



Damit »Nie wieder« Wirklichkeit wird

Deutschlands Rolle im UN-Sicherheitsrat
bei der Prävention von Massenverbrechen

TIBI GALIS UND JACK MAYERHOFER

Dezember 2018

- Der Sitz im UN-Sicherheitsrat in den Jahren 2019 und 2020 eröffnet Deutschland eine wichtige Gelegenheit, seine eigene Geschichte zu würdigen, indem es die Prävention von Massenverbrechen weltweit vorantreibt. Deutschland kann auf seiner vergangenen Unterstützung von Präventionsmechanismen in Lateinamerika und Ostafrika aufbauen und seine robusten, globalen Kapazitäten weiter verbessern.
- Um dieses Ziel zu erreichen, muss das derzeitige System davon abrücken, von Konflikt zu Konflikt zu springen, wobei der Fokus auf Situationen beschränkt bleibt, in denen Massenverbrechen unmittelbar bevorstehen oder bereits begangen werden.
- Deutschland kann die Fehler der Vergangenheit vermeiden, indem es eine Reihe von Zielen verfolgt, die darauf ausgerichtet sind, Massenverbrechen in einem frühen Stadium vorzubeugen. Dadurch kann es den Sicherheitsrat zu einer von Grund auf neuen Herangehensweise gegenüber Risikofaktoren für Massenverbrechen führen.
- Während seiner Amtszeit im Sicherheitsrat kann Deutschland die Priorität auf frühere Prävention legen, indem es neue wie bestehende Instrumente unterstützt, indem es auf allen Entscheidungsebenen des Rats Fragen der Gewaltprävention sowie Genderfragen einbringt, und indem es sich sowohl den Angriffen auf das Menschenrechtssystem als auch dem lähmenden politischen Stillstand innerhalb und außerhalb der UN entgegenstellt.

1. Hintergrund

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein besonderer Staat. Sie wurde aus der Tragödie der Shoah geboren und trägt ein Erbe kommunistischen Machtmissbrauchs, unter dem ein Teil seiner Bevölkerung litt. Die Bundesrepublik Deutschland zählt damit zu den wenigen UN-Mitgliedsstaaten, deren staatliche Gründungsstruktur zum Teil mit der Zielsetzung entwickelt wurde, Massenverbrechen zu verhindern. Diese Geschichte ist der Grund, warum die Bundesregierung 2017 in ihrem Strategiepapier »Leitlinien der Bundesregierung – Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern« (im weiteren »Leitlinien zur Verhinderung von Krisen«) die Bedeutung unterstrichen hat, Massenverbrechen zu verhindern. Das Papier beschreibt die Leitlinien ihrer Politik der Konfliktvermeidung:

»Aus den Trümmern zweier Weltkriege und dem Zivilisationsbruch der Shoah erwachsen, hat sich die Bundesrepublik Deutschland in den Dienst des Friedens gestellt. ... Deutschland bekennt sich zu der besonderen Verantwortung, die ihm aus seiner Geschichte erwächst. Die Vermeidung von Krieg und Gewalt in den internationalen Beziehungen, das Verhindern von Völkermord und schweren Menschenrechtsverletzungen und das Eintreten für bedrohte Minderheiten sowie für die Opfer von Unterdrückung und Verfolgung gehören zur deutschen Staatsraison.« (Bundesregierung 2017:44,47).

Deutschland wurde aus der Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten für 2019 und 2020 als nicht-ständiges Mitglied in den Sicherheitsrat gewählt. Daraus ergibt sich für Deutschland die Möglichkeit und angesichts seiner eigenen Leitlinien auch die Verpflichtung, die Institutionalisierung weltweiter Prävention von Massenverbrechen zu unterstützen. Dies wird keine leichte Aufgabe, ist doch die aktuelle globale Sicherheitslage von extremer Unbeständigkeit gekennzeichnet. Zudem sind in vielen Gesellschaften Risikofaktoren für Völkermord und andere Massenverbrechen anzutreffen.¹ Darüber hinaus bestimmen andauernde Massenverbrechen (darunter werden Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie Kriegsverbrechen gefasst) aktuell das Leben einer sehr großen Zahl von Menschen, etwa in Syrien und Myanmar, um nur zwei von vielen Fällen zu nennen. Diese Menschen werden in ihren Grundrechten verletzt, sie werden zu Opfern umfassender, destruktiver

sozialer Prozesse. Allein von 2010 bis 2016 hat sich die Zahl der Gewaltkonflikte nahezu verdoppelt und die der Todesopfer mehr als verdreifacht. 2014 forderten Gewaltkonflikte fast sieben Mal so viele Todesopfer wie 2005.² Sowohl der Präventionsagenda als auch der Agenda des Krisenmanagements ist also weltweit ein großes Gewicht beizumessen.

All dies findet zu einem Zeitpunkt statt, zu dem eine wachsende Anzahl verschiedener Akteure darum bemüht ist, Sicherheit zu gewährleisten, während gleichzeitig eine wachsende Zahl von Akteuren in Gewaltaktivitäten verwickelt sind und nur Teile der Bevölkerung Sicherheit genießen. Diese Wirklichkeit widerspricht den Prinzipien der UN-Charta: diese sieht Sicherheit als ein öffentliches Gemeingut vor, welches vom Gewaltmonopol des Staates in Übereinstimmung mit grundlegenden Menschenrechten zur Verfügung gestellt wird (Friedrich-Ebert-Stiftung 2017).

