verhinderung von Völkermord und massenhaften Gräueltaten in allen außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Strategiedokumenten. Obamas Nationale Sicherheitsstrategie von 2010 stellt sich klar hinter das Prinzip der Schutzverantwortung und etabliert die Selbstverpflichtung, «dass sich die Vereinigten Staaten und die internationale Gemeinschaft proaktiv in einer strategischen Anstrengung mit der Verhinderung von Gräueltaten und Völkermord beschäftigen».¹ Im August 2011 erklärte US-Präsident Obama die Verhinderung von Völkermord und massenhaften Gräueltaten zum «zentralen nationalen Sicherheitsinteresse und der moralischen Verantwortung der Vereinigten Staaten».²

Präventionsrat als Motor der Weiterentwicklung

In der Administration etablierte Obama ein Atrocities Prevention Board (APB) als ressortübergreifendes Arbeitsgremium, dessen Mitglieder etwa auf der Ebene von Staatssekretären und Abteilungsleitern angesiedelt sind. Dem lag die Einschätzung von Experten zugrunde, dass ohne präsidentielle Führung und ohne institutionelle Verankerung letztlich alle Initiativen Stückwerk bleiben würden. Das APB arbeitet auf Grundlage einer vertraulichen Analyse vorhandener Präventions- und Reaktionsinstrumente, die 59 Empfehlungen entwickelte. In monatlichen Sitzungen treibt das APB seit Mitte 2012 die Umsetzung dieser Vorschläge in den beteiligten Behörden voran, von den Nachrichtendiensten über Außen-, Verteidigungs-, Justiz- und Finanzministerium bis zur Entwicklungshilfeagentur USAID. Dadurch sollen politische Entscheidungsträger bessere Informationskanäle und Handlungsalternativen zur Verhinderung von Gräueltaten erhalten. Dazu gehören z.B. die folgenden Maßnahmen, von denen einige ihre Wurzeln schon in der zweiten Amtszeit von Präsident Bush haben:

- *bessere Verzahnung geheimdienstlicher mit anderen Informationsquellen zur Früherkennung von organisierten Gräueltaten*, sowohl in Form der weltumspannenden Netze diplomatischer, militärischer und entwicklungspolitischer Präsenzen der US-Regierung als auch im Hinblick auf neue Schnittstellen zur Zivilgesellschaft, um deren Warnungen in offizielle Analysen einzuspeisen. Dazu gehört auch die *Einrichtung offizieller Alarmkanäle* innerhalb von Regierungsbehörden, damit in Notfällen zeitkritische Informationen und Warnungen

1 The White House (2006): *The National Security Strategy*. Washington, DC, 16.03., 17.

2 The White House (2011): *Presidential Study Directive on Mass Atrocities. Presidential Study Directive 10*, 04.08., <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/08/04/presidential-study-directive-mass-atrocities>.

- vor Gräueltaten die politische Entscheidungsebene auch trotz Blockaden und Meinungsverschiedenheiten entlang des üblichen Dienstweges erreichen;
- die *Weiterbildung für Mitarbeiter aller relevanten Ministerien und Diplomaten* in den Auslandsvertretungen zu Frühwarnindikatoren von massenhaften Gräueltaten und möglichen Präventivmaßnahmen;
 - *wirksamere Nutzung bestehender nationaler und internationaler Strafverfolgungsmechanismen*;
 - Entwicklung *raffinierterer Visasperren und Sanktionen*, letztere auch gegen US-amerikanische Firmen, die z.B. durch die Bereitstellung von Informationstechnologie zu schweren Menschenrechtsverletzungen in Syrien oder im Iran beitragen;
 - Schaffung von konzeptionellen Grundlagen, Planspielen und Ausbildungselementen für *militärische Einsatzszenarien zum Schutz von Zivilisten vor Gräueltaten* («mass atrocity response operations») aufgrund der Prämisse, dass diese Aufgabe aus Sicht von Militärexperten taktisch, operativ und moralisch besondere Anforderungen stellt und deshalb über die bestehenden Instrumente hinaus gezielter Investitionen bedarf.

Engagierte Persönlichkeiten wie die Aktivistin Samantha Power spielten eine zentrale Rolle dabei, der Verhinderung von Gräueltaten die notwendige politische Aufmerksamkeit zu sichern und, der Aufgabe entsprechend, die Handlungsfähigkeit der Regierung zu unterstützen. Dieses «Politikunternehmertum» war entscheidend für die Aufbauphase, müsste jedoch durch eine breitere institutionelle Verankerung ergänzt werden.

