

Deutschland braucht einen Ansatz zur Prävention von Massenverbrechen

Deutschland sollte einen eigenständigen Ansatz für die Prävention von Massenverbrechen entwickeln. Das heißt frühe Erkennung von Risikofaktoren fördern, entschlossen gegen Anstifter und Täter vorgehen und den Schutz von Zivilisten in VN-Friedenseinsätzen stärken. Es heißt auch, anzuerkennen, dass sich die Prävention von Massenverbrechen und die Krisenprävention zwar überschneiden, aber nicht gleichgesetzt werden können.

Gräueltaten in Syrien, Nigeria, Südsudan und Sudan sowie drohende Massenverbrechen in Burundi und der Demokratischen Republik Kongo werfen die Frage auf: Wie kann solchen Entwicklungen vorgebeugt werden? Präventives außenpolitisches Handeln sollte auf mehreren Ebenen ansetzen: Strukturelle Ursachen müssen bekämpft und bei drohenden oder akuten Masseverbrechen – wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder systematischen Kriegsverbrechen – sollte schnell Einfluss genommen werden.¹ Obwohl für die EU bereits Vorschläge vorliegen, wie die Prävention von Massenverbrechen gestärkt werden kann,² existieren in Berlin und Brüssel keine Ansätze dafür.

Die Bundesregierung verortet diese Thematik bislang im Rahmen des Aktionsplans *Zivile Krisenprävention* und unter der Sonderinitiative *Fluchtursachen bekämpfen*. Auch das Vorhaben der Bundesregierung, sich unter dem Label „Ertüchtigung“ stärker an multilateraler Polizei-, Justiz- und Militärausbildung zu beteiligen, fällt in diesen Bereich. Doch kann mehr getan werden, um strukturelle und direkte Instrumente der Prävention von Massenverbrechen außenpolitisch anzuwenden.

Unterschiede zur Krisenprävention

Seit 1945 trat ein Drittel der weltweiten Massenverbrechen *außerhalb* bewaffneter Konflikte