Darüber hinaus unterstreicht die Entstehung und Umsetzung der Schutzverantwortungsnorm (auch R2P, »Responsibility to Protect«), die im Abschluss des Weltgipfels von der UN-Generalversammlung 2005 beschlossen wurde, die Bedeutung der Prävention von Massenverbrechen und des Krisenmanagements im multilateralen Zusammenhang. In der Folge stehen zahlreiche Aspekte öffentlicher Politik zur Vermeidung von Massenverbrechen, die zuvor in die Zuständigkeit innerstaatlicher und bilateraler Beziehungen fielen, nun im Zentrum der Möglichkeiten multilateraler Initiativen. Zudem sind sie nun Gegenstand der Überprüfung, was auch nötig ist angesichts der erschreckenden gegenwärtigen und zurückliegenden Leistungsbilanz unserer Gesellschaften, wenn es darum geht, Massenverbrechen allein vorzubeugen.

In einer Vielzahl von Risikosituationen, in denen Massenverbrechen drohen, besteht dringender Handlungsbedarf. Zudem ist es dringend nötig, die weltweite Umsetzung einer Präventionspolitik voranzutreiben, die das Ziel verfolgt, andauernde Krisen, in denen es zu Massenverbrechen kommt, wirksam aus der Sackgasse zu führen. Die Zeiten, in denen Konzepte nur entwickelt, aber nicht umgesetzt wurden, sind vorüber. Zusammengefasst: Die Herausforderungen fragmentierter und exklusiver Gewährleistung von Sicherheit treffen auf die Möglichkeiten, die die Schutzverantwortung für einen globalen

1. Zu weiteren Informationen über Risikofaktoren s. United Nations 2014 und Waller 2016, 151.

2. Uppsala Conflict Data Program 2017.

Ansatz der Prävention von Massenverbrechen eröffnet. In diesem Umfeld bieten sich Deutschland zahlreiche Gelegenheiten, in der UN und ihren Mitgliedsstaaten einen nachhaltigen Beitrag zur Institutionalisierung der Prävention von Massenverbrechen zu leisten. Deutschland sieht sich während seiner Ratsmitgliedschaft der schwierigen, jedoch essentiellen Verpflichtung gegenüber, seine Geschichte zu würdigen, indem es seine globale – und für ein gewähltes Mitglied unübliche – Fähigkeit einsetzt, eine klare Vision der Prävention von Massenverbrechen als eine Hauptaufgabe der UN und ihrer Mitgliedsstaaten voranzutreiben. Diese Aufgabe stellt kein optionales politisches Ziel dar, dessen Priorität sich unter Druck zurückstufen ließe. Sie ist vielmehr für alle Bemühungen von Bedeutung, ein umfassendes Sicherheitssystem zu gewährleisten, das allen Individuen Sicherheit gibt. Wie im folgenden Abschnitt ausgeführt, verfügt Deutschland über wichtige Werkzeuge und Erfahrungen, die für die Erfüllung seiner Verpflichtung in diesem Bereich nötig sind. Es sollte sie in vollem Umfang nutzen.

2. Entwicklung der deutschen Strategie zur Prävention von Massenverbrechen

Deutschland hat eine lange Tradition, schwierigen Fragen der Sicherheit und Entwicklung durch langfristiges Engagement, Partnerschaften mit zivilen Akteuren sowie dem Aufbau anhaltender Kapazitäten zu begegnen. Viele der Prozesse, die Deutschland in der Vergangenheit mit Friedensförderung, der Förderung institutioneller Entwicklung sowie Entwicklungshilfe unterstützt hat, hatten positive Auswirkungen auf die Prävention von Massenverbrechen. Gleichwohl hat es sich in Situationen, die durch Risikofaktoren für Massenverbrechen gekennzeichnet waren, als unproduktiv erwiesen, in der Konfliktprävention allein auf «unsichtbare Hand»-Effekte einer nachhaltigen Entwicklungspolitik zu hoffen, die keine ausdrückliche Ausrichtung auf die Prävention von Massenverbrechen einschließt.

Deshalb stellten die Leitlinien zur Krisenprävention von 2017, die das Ergebnis eines langwierigen bürokratischen Konsultationsprozesses waren, einen signifikanten Fortschritt dar. Die Leitlinien erhoben die Prävention von Massenverbrechen zu einem zentralen Bestandteil der deutschen Staatsräson. Das Dokument präsentiert eine detaillierte Analyse relevanter Fähigkeiten, Möglichkeiten und Verpflichtungen zur Prävention. Darüber

hinaus fügt es zahlreichen Feldern deutscher Außenpolitik eine Dimension der Prävention von Massenverbrechen hinzu, beispielsweise indem es die Prävention von Völkermord und schweren Menschenrechtsverletzungen ebenso wie den Schutz von Minderheiten und Opfern von Unterdrückung und Verfolgung zu zentralen Zielen der Außenpolitik erklärt.

Das Dokument bekräftigt unzweideutig, wie wichtig es ist, dass Deutschland in einer Welt, die »aus den Fugen geraten« ist, Verantwortung übernimmt. Im weiteren präsentiert es die Vision der Bundesregierung im Detail und hebt dabei existierende Verfahrensweisen in verschiedenen Feldern von Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit bis zu sozialem Zusammenhalt hervor, die noch mehr Möglichkeiten für die künftige Krisenprävention bereithalten. Darüber hinaus führt es die Richtlinien für ein interministerielles Herangehen an diese Prozesse auf und identifiziert die bevorzugten Partner in Prävention und Krisenmanagement. Abschließend beschreibt es eine Reihe freiwilliger Verpflichtungen, die Deutschland eingeht, um die Leitlinien umzusetzen.