Aktuelle Krisen und der Präventionsrat: ein umstrittenes Verhältnis

Neben der Entwicklung neuer Instrumente beschäftigte sich das APB in den knapp zwölf Monaten seiner Existenz mehrfach mit potentiellen und aktuellen Krisen. Sein Versuch, sich im Sommer 2012 nach starkem Druck aus dem Kongress mit eigenen Vorschlägen in die Syrienpolitik der Administration einzumischen, endete allerdings in einem Fehlschlag. Seitdem liegt der Schwerpunkt des APB auf mittelfristiger Präventionsarbeit in Situationen, in denen in absehbarer Zukunft Gräueltaten verübt werden könnten, ohne dass diese bereits im Visier der bestehenden Krisenreaktionsprozesse der US-Regierung stehen.

Hierzu haben die US-Nachrichtendienste Risikoklassen entwickelt. Über Länder der höchsten Risikoklasse für die Verübung von Gräueltaten sowie über andere potentiell gefährliche Entwicklungen wird monatlich im APB berichtet. Alle anderen Mitglieder des APB haben die Möglichkeit, darüber hinaus Analysen zu weiteren Risikosituationen in Auftrag zu geben.

Ist eine neue politische Priorität für die Verhinderung von Gräueltaten praktisch erkennbar?

Ob diese Bemühungen über die Schaffung neuer bürokratischer Verfahren hinaus in der Praxis helfen, Gräueltaten zu verhindern, ist nicht so einfach zu klären. Ein

fairer und realistischer Bewertungsmaßstab dafür kann sich weder auf die Wirksamkeit einzelner Maßnahmen (kaum zuverlässig messbar) noch auf die unbestrittene Priorität dieses Ziels im Verhältnis zu anderen politischen Zielen einer demokratisch gewählten US-Regierung beziehen. Dennoch muss sich die Obama-Administration an ihren eigenen Ansprüchen messen lassen, die Verhinderung von Gräueltaten zu einer außenpolitischen Priorität auf höchster Ebene gemacht und diese Priorität in praktische Politik umgesetzt zu haben. In Obamas eigenen Worten: «Letztes Jahr ... habe ich deutlich gemacht, dass «die Verhinderung von massenhaften Gräueltaten und Völkermord ein zentrales nationales Sicherheitsinteresse und eine zentrale moralische Verantwortung der Vereinigten Staaten darstellt.» Das bedeutet nicht, dass wir überall in der Welt militärisch intervenieren müssen, wo Unrecht geschieht. Das können wir nicht, und das sollten wir nicht. Das bedeutet stattdessen, dass wir über viele Instrumente verfügen – diplomatische und politische, wirtschaftliche und finanzielle, nachrichtendienstliche und strafrechtliche, und nicht zuletzt unsere moralische Überzeugungskraft. Und ich glaube – ich weiß – dass wir mit diesen Instrumenten in den letzten drei Jahren unzählige Menschenleben gerettet haben.»³

Unabhängig von der Messbarkeit der Rettung von Menschenleben – lässt sich tatsächlich feststellen, dass die Verhinderung von Gräueltaten neues Gewicht bekommen hat?

Die Analyse der Politik seiner Administration in den Vereinten Nationen sowie in Sri Lanka, Kirgistan, Sudan und Südsudan, Kongo, Kenia, Libyen, Syrien und bei der Bekämpfung der Lord's Resistance Army (LRA) in Zentralafrika ergibt eine gemischte Bilanz. Eine persönliche Priorität des Präsidenten ist unbestreitbar zu erkennen: In jedem dieser Fälle war Obama selbst am Telefon, um auf Akteure in diesen Konflikten einzuwirken, nahm Termine wahr, die wahrscheinlich nicht im Kalender eines anderen US-Präsidenten gelandet wären, oder machte in internen Runden mit Kabinettsmitgliedern und Beratern die Priorität deutlich, welche die Verhinderung von Gräueltaten für ihn persönlich einnahm.

Neben dem Ausnahme- und Extremfall einer militärischen Intervention in Libyen, die es nach allen bislang veröffentlichten Analysen des Entscheidungsprozesses ohne dieses persönliche Anliegen Obamas in dieser Form nicht gegeben hätte, kam in allen Fällen ein breites Spektrum von zivilen Instrumenten zum Einsatz: öffentliche Stellungnahmen, persönliche Gespräche des Präsidenten, bilaterale und multilaterale Diplomatie, Sanktionen, internationale Untersuchungen und die Unterstützung internationaler Strafverfolgungsmaßnahmen. Nur in einer Minderzahl der Fälle gab es militärische Komponenten, wie die Entsendung von Militärberatern in Zentralafrika. Nicht immer ist auseinanderzuhalten, welche dieser Maßnahmen besonders der Verhinderung von Gräueltaten dienten. Es ist davon auszugehen, dass solche Maßnahmen gerade dann am besten zum Tragen kamen, wenn ihnen keine anderen bedeutenden Interessen entgegenstanden.