Warum ist dieses Dokument so bedeutsam? Es repräsentiert das Ergebnis einer tiefgreifenden Anstrengung der deutschen Behörden, ihre Pflichten und Kapazitäten im Hinblick auf Konfliktprävention, einschließlich der Prävention von Massenverbrechen als Teilbereich der Konfliktprävention, zu analysieren. Es stellt einen Entwurf dar, wie die Behörden umzuorganisieren sind, damit sie die deutsche Außenpolitik darin unterstützen, die Entstehung von Massenverbrechen nicht nur zu erforschen, sondern sie zu verhindern. Deutschland kann dabei auf seine lange Tradition des Engagements in friedfertigen Institutionsaufbau zurückgreifen, deren Stärke darin besteht, in der Prävention von Konflikten und Massenverbrechen bessere Resultate hervorzubringen. Dass ein Staat die in einem solchen Konsultationsprozess nötigen finanziellen und politischen Mittel zur Verfügung stellt, ist für sich genommen bereits ein starker Hinweis auf das Potenzial Deutschlands, die Prävention von Massenverbrechen in institutionelle Formen zu gießen. Darüber hinaus wurden die Leitlinien für Krisenprävention auf der höchsten Ebene vollziehender Regierungsgewalt vom gesamten, aus einer großen Koalition der wichtigsten politischen Parteien gebildeten Kabinett beschlossen. Somit spiegelt es einen parteiübergreifenden Konsens wider, von dem erwartet werden darf, dass er für die nächsten

fünf bis zehn Jahre auch im Falle eines Regierungswechsels Bestand hat (Brockmeier und Rothmann 2018).

Gleichwohl wird sich die Wirkung der Leitlinien nur soweit entfalten wie sie aktiv umgesetzt werden. Was die Prävention von Massenverbrechen anbelangt, waren die Auswirkungen der Leitlinien bislang recht begrenzt. Man könnte meinen, dass die begrenzten Auswirkungen auf externe Faktoren und auf die Einschränkungen zurückzuführen sind, die jeder kooperative Rahmen mit sich bringt, insbesondere auf den begrenzten politischen Willen der internationalen Partner sowie die fehlende Verbindlichkeit einiger politischer Akteure vor Ort. Doch es gibt auch interne Gründe. Insbesondere sind bislang die Kapazitäten weder für Präventionsprogramme gegen Massenverbrechen, noch für die Implementierung des Aspektes der Prävention von Massenverbrechen über alle Sektoren deutscher Politik erhöht worden. Diese Lücke zeigt sich eindeutig in der begrenzten Erwähnung der Leitlinien in offiziellen deutschen Stellungnahmen und Dokumenten der Außenpolitik. Zudem zeigt sie sich darin, dass nur in bestimmten Abteilungen des deutschen Außenministeriums explizit Kapazitäten für die Prävention von Massenverbrechen geschaffen wurden. Weder in der deutschen Entwicklungsarbeit, noch in der Verteidigungspolitik wurden wirksame Kapazitäten geschaffen, und das, obwohl diese Regierungsbereiche in Gestalt von Deutschlands robusten Entwicklungsprogrammen und bilateralen Programmen militärischer Unterstützung immense Möglichkeiten besitzen, die Prävention von Massenverbrechen zu unterstützen und zu formen. Wenn die deutschen Bemühungen zur Förderung der Prävention von Massenverbrechen Erfolg haben sollen, dürfen sie nicht in eine isolierte Ecke des Außenministeriums verbannt werden.

Der Schwerpunkt der Prävention von Massenverbrechen sollte, wie in den Leitlinien von 2017 angeregt, eindeutig in allen Programmen der Außenpolitik angewandt werden. Das bedeutet auch, dass die Bemühungen nachhaltiger sein müssen, um in der deutschen Bürokratie die Kapazitäten aufzubauen, die nötig sind, um diesen Blickwinkel zu integrieren. Ohne eine Erhöhung der Kapazitäten wird die Bürokratie niemals in der Lage sein, das Springen von Konflikt zu Konflikt hinter sich zu lassen, das darin besteht, nur in solchen Gesellschaften Programme aufzusetzen, die am Rande einer Katastrophe stehen oder in denen sich bereits Massenverbrechen ereignen. Außerdem wird es so unmöglich sein, genau

das zu erreichen, was die Leitlinien fordern und was generell als das an menschlichen und finanziellen Kosten gemessen effizienteste Vorgehen angesehen wird – nämlich früheres, resoluteres und substanzielleres Handeln, welches das Schlimmste verhindert.³

3. Deutschlands internationale Unterstützung der Prävention von Massenverbrechen

Deutschland kann seinen globalen Beitrag auf der Grundlage eigener Erfahrungen und der Erkenntnisse organisieren, die es im Zusammenhang mit nationalen Mechanismen der Prävention von Massenverbrechen in zahlreichen Regionen und Ländern der Welt gewonnen hat.⁴ Diese Mechanismen sind in anderen Staaten aus Konsultationsprozessen hervorgegangen, die denjenigen ähneln, die in Deutschland durchgeführt wurden, um die Leitlinien zu erstellen. Sie sind aus der Notwendigkeit heraus entstanden, in Afrika, Lateinamerika, Nordamerika und Europa bürokratische Strukturen zur Prävention von Massenverbrechen zu schaffen. Nationale Mechanismen sind offiziell eingerichtete Gremien, denen Repräsentanten verschiedener Regierungsbereiche angehören, die für die Prävention von Massenverbrechen relevant sind. Diese Gremien leiten im Auftrag ihrer Regierungen die Entwicklung einer koordinierten nationalen Strategie zur Prävention solcher Verbrechen. Die Einbeziehung von Repräsentanten aller relevanter Regierungsbereiche bedeutet, dass nationale Mechanismen damit beginnen können, eine systemweite Bestandsaufnahme der Stärken und Schwächen aus Sicht der Prävention von Massenverbrechen vorzunehmen. Im Anschluss an diese Einschätzung kommt den Gremien die Aufgabe zu, die Entwicklung und Umsetzung der notwendigen Präventionspolitik in koordinierter Weise zu unterstützen, um die Widerstandsfähigkeit des Staates gegenüber Risiken von Massenverbrechen im In- und Ausland zu stärken (Auschwitz Institute for Peace and Reconciliation 2018: 4ff.).

Diese Mechanismen können auch nationale und internationale Organisationen der Zivilgesellschaft einbeziehen, indem sie zusätzliche technische Unterstützung bieten,

3. Es ist offensichtlich, dass das derzeitige Modell, sich global erst mit Krisen zu befassen, wenn sie explodiert sind, nicht zu dem Schutz von Menschenleben führt, den die Völkermordkonvention verlangt.

4. Weitere Informationen zu nationalen Mechanismen sind den Broschüren des Auschwitz Institute for Peace and Reconciliation on National Mechanisms for Atrocity Crimes Prevention zu entnehmen: Auschwitz Institute for Peace and Reconciliation 2015, 2016, 2017, 2018.

den Aufbau von Kapazitäten unterstützen oder das Monitoring der Ergebnisse bereitstellen, um so dem Ziel näher zu kommen, ein mosaikartiges, umfassendes Sicherheitssystem zum Schutz vor Massenverbrechen aufzubauen. Unter nationalen Mechanismen sind Modelle der Institutionalisierung der Prävention von Massenverbrechen zu verstehen, die innerhalb des eigenen Landes operieren, mit Herausforderungen konfrontiert sind und Ergebnisse hervorbringen. Sie sind weltweit anzutreffen und bieten immense Möglichkeiten zu verstehen, wie die Agenda der Prävention von Massenverbrechen sich innenpolitisch umsetzen lässt. Sie bestätigen zudem die Bedeutung regionaler Arrangements (das Lateinamerikanische Präventionsnetzwerk gegen Völkermord, der von der Afrikanischen Union unterstützte Prozess nationaler Mechanismen der Internationalen Konferenz der Region der Großen Afrikanischen Seen, die Europäische Union) für die effektive Umsetzung von Prävention von Massenverbrechen.

Deutschland besitzt recht umfangreiche Erfahrungen in der Unterstützung und Beobachtung nationaler wie internationaler Mechanismen der Prävention von Massenverbrechen. Durch die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) beispielsweise hat Deutschland über drei Jahre die Entwicklung nationaler Mechanismen für die Prävention von Massenverbrechen im Lateinamerikanischen Präventionsnetzwerk gegen Völkermord beobachtet. Zudem war Deutschland aktives Mitglied des Global Network of R2P Focal Points und hat sich daran beteiligt, weltweit die Arbeit an der Schutzverantwortung auszuweiten und von der Ebene der Tätigkeitsschwerpunkte auf die interministerielle Ebene zu heben.

Deutschland hat durch seine vom Außenministerium unterstützte Schutzverantwortungsprogramme außerdem fünf Jahre lang nationale Mechanismen in Ostafrika direkt gefördert. In diesem Zusammenhang hat es die Konsolidierung und den Kapazitätsaufbau der Nationalen Komitees für die Prävention und Bestrafung von Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie aller Formen von Diskriminierung in Kenia, Tansania und Uganda unterstützt. Das Dreiländerprogramm, das in der Region der Großen Afrikanischen Seen hohe Aufmerksamkeit genoss und zudem eine Dimension der Kapazitätsbildung besaß, wurde als Teil eines von der Afrikanischen Union in Ostafrika initiierten Programms durchgeführt. Es bot auf solchen Gebieten

gezielte Unterstützung, die durch die nationalen Mechanismen zuvor in jedem Land als Priorität identifiziert wurden: in Kenia in der Prävention von Gewalt bei Wahlen, in Tansania in der Frühwarnung und frühem Handeln, basierend auf Informationen, die durch das Frühwarnsystem generiert worden waren, sowie in Uganda in der Mediation in frühen Konfliktstadien. Deutschlands Engagement in langwierigen Prozessen auf der innenpolitischen Ebene der betreffenden Länder hat ein Umfeld geschaffen, das es den nationalen Mechanismen erlaubt hat, sich als innenpolitische Akteure durchzusetzen, die innerhalb ihrer Gesellschaften in der Prävention von Massenverbrechen den Ton angeben. Dies ermöglichte es den nationalen Mechanismen auch, größere regionale Aufmerksamkeit zu erzielen und weitere internationale Geldgeber und Partner zu gewinnen, wodurch sie die Robustheit ihrer Programme weiter erhöhen konnten.