³ The White House (2012): Remarks by the President at the United States Holocaust Memorial Museum. Washington, DC, 23.04., <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/04/23/remarks-president-united-states-holocaust-memorial-museum>, abgerufen am 06.12.2012.

Ob all diese Aktivitäten im Vergleich zu den Vorgängerregierungen eine neue Qualität des Engagements zur Verhinderung von Gräueltaten erreichen, ist selten überzeugend nachzuvollziehen. In Libyen und in Kenia mag solch ein Engagement erkennbar sein, unabhängig von den kontraproduktiven Folgen der Libyen-Intervention für die internationale Akzeptanz der Schutzverantwortung. In den meisten anderen Beispielen wie dem Kongo und dem Sudan zeigt die Analyse, dass sich die Obama-Administration zwar eifrig bemüht hat, auf kurze Sicht und im Hinblick auf einzelne Ereignisse wie Wahlen und Referenden präventiv tätig zu werden. Doch an den komplexen politischen Ursachen für die immer neuen Gräueltaten in diesen Konflikten wollte sich auch diese US-Regierung oft nicht abarbeiten. Damit ist sie allerdings international in bester Gesellschaft, und guter Rat ist auch anderswo teuer. Das Beispiel Syriens, wo in der Frage effektiver und verantwortlicher internationaler Einflussmöglichkeiten auch nach zwei Jahren Bürgerkrieg noch begründete Ratlosigkeit herrscht, mag auch mit Blick auf diese Tragödien zu denken geben.

Schlussfolgerungen für die deutsche Außenpolitik

«Die Verhinderung von Völkermord», so die Genocide Prevention Task Force in ihrem Abschlussbericht, «ist ein erreichbares Ziel. Völkermord ist nicht die unvermeidliche Folge «uralter Feindschaften» oder das Werk irrationaler Rädelsführer. Völkermord erfordert Planung und wird systematisch durchgeführt. Es gibt Wege, Anzeichen und Symptome dafür zu erkennen, und in jeder Phase gangbare Möglichkeiten, ihn zu verhindern, wenn wir entschlossen und vorbereitet sind.»⁴ Die Obama-Administration hat sich die Erkenntnis zu Eigen gemacht, dass massenhafte Gräueltaten systematisch verhindert werden können.

Unabhängig von den bisherigen Ergebnissen ergeben sich aus der gewachsenen politischen Bedeutung der Verhinderung von Gräueltaten in Washington zwei Arten von Konsequenzen für die deutsche Außenpolitik.

Einerseits wird die Nachfrage nach einem deutschen Engagement im Bündnis und in den Vereinten Nationen eher zunehmen. Die Entscheidung Obamas für die Militärintervention in Libyen hat gezeigt, dass unter bestimmten Umständen menschenrechtliche Erwägungen für diese Administration zum Kriegsgrund werden können. Viel häufiger werden sich weniger umstrittene Fragen der Beteiligung an praktischen Maßnahmen unterhalb der Gewaltschwelle stellen. Beispiele wären Sanktions- und Strafverfolgungsmechanismen, wo die Berater Obamas die Möglichkeiten für die effektive Verhinderung von Gräueltaten noch bei weitem nicht ausgereizt sehen. Quer durch die Instrumentenlandschaft, von den zivilen bis zu den militärischen, wird Deutschland in Zukunft wieder vor der Entscheidung stehen, US-geführte oder von den USA geförderte internationale Bemühungen zu unterstützen oder mitzugestalten. Dies kann auch auf europäischer Ebene geschehen. Zuletzt schlugen die USA beispielsweise die Verhinderung von Gräueltaten als eines von vier Schwerpunkt-

⁴ Ebd.

themen für ein Dialogforum zwischen den USA und der EU im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit vor.⁵

In diesen Fragen werden die USA bei weitem nicht die einzigen sein, die wachsende Ansprüche an Deutschland stellen. Die Friedenseinsätze der Vereinten Nationen brauchen in vielerlei Hinsicht mehr Unterstützung, um den Mandaten des Sicherheitsrats zum Schutz von Zivilisten gerecht werden zu können. Frankreich und Großbritannien werden von Fall zu Fall ins gleiche Horn stoßen, unabhängig davon, ob sie als glaubwürdige Vertreter der Schutzverantwortung gelten.

Andererseits gilt es in der deutschen außenpolitischen Debatte auch unabhängig von den Ansprüchen enger Partner und den Wünschen der Vereinten Nationen zu fragen, inwieweit ein stärkerer Einsatz für die Schutzverantwortung im deutschen Interesse liegt. Die Verhinderung von schwersten Menschenrechtsverbrechen entspricht den von allen Bundesregierungen vertretenden normativen Grundsätzen und Wertevorstellungen einer deutschen Außenpolitik.

Wenn Deutschland – wie von SPD und Grünen, aber auch darüber hinaus gefordert – seiner Schutzverantwortung in Zukunft besser gerecht werden möchte, welche Maßnahmen der USA ließen sich in Deutschland übernehmen?

Gesellschaftspolitische und politisch-strategische Lehren

Über den mittelbaren bündnispolitischen oder multilateralen Druck hinaus gilt es in erster Linie zu fragen, wie Deutschland aus der amerikanischen Erfahrung lernen kann, um seiner Schutzverantwortung besser gerecht zu werden. Auf einer grundsätzlichen Ebene sind bei der Beantwortung dieser Frage drei Aspekte zu unterscheiden: gesellschaftspolitische Fundamente, zivilgesellschaftliche Mobilisierungsfähigkeit und politisch-strategische Führung.

Die *gesellschaftspolitische Debatte* um schwerste Menschenrechtsverbrechen im Ausland bewegt sich in Deutschland und den USA in unterschiedlichen Bezugssystemen. Die Debatte um den Begriff «Never again!» bzw. «Nie wieder!» in Bezug auf den Holocaust illustriert diesen Unterschied: Für die amerikanische Politik gilt es, nie wieder Völkermord zuzulassen. Aktivisten wie der KZ-Überlebende Elie Wiesel und hochrangige Politiker bis hin zu Präsident Obama ziehen regelmäßig Vergleiche zu aktuellen Gräueltaten in Ruanda, Srebrenica oder Darfur. Historische Verantwortung bedeutet dort, auch heute nach Kräften gegen massenhafte Gräueltaten vorzugehen. In Deutschland ist die dominante Interpretation eine andere. «Nie wieder Krieg», die pazifistische Schlussfolgerung aus zwei Weltkriegen, ist politisch wirkmächtiger als Joschka Fischers «Nie wieder Auschwitz!» zur Rechtfertigung des Kosovo-Einsatzes der Bundeswehr, das in der deutschen Debatte vor allem als unzulässige Relativierung des Holocaust kritisiert wurde. Der Kosovo-Krieg bleibt in der Friedensbewegung bis heute umstritten. In der deutschen Erinnerungskultur bleibt der Holocaust vor allem innenpolitisch relevant, als Auftrag für immerwährende Wachsamkeit gegen Faschismus und Rassismus. Demgegenüber findet eine besondere Verantwortung Deutschlands für die zivile Krisen- und Konfliktprävention fast nur in Sonntags-

5 Gespräch mit Mitarbeitern von USAID in Washington und Brüssel, März 2013.

reden Unterstützung – und eine noch konkretere Verantwortung für die Verhinderung massenhafter Gräueltaten im Ausland wird ohnehin kaum diskutiert.

Die *politischen Prioritäten und die Mobilisierung der Zivilgesellschaft* folgen diesen Unterschieden im Diskurs. In den USA war der zivilgesellschaftliche Druck für eine aktivere Politik zur Verhinderung von Völkermord und Gräueltaten einer der wichtigsten Gründe für die entsprechenden Maßnahmen. In Deutschland spielt das Thema keine wesentliche Rolle für die großen kirchlichen und menschenrechtspolitischen Organisationen, obwohl sich eine Vielzahl von Gruppen für Frieden und Menschenrechte engagiert. Gerade die kirchlich geprägte Friedensbewegung steht der Schutzverantwortung mehrheitlich immer noch skeptisch gegenüber. Auch ist der politische Apparat in Deutschland weniger durchlässig für den Austausch mit Wissenschaft und Gesellschaft. Politikunternehmerinnen wie Samantha Power, die von der Zivilgesellschaft in die Bürokratie wechseln und wieder zurück, gibt es in Deutschland kaum.