Bislang haben diese Bemühungen teilweise darunter gelitten, dass sie Pilotprogramme waren. Sie waren der permanenten Herausforderung ausgesetzt, sich zu erneuern, da das Verwaltungspersonal, das für ihre Supervision und Gestaltung zuständig ist, nicht in der nötigen Kontinuität zur Verfügung stand. Es wird mehr Personal nötig sein, das über einen längeren Zeitraum für Arbeiten der Frühprävention zuständig ist, um diese Anfangsphase zu überwinden und tiefgehende, nachhaltige Wirkung zu erzielen. Gleichwohl sind Deutschlands Umsetzung seiner eigenen Leitlinien zur Prävention von Massenverbrechen sowie die oben erwähnte Unterstützung nationaler Mechanismen zur Prävention von Massenverbrechen eine hervorragende Gelegenheit, den Dialog darüber in den Mittelpunkt zu rücken, wie diese staatlichen Organe zur Prävention von Massenverbrechen geschaffen und institutionalisiert werden sowie darüber, wie sie ihre Aktivitäten konstant überprüfen können, damit sie bessere Ergebnisse hervorbringen.

Deutschland wird bald in einer besonders günstigen Lage sein, dies zu tun. Selbstverständlich muss Deutschland auch unabhängig von seiner Mitgliedschaft im Sicherheitsrat die Arbeit an der Organisation der Beiträge seiner eigenen Behörden zur Prävention von Massenverbrechen fortsetzen und nationale und regionale Prozesse der Prävention von Massenverbrechen unterstützen. Doch die Ratsmitgliedschaft eröffnet einmalige Möglichkeiten, einen globalen Ansatz zur Prävention von Massenverbrechen zu gestalten.

4. Empfehlungen für die Prävention von Massenverbrechen

Da Deutschland zu seiner historischen Verantwortung steht und angesichts seiner Rolle als Förderer eines globalen, umfassenden Sicherheitssystems ist es unbedingt notwendig, dass es während seiner Mitgliedschaft die Prävention von Massenverbrechen zu einem zentraler Bestandteil seiner diplomatischen Agenda im Bereich der internationalen Sicherheit macht. Gewiss kann allein der Umfang der Arbeit, die mit Krisen und Büroarbeit verbunden ist, Fragen des langfristigen Engagements wie die Prävention von Massenverbrechen von der Tagesordnung verdrängen. Das ist in der Vergangenheit auch geschehen. Deutschland hat eine bemerkenswerte Gelegenheit, diesen Trend umzukehren, indem es vergangene Defizite überwindet, einen substanziellen Beitrag einbringt und Prioritäten setzt, die auf eine wahrhaft frühe Prävention von Massenverbrechen zielen.

Empfehlung 1: Die Prävention von Massenverbrechen durch den Beweis institutionalisieren, dass früheres, resoluteres und substanzielleres Handeln in der Prävention von Massenverbrechen wirkt

Deutschland hat die historische Gelegenheit, die Prävention von Massenverbrechen in der UN-Agenda weiter zu institutionalisieren, indem es den Handlungsbedarf im Bereich der Prävention von Massenverbrechen dort zu einem thematischen Schwerpunkt erhebt. Deshalb muss Deutschland in einer seiner monatlichen Sicherheitsratspräsidentschaften (erstmalig im April 2019) eine hochrangige, offene Debatte über die Prävention von Massenverbrechen organisieren. Diese Debatte wird die langfristige Ausrichtung von Anstrengungen zur Prävention von Massenverbrechen verdeutlichen, welche der Verringerung von Ausgrenzung von Bevölkerungsgruppen sowie der Stärkung der Institutionen durch Kapazitätsaufbau besondere Bedeutung beimessen – beides sind Aspekte, die die deutsche Herangehensweise seit langem kennzeichnen. Dies wird dazu beitragen, dass präventive Infrastrukturen aufgebaut werden, und es wird existierende Infrastrukturen auf nationalen und regionalen Ebenen stärken. Gleichzeitig wird es innerhalb des Sicherheitsrates im Bereich Prävention eine Grundlage für Reflexion und Handeln schaffen.

Empfehlung 2: Die Prävention von Massenverbrechen durch die Einführung von Elementen der Prävention von Massenverbrechen in die Debatte bestehender Krisen institutionalisieren

Während seiner Mitgliedschaft im Sicherheitsrat hat Deutschland die Gelegenheit, Aspekte der Prävention von Massenverbrechen ausdrücklich in die Debatte um den Umgang mit Krisen einzubringen, besonders dann, wenn Deutschland in der Abstimmung von Resolutionen federführend ist, die sich auf bestimmte Krisen auf Ebene eines Landes oder auf Fragen des Wiederaufbaus beziehen. Angesichts der Korrelation zwischen der Unsicherheit von Post-Krisen-Situationen und dem Risiko neuer Massenverbrechen wird Berlin die Notwendigkeit in den Vordergrund rücken können, dem Wiederauftreten der betreffenden Massenverbrechen und dem Auftreten neuer Arten von Massenverbrechen vorzubeugen. Die Präsenz dieses spezifischen Vokabulars in jeder dieser spezifischen Situationen wird die Chancen erhöhen, ein Maßnahmenpaket zu reflektieren, das ausdrücklich darauf abzielt, Massenverbrechen vorzubeugen. Deutschland wird die Gelegenheit haben, Empfehlungen in dieses Maßnahmenpaket aufzunehmen, die sich auf folgende Themen beziehen: Schaffung beziehungsweise Stärkung bestehender nationaler Mechanismen zur Prävention von Massenverbrechen; Mittel, die geeignet sind, Prävention von Massenverbrechen auf nationaler Ebene zu implementieren und zu institutionalisieren; Instrumente, die dazu dienen, diese Arrangements mit regionalen und anderen internationalen Präventionssystemen zu verknüpfen.