Dementsprechend fehlt im Vergleich zu den USA in Deutschland die *politische Führung*. Der wichtigste Beitrag der Genocide Prevention Task Force waren nicht ihre Empfehlungen, sondern ihre Zusammensetzung: Das «Who's who» glaubwürdiger außen- und sicherheitspolitischer Experten unter Vorsitz von Madeleine Albright und William Cohen leistete einen unabdingbaren Beitrag für die Akzeptanz dieser Zielsetzung in der politischen Elite Washingtons. Selbstverständlich wäre eine ähnliche Kommission in Deutschland denkbar, wenn sich lagerübergreifend geeignete Persönlichkeiten aufgrund ihrer Erfahrungen in Südosteuropa, Afghanistan und Afrika für eine solche außenpolitische Zielsetzung engagieren würden – und damit gewählten Politikern den notwendigen Rückenwind verschafften.

Praktische Empfehlungen an Zivilgesellschaft, Bundestag und Bundesregierung
Die in dieser Studie beschriebenen Erfahrungen in den USA verdeutlichen, dass die Verankerung der Schutzverantwortung und die Verhinderung von massenhaften Gräueltaten in der Außenpolitik nicht allein eine Sache der Exekutive ist. Empfehlungen für strukturelle Reformen und Maßnahmen müssen dementsprechend nicht nur an die Bundesregierung, sondern auch an den Bundestag und die Zivilgesellschaft gerichtet werden.

Das erfolgreiche Beispiel von Menschenrechtskampagnen in den USA zeigt, wie sich auch mit schwierigen Themen mehr politische Aufmerksamkeit und Handlungsdruck erzeugen lässt. Zwar mögen Beispiele von extremer Vereinfachung komplexer Konfliktzusammenhänge wie durch die «Kony 2012»-Kampagne und von Teilen der «Save Darfur»-Bewegung die sichtbarsten Beispiele für diese professionelle Mobilisierung sein. Derartige zivilgesellschaftliche Arbeit ist aber weder repräsentativ noch alternativlos. Zivilgesellschaftliche Gruppen in Deutschland sollten sich durch einzelne abschreckende Beispiele nicht davon abhalten lassen, ihre gewählten Vertreter, die Bundesregierung und die EU-Organe stärker an ihren eigenen Worten zur Umsetzung der Schutzverantwortung zu messen. Gerade wenn es um Präventionsarbeit und zivile Instrumente geht, die in den Medien wenig Aufmerksamkeit finden – dauerhafter Druck aus der Zivilgesellschaft war im amerikanischen Fall

unabdingbar, um selbst einem verhältnismäßig engagierten Befürworter der Schutzverantwortung im Weißen Haus den nötigen öffentlichen Rückenwind zu verschaffen. Konkret könnte das bedeuten:

- Die Diskussion um die Umsetzung der Schutzverantwortung, ihre praktischen Konsequenzen und die Erfordernisse eines wirksamen Schutzes von Zivilisten vor Gräueltaten ist stärker *in die Öffentlichkeit zu tragen*. Befürchtungen vor einer Militarisierung dieser Debatte sind zwar ernst zu nehmen, aber auch gegen die Folgen des Schweigens abzuwägen: je schwächer die Diskussion um effektive Prävention, desto länger bleibt es still, bis nur noch die Beteiligung oder Nichtbeteiligung an einer Militärintervention oder an Waffenlieferungen zur Debatte stehen. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang auch ein stärkerer Fokus auf aktuelle Gräueltaten durch solche zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich gegen ein Vergessen der massenhaften Verbrechen des Nazi-Regimes einsetzen. Auch in der friedens- und sicherheitspolitischen Bildungsarbeit in Schulen könnten diese Debatten stärker thematisieren werden.
- Man könnte stärker den *offenen Austausch mit wissenschaftlichen Experten sowie Praktikern in Politik, Diplomatie, Entwicklungszusammenarbeit und auch in den Streitkräften* pflegen, wo diese Institutionen geeignete Formen des Austauschs zulassen. Denn oft genug entstehen neue Handlungsoptionen erst aus der Kombination der Unabhängigkeit und Sachkenntnis zivilgesellschaftlicher Stimmen und wissenschaftlicher Experten mit der Prozesskenntnis politischer Praktiker. Gleichzeitig könnte und sollte die Zivilgesellschaft neue Gesprächskanäle zur Frühwarnung nutzen, wenn sie über eigene Netzwerke vor Ort belastbare Warnsignale erhält.
- *Kurzfristig sind breite Kampagnenplattformen zu drohenden Gräueltaten* in bestimmten Ländern oder Regionen zu bilden, sowohl auf deutscher als auch auf europäischer Ebene. Zumindest in den USA war es eine der entscheidenden Stärken der Anti-Völkermord-Lobby, dass sie quer durch die politischen Lager und religiösen Konfessionen organisiert und mobilisierungsfähig ist.

Aus der wichtigen Rolle des amerikanischen Kongresses bei der Mobilisierung politischer Aufmerksamkeit auf Spitzenebene lässt sich vor allem ein Aspekt auf Deutschland übertragen: Die Legislative hat nicht nur durch die Gesetzgebung Einfluss, sondern kann auch in der direkten Auseinandersetzung mit der Exekutive Themen setzen und Aufmerksamkeit schaffen. Dabei ist allerdings den Parlamenten in den USA und Deutschland die Tendenz gemein, sich im Kampf um Informationen und Einfluss mit Ministerien in kleinteiligen Details zu verlieren, statt Debatten um große Themen voranzubringen. Daraus zu lernen könnte für den Deutschen Bundestag zum Beispiel heißen:

- Im *Auswärtigen Ausschuss* und seinen Unterausschüssen für Zivile Krisenprävention und Vereinte Nationen wie auch im *Menschenrechtsausschuss* ist eine *aktivere deutsche Rolle* zur Verhinderung von massenhaften Gräueltaten als

wichtige Querschnittsaufgabe zu etablieren, etwa durch die Einrichtung einer entsprechend zusammengestellten Berichterstattergruppe im Auswärtigen Ausschuss, die sowohl den Kontakt zur Zivilgesellschaft (auch in Form öffentlicher Anhörungen) als auch zur Bundesregierung hält.

- Der Auswärtige Ausschuss richtet eine *regelmäßige mündliche Berichterstattung des Auswärtigen Amtes zu spezifischen Risikosituationen* ein. Dadurch kann hochrangige Aufmerksamkeit im Auswärtigen Amt befördert werden, ohne ein weiteres Mandat zur Vorlage regelmäßiger Schriftstücke zu schaffen, deren Aufwand erfahrungsgemäß in keinem Verhältnis zu ihrem Nutzen steht.
- Die Verhinderung von Gräueltaten könnte Gegenstand *regelmäßiger Diskussionen mit anderen europäischen Parlamenten* werden, um zu einem besseren gegenseitigen Verständnis und einer gemeinsamen Meinungsbildung in Europa beizutragen.⁶

Die entscheidende Voraussetzung, um das außenpolitische Querschnittsthema der Verhinderung von Gräueltaten institutionell zu verankern, war und ist in den USA die *Wahrnehmung politischer Führung*. Was dort Präsident und Weißes Haus tun, muss im deutschen Regierungssystem allerdings nicht pauschal der Bundeskanzlerin und dem Kanzleramt zugeordnet werden. Der Vorschlag einer Zentralisierung der Sicherheitspolitik in einem aufgewerteten Nationalen Sicherheitsrat, im Jahr 2008 von der CDU/CSU-Fraktion aufgeworfen, scheint derzeit von keiner Fraktion mehr beabsichtigt zu sein. Die wichtigste Lehre aus der amerikanischen Erfahrung ist ohnehin nicht eine bestimmte strukturelle Ausgestaltung, sondern die politische Führungsleistung, von höchster Stelle nachhaltigen Rückenwind für Veränderungen zu schaffen. Das heißt konkret:

- Im nächsten *Koalitionsvertrag* könnte man eine ressortübergreifende politische Priorität für eine aktivere deutsche Rolle bei der Verhinderung von Gräueltaten und schwersten Menschenrechtsverbrechen festschreiben. Ein entsprechender Auftrag des Koalitionsvertrages müsste in weiteren *ausßen-, entwicklungs- und verteidigungspolitischen Konzept- und Strategiedokumenten* konkretisiert und durch die zuständigen Mitglieder der Bundesregierung, insbesondere den Außenminister oder die Außenministerin, *aktiv in die Öffentlichkeit getragen* werden.
- Einen *Sachstandsbericht* zu erstellen, wie ihn Obama 2011 in Auftrag gab. Der Bericht würde einen *Überblick über bestehende Instrumente und Kapazitäten* schaffen, die einen Beitrag zur Verhinderung von Gräueltaten leisten könnten. Ein solcher Bericht darf jedoch nicht nur Auswärtiges Amt und Verteidigungsministerium abdecken (und weder auf militärische noch auf zivile Mittel allein verengt werden), sondern muss auch das Entwicklungsministerium, die Nachrichtendienste sowie die Ressorts für Justiz, Finanzen, Wirtschaft und Inneres betrach-

⁶ Vgl. hierzu auch Task Force on the EU Prevention of Mass Atrocities (2013): *The EU and the Prevention of Mass Atrocities - An Assessment of Strengths and Weaknesses*. 23.02.

ten.⁷ Dabei gilt es die multilaterale Dimension jeweils prominent zu berücksichtigen, ohne sich hinter EU oder UN zu verstecken. Denn die Effektivität multilateraler Instrumente ergibt sich im Großteil aus der Leistungsfähigkeit der nationalen Beiträge – das gilt bei der Durchsetzung von Sanktionen und der Anwendung strafrechtlicher Instrumente ebenso wie im Extremfall des Einsatzes militärischer Mittel. Für diesen Fall muss sichergestellt werden, dass die Bundeswehr auf die spezifischen strategischen, operativen und taktischen Implikationen möglicher Einsatzszenarien zum Schutz von Zivilisten in Kriegsgebieten optimal vorbereitet ist.