Empfehlung 3: Die Prävention von Massenverbrechen ist geschlechtsspezifisch

Deutschland ist in der Umsetzung der Agenda zu Frauen, Frieden und Sicherheit sehr aktiv. Der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung von Resolution 1325 des UN-Sicherheitsrates, bereits in seiner zweiten Auflage in Kraft, ist ein effektives Mittel der Prävention von Massenverbrechen. Im Bereich der Entwicklungshilfe haben alle von Deutschland unterstützten nationalen Programme zur Prävention von Massenverbrechen eine Perspektive der Gleichstellung von Frauen und Männern aufgenommen und Infrastrukturen empfohlen, die die Gleichstellung von Frauen und Männern aktiv umsetzen. Zudem haben aktuelle Dynamiken von Mas-

senverbrechen gezeigt, dass sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität von Tätern häufig als Vorwand für Gewalt und Missbrauch genutzt werden, eine Tatsache, die häufig mit Absicht ignoriert wird, wenn es darum geht, in bestimmten UN-Mitgliedsstaaten nationale und regionale Infrastruktur zur Prävention von Massenverbrechen aufzubauen. Während seiner Mitgliedschaft im Sicherheitsrat muss Deutschland im Diskurs über Präventionsmaßnahmen die geschlechtsspezifische Natur von Prozessen der Prävention von Massenverbrechen unterstreichen und den Austausch sowie die Anwendung bewährter Verfahren zur Gleichstellung von Männern und Frauen sowie den Schutz sexueller Orientierung und von Minderheiten der Geschlechtsidentität als Aspekte einer globalen Präventionsstrategie gegen Massenverbrechen vorantreiben.

Empfehlung 4: Umkehr des Trends sinkender Sichtbarkeit von Menschenrechten im UN-System

Die Prävention von Massenverbrechen und der Schutz der Menschenrechte sind untrennbar miteinander verwoben. Zahlreiche Organisationen, die sich mit Menschenrechten und der Prävention von Massenverbrechen befassen, sind zunehmend und zurecht besorgt über die Verringerung von Kapazitäten für Menschenrechte, die gleichzeitig der Prävention von Massenverbrechen dienen. Diese Entwicklung hat sich durch die Entscheidung der USA, sich aus der nachhaltigen Unterstützung des Einsatzes für Menschenrechte zurückzuziehen, sowie durch Druck aus China und Russland, die die Möglichkeiten des Einsatzes für Menschenrechte reduzieren wollen, verschärft. Ein Beispiel ist die »Human Rights up Front«-Initiative des Generalsekretärs, die 2014 ins Leben gerufen wurde, um sich mit den Versäumnissen des UN-Systems in der Prävention von Massenmorden an Zivilisten in Sri Lanka im Jahr 2009 zu befassen. Diese Initiative stellte die Infrastruktur zur Verfügung, damit UN-Mitarbeiter »eine grundsätzliche Haltung einnehmen und mit moralischem Mut handeln können, um ernste Verstöße großen Umfangs zu verhindern.«⁵ Die »Human Rights up Front«-Initiative ist in den letzten Jahren unter dem Druck bestimmter Mitgliedsstaaten, die diese Initiative innerhalb des UN-Systems herabstufen wollten, im-

5. Siehe die Website des United Nations Information Centre, Canberra: <http://un.org.au/2016/09/28/united-nations-human-rights-up-front-initiative/> (zugegriffen am: 9.11.2018).

mer weiter geschrumpft. Ein weiterer alarmierender Fall ist der chinesische, von Russland unterstützte Vorstoß, die Menschenrechtskomponenten in Friedenssicherungsmandaten zu reduzieren oder ganz abzuschaffen. Nach Informationen aus den Budgetverhandlungen des Jahres 2018 wollte China die Finanzierung für Menschenrechtsexperten in der Zentralafrikanischen Republik, Südsudan, Mali und der Demokratischen Republik Kongo beenden, also in Ländern, die durchweg von hohen Risiken für Massenverbrechen geprägt sind. Deutschland wird Druck auf den Sicherheitsrat und die UN-Infrastruktur ausüben müssen, diesen Trend umzukehren und die untrennbare Verflechtung von Prävention von Massenverbrechen und dem Schutz der Menschenrechte als ein gemeinsames System weiterhin zu bekräftigen.

Empfehlung 5: Die UN-Infrastruktur zur Prävention von Massenverbrechen in Aktivitäten des UN-Sicherheitsrats einbinden

Die UN hat ihre eigene Bürokratie der Prävention von Massenverbrechen entwickelt. Das Büro der Vereinten Nationen zur Verhütung von Völkermord und die Schutzverantwortung mit ihren beiden Sonderberatern wurden mit dem ausdrücklichen Mandat gegründet, die Prävention von Massenverbrechen voranzutreiben. Deutschland hat in der Vergangenheit die Aktivitäten des Büros kontinuierlich unterstützt und kann auch in Zukunft in vielfacher Hinsicht eine große Hilfe sein. Erstens, es kann verlangen, dass die beiden Sonderberater Mitglieder des Sicherheitsrates regelmäßig unterrichten, sowohl in Diskussionen um die Lage in einzelnen Ländern als auch in offenen thematischen Debatten um Fragen der Prävention von Massenverbrechen. Zweitens, Deutschland kann Arria-Sitzungen⁶ mit einem Schwerpunkt auf Massenverbrechensrisiken und präventivem Handeln einberufen und organisieren. Drittens, Berlin kann mit dem Büro zusammenarbeiten, um den Sicherheitsrat darin zu bestärken, Länder zu besuchen, in denen sich in früher Form Risiken von Massenverbrechen gezeigt haben, und

6. Die Arria-Sitzungen sind nach dem venezolanischen Botschafter Dìego Arria benannt, der diese Methode eingeführt hat. Diese informellen, vertraulichen Meetings können von einem Mitglied des Sicherheitsrats einberufen werden und bieten Gelegenheit zu offenen und freimütigen Gesprächen zwischen Mitgliedern des Sicherheitsrates und geladenen Gästen, die sich häufig aus hochrangigen Vertretern internationaler Organisationen, nichtstaatlicher Parteien und Regierungen zusammensetzen. Da Arria-Sitzungen nicht zu den offiziellen Aktivitäten des Sicherheitsrates zählen, finden sie nicht im Beratungszimmer des Sicherheitsrates statt, sondern in einem Konferenzraum außerhalb.

so früheres Handeln begünstigen, das Massenverbrechen verhindert oder beendet. Viertens, Deutschland sollte die Gründung eines Expertenkomitees in Erwägung ziehen, das die Arbeit des Sicherheitsrates im Zusammenhang mit der Prävention von Massenverbrechen überprüft, Best-practice-Beispiele und Erfahrungswerte auswertet, künftige Herausforderungen und Prioritäten erschließt und eine Vertiefung der Zusammenarbeit mit den Sonderberatern ermöglicht. Fünftens, es muss darauf drängen, dass die Stelle des Sonderberaters des Generalsekretärs für Schutzverantwortung besetzt und finanziert wird, die seit dem 1. April 2018 vakant ist. Deutschland kann zudem anderen UN-Gremien, die bereits ihre Mandate um spezifische Ziele der Prävention von Massenverbrechen ergänzt haben, Gelegenheit bieten, sich in spezifischen Rahmen mit dem Sicherheitsrat auszutauschen, etwa der »Human Rights up Front«-Initiative, dem Hohen Kommissar für Menschenrechte oder dem Sonderberichterstatter zur Förderung von Wahrheit, Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und Garantien der Nicht-Wiederholung.

Empfehlung 6: In aktuellen Krisen der Massenverbrechen Auswege aus der Sackgasse finden

Wie bereits erwähnt, besitzt Deutschland in der internationalen Diplomatie eine einzigartige Stimme, wenn es darum geht, die Notwendigkeit zu betonen, das Auftreten von Massenverbrechen zu beenden. Es ist durchaus vorstellbar, dass sich Berlin während seines Mandats im Sicherheitsrat in der am wenigsten schlechten Position befinden wird, um Lösungen zu verhandeln, die die Konflikte in Syrien, Jemen und Myanmar aus der derzeitigen Sackgassensituation herausführen. Dass es in diesen schwierigen Situationen bei hochrangigen Initiativen federführend sein wird, verschafft Berlin viele Gelegenheiten, die Notwendigkeit der Prävention von Massenverbrechen sowohl in diesen Situationen als auch auf globaler Ebene hervorzuheben. Die Auseinandersetzung mit diesen Situationen wird Deutschland die Gelegenheit geben, eine große Bandbreite an kooperativen Maßnahmen und Sanktionen (diplomatische, wirtschaftliche, rechtliche und militärische) offen zu diskutieren und in Erwägung zu ziehen, die den Staaten, dem Sicherheitsrat und generell der UN zur Verfügung stehen, um Massenverbrechen zu verhindern oder das Risiko ihres Auftretens zu verringern. Die Einbeziehung in diese hochrangigen Initiativen von Maßnahmen, die ausdrücklich auf

die Prävention von Massenverbrechen abzielen, wird ein essentieller Schritt für die globale Institutionalisierung der Prävention von Massenverbrechen sein.

5. Fazit

Deutschlands Sitz im Sicherheitsrat stellt eine historische Gelegenheit dar, die Institutionalisierung der Prävention von Massenverbrechen voranzutreiben. Deutschland muss seine Unterstützung für die Institutionalisierung nationaler und regionaler Systeme der Prävention von Massenverbrechen in seinen direkten nationalen und regionalen Förderprogrammen aufrecht erhalten. Gleichzeitig bietet seine Mitgliedschaft im Sicherheitsrat eine einmalige Gelegenheit, den vorhandenen Fortschritt in der Institutionalisierung der Prävention von Massenverbrechen auf nationalen und regionalen Ebenen weltweit sichtbar zu machen – und damit einen Prozess, den Deutschland schon immer unterstützt hat. Die Erhöhung der Aufmerksamkeit für diese Instrumente der Prävention von Massenverbrechen wird es Deutschland ermöglichen, einen dauerhaften Beitrag zur Lösung eines der schwierigsten Dilemmata der internationalen Diplomatie zu leisten, nämlich der Frage, wie man verhindert, dass sich Situationen, in denen sich Risikofaktoren für Massenverbrechen zeigen, zu Krisen entwickeln, die sehr vielen Menschen das Leben kosten und damit die Selbstregulierungskräfte des internationalen Systems aushöhlen.