Auf Grundlage eines solchen Berichts wäre es Aufgabe des Auswärtigen Amtes, eine aktive Verhinderung von Gräueltaten als Querschnittsaufgabe voranzutreiben. Dazu gehört:

- An der *völkerrechtlichen Weiterentwicklung* der Schutzverantwortung in und durch die Vereinten Nationen, insbesondere im Dialog mit Ländern wie China, Indien und Brasilien, sollte man engagiert mitarbeiten. Echte Interessen- und Wertekonflikte dürfen nicht darüber hinweg täuschen, dass westliche Akteure die Grundregeln der internationalen Ordnung nicht mehr unter sich aushandeln können. Mit den Einwänden und Vorschlägen Anderer gilt es sich unvoreingenommen auseinanderzusetzen.⁸
- Die praktische Umsetzung der Schutzverantwortung zur Verhinderung von Gräueltaten ist in eine *aktivere und strategischere Politik der Konfliktprävention und -bearbeitung* zu integrieren. Dabei gilt es stets, aufmerksam auf Zielkonflikte zwischen langfristiger Friedensförderung und kurzfristiger Verhinderung von Gräueltaten zu achten (siehe Kap. 2 der Langfassung dieser Studie). Eine solche Politik hat multilaterale Komponenten wie die Unterstützung der präventiven Diplomatie und der Friedenseinsätze der Vereinten Nationen; doch um wirksam zu werden, müsste sie stärker in einer eigenen politischen Verantwortung der Bundesregierung verankert sein. Daraus ergeben sich hochrangige Besetzung, Einfluss und Ressourcen. Ob die Bundesregierung diesen Schwerpunkt in die Arbeit länderspezifischer Task Forces integriert,⁹ den Ressortkreis Zivile Krisen-

7 Vgl. hierzu auch Genocide Alert, Human Rights Watch und Gesellschaft für bedrohte Völker (2012): *Die Schutzverantwortung umsetzen: Deutschland braucht einen RtoP-Bestandsbericht*. Verfügbar unter http://www.genocide-alert.de/cms/upload/Policy_Paper_10-2012_Audit.pdf.

8 Thorsten Benner (2012): *Brasilien als Normunternehmer: die Responsibility While Protecting*. Vereinte Nationen 6/2012.

9 Vgl. *Ressortübergreifende Leitlinien für den Umgang mit fragilen Staaten*, http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626452/publicationFile/171874/120919_Leitlinien_Fragile_Staaten.pdf

prävention deutlich aufwertet¹⁰ oder ein neues Gremium ähnlich dem Atrocities Prevention Board schafft, ist dabei zweitrangig.

- Auf der operativen Ebene könnte man sowohl die deutschen Auslandsvertretungen und die Länderreferate im Auswärtigen Amt und BMZ als auch andere deutsche Stellen im Ausland vom BND bis zur GIZ stärker für das Thema sensibilisieren. Mitarbeiter dort sollen geeignete *Fortbildungsangebote insbesondere zur Früherkennung von Risikofaktoren* für Gewaltkonflikte und massenhafte Gräueltaten erhalten und *direkte Berichtskanäle für entsprechende Warnungen* einrichten. Darüber hinaus gilt es, Warnsignale und Risiken zu einem *regelmäßigen Thema der Berichterstattung und Analyse* zu machen, wie es im Auswärtigen Amt von Seiten des neu ernannten Focal Point für die Schutzverantwortung bereits geplant ist. Für die deutsche Zivilgesellschaft gilt es, eine *hochrangige Anlaufstelle zur Frühwarnung* einzurichten (z.B. den Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung) und diese Stelle entsprechend auszustatten, dass sie nicht nur Informationen einspeisen, sondern auch politisches Handeln sicherstellen kann.
- Die Rolle des Focal Point für die Schutzverantwortung im Auswärtigen Amt ist von der Anlaufstelle für die internationale R2P-Debatte zum *Beauftragten der Bundesregierung für die Wahrnehmung der Schutzverantwortung* auszubauen, dementsprechend organisatorisch zu verankern und politisch zu unterstützen. Dies könnte z.B. in Personalunion mit einem Beauftragten der Bundesregierung für Konfliktbearbeitung geschehen.¹¹