Deutschland ist in einer günstigen Position, das globale System zu stärken, indem es den Ansatz, wie es auf Risikofaktoren für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen reagiert, auf Dauer verändert. Diese wichtige Gelegenheit sollte nicht dadurch verschenkt werden, dass große Erklärungen gemacht werden, denen keine Taten folgen oder durch endlose Übungen, wie sich im Austausch mit Akademikern und Thinktanks Schutzverantwortung und Prävention von Massenverbrechen konzeptualisieren lassen und die dazu führen, dass ein Handeln zur Prävention von Massenverbrechen ausbleibt. Deutschland hat eine herausragende Tradition, Politik zu betreiben, die mit den Reden seiner Spitzenpolitiker übereinstimmt und durch langfristiges Engagement zu anhaltendem Erfolg führt. Jetzt ist der richtige Moment, dass Deutschland in der internationalen Gemeinschaft voranschreitet, um die Prävention von Massenverbrechen zu institutionalisieren und somit Wirklichkeit werden zu lassen.



Literatur

Auschwitz Institute for Peace and Reconciliation (2015), (2016), (2017), (2018): National Mechanisms for Atrocity Crimes Prevention; verfügbar unter: www.auschwitzinstitute.org/publications/ (zugegriffen am 9.11.2018).

Brockmeier, Sarah und Rotmann, Philipp (2018): »Germany's Politics and Bureaucracy for Preventing Atrocities«, *Genocide Studies and Prevention: An International Journal*, Vol. 11, no. 3: 20–31; verfügbar unter: <http://scholarcommons.usf.edu/gsp/vol11/iss3/6> (zugegriffen am 9.11.2018).

Bundesregierung (2017): »Leitlinien der Bundesregierung – Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern«, Berlin, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/12813; verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/128/1812813.pdf> (zugegriffen am 4.12.2018).

Friedrich-Ebert-Stiftung (2017): »Providing Security in Times of Uncertainty: Opting for a Mosaic Security System«, Reflection Group Report, Berlin; verfügbar unter: https://www.fesny.org/fileadmin/user_upload/MOUF_Final_Report.pdf (zugegriffen am 9.11.2018).

United Nations (2014): Framework of Analysis for Atrocity Crimes: A Tool for Prevention; verfügbar unter: http://www.globalr2p.org/media/files/framework-of-analysis-for-atrocity-crimes_en.pdf (zugegriffen am 9.11.2018).

Uppsala Conflict Data Program (UCDP) (2017): <http://ucdp.uu.se/> (Datum des Abrufs: 30.3.2018).

Waller, James (2016) *Confronting Evil: Engaging Our Responsibility to Prevent Genocide*. New York: Oxford University Press.



Über die Autoren

Tibi Galis ist seit 2006 Geschäftsführer des Auschwitz Institute for Peace and Reconciliation (AIPR). In Rumänien geboren und aufgewachsen, promovierte er mit dem Schwerpunkt Übergangsgerechtigkeit am Strassler Center for Holocaust and Genocide Studies der Clark University. Zuvor trug Dr. Galis als wissenschaftlicher Mitarbeiter für das Parlament des Vereinigten Königreichs dazu bei, die offizielle Position des UK zum UN-Sonderbeauftragten für die Prävention von Völkermord zu entwickeln. Beim Internationalen Forum zur Verhinderung von Völkermord im Jahr 2004 war er Berichterstatter der schwedischen Regierung.

Jack Mayerhofer erwarb an der Pennsylvania State University einen B.A. in Französisch und Angewandter Linguistik sowie einen M.S. in Global Affairs an der Rutgers University. Bevor er im Januar 2014 an das AIPR kam, arbeitete er in New York bei Peace is Loud und am Center for the Study of Genocide, Conflict Resolution, and Human Rights der Rutgers University in Newark. Als Stabschef koordiniert er alle Aktivitäten des Vorstandsbüros des AIPR. Zudem entwickelt Mayerhofer neue Programme und unterstützt alle regionalen Büros und Programme auf programmatrischer Ebene.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale Politik und Entwicklung
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Friedrich-Ebert-Stiftung | New York Office
747 Third Avenue, Suite 34D | New York, NY 10017 | USA

Verantwortlich:
Bettina Luise Rürup | Executive Director, FES New York

Phone +1-212-687-0208
www.fesny.org

Bestellungen/Kontakt:
linklaar@fesny.org

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung der FES nicht gestattet.

Die Vertretung der Friedrich-Ebert-Stiftung in New York dient als Verbindungsbüro zwischen den Vereinten Nationen (VN), den Auslandsbüros der Stiftung und den Partnern in den Ländern des Südens – mit dem Ziel, die Stimme des globalen Südens zu stärken.

Die Zweigstelle trägt zu VN-Debatten in den Bereichen wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie Frieden und Sicherheit bei. Dazu organisieren die Mitarbeiter_innen vor Ort jedes Jahr an die 30 Seminare, Konferenzen und runde Tische und veröffentlichen zudem regelmäßig Hintergrundpapiere und Fact Sheets. Gleichzeitig trägt die Friedrich-Ebert-Stiftung in New York zum Dialog über die Arbeit der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds in Washington, D.C., bei.

Das New Yorker Büro liegt in unmittelbarer Nähe des Hauptsitzes der Vereinten Nationen. Es hat vier Mitarbeiter_innen und bietet zudem Praktika für Studierende aus den Bereichen Internationale Beziehungen sowie Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik an.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN
978-3-96250-268-3