An Vorschlägen für geeignete Initiativen zur Verbesserung europäischer und multilateraler Instrumente fehlt es nicht, wie die Vorschläge der Task Force on the EU Prevention of Mass Atrocities für die Ebene des Europäischen Rates, den Europäischen Auswärtigen Dienst und in relevanten Kooperationsformaten der EU jüngst wieder belegen.¹² Wer für eine stärkere Unterstützung der Vereinten Nationen und eine aktivere Rolle bei der Stärkung der Schutzverantwortung wirbt, muss auch den Anspruch haben, diese multilateralen Institutionen effektiver zu machen – auch mithilfe eigener (auch personeller) Beiträge und eigener politischer Initiativen. Der jüngste Vorstoß der Bundesregierung zur Stärkung der Polizeikapazitäten in Friedensmissionen darf in dieser Hinsicht durchaus als Vorbild dienen.

10 Vgl. hierzu die jüngst vorgelegten *Eckpunkte einer Strategie für Friedensförderung und Konflikttransformation* von Edelgard Bulmahn, Hans-Joachim Giessmann, Marius Müller-Hennig, Mirko Schadewald und Andreas Wittkowsky, Friedrich-Ebert-Stiftung 2013. Siehe auch Fraktion Bündnis 90/die Grünen (2011): *Antrag: Zivile Krisenprävention ins Zentrum deutscher Außenpolitik rücken. Drucksache 17/5910*, 25.05.

11 Vgl. *Eckpunkte*, S.17. Zum Thema eines Koordinators vgl. 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>

12 Task Force on the EU Prevention of Mass Atrocities (2013): *The EU and the Prevention of Mass Atrocities - An Assessment of Strengths and Weaknesses*, S. 23-24.

LITERATUR

- Alex J. Bellamy (2011): *Mass Atrocities and Armed Conflict: Links, Distinctions, and Implications for the Responsibility to Protect*. Policy Analysis Brief The Stanley Foundation, Februar.
- Genocide Prevention Task Force (2008): *Preventing Genocide. A Blueprint for U.S. Policymakers*. The American Academy of Diplomacy, US Holocaust Memorial Museum, US Institute of Peace, Washington, DC.
- Samantha Power (2002): *A problem from hell: America and the age of genocide*. New York: Harper.
- Sarah Sewall, Dwight Raymond und Sally Chin (2010): *Mass Atrocity Response Operations: A Military Planning Handbook*. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School.
- The White House (2011): *Presidential Study Directive on Mass Atrocities*. Presidential Study Directive 10, 04.08., <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/08/04/presidential-study-directive-mass-atrocities>.
- The White House (2012): *Factsheet: Comprehensive Strategy and New Tools to Prevent and Respond to Atrocities*. Washington, DC, 23.04., <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/04/23/fact-sheet-comprehensive-strategy-and-new-tools-prevent-and-respond-atro>.
- The White House (2012): *Remarks by the President at the United States Holocaust Memorial Museum*. Washington, DC, 23.04., <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/04/23/remarks-president-united-states-holocaust-memorial-museum>.
- The White House (2006): *The National Security Strategy*. Washington, DC, 16.03., 17.

Für eine detaillierte Literaturliste siehe die Langfassung dieser Studie unter www.boell.de.

Adobe- oder Foxit- PDF-Reader zeigen HIER Links und Buttons;dieses Browser-Plugin NICHT!



Was darf oder muss die Weltgemeinschaft tun, um Völkermord und ethnische Vertreibung in eigentlich souveränen Staaten zu verhindern? Spätestens seit der kontrovers diskutierten Kosovo-Intervention stellt sich diese Frage auch für Deutschland. Die Studie *Schutz und Verantwortung* versucht, die Verpflichtungen, Probleme und Interessenlagen, die die Verhinderung von Gräueltaten berührt, mit einem aktuellen Blick auf die Politik der Vereinigten Staaten zu skizzieren. Sie bietet Anhaltspunkte dafür, wie und in welchem Umfang Deutschland seiner eigenen außenpolitischen Verantwortung in einer multipolaren Welt gerecht werden kann.

Heinrich-Böll-Stiftung

Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Die grüne politische Stiftung

T 030 285340 **F** 030 28534109

E info@boell.de **W** www.boell.de

ISBN 978-3-86928-106-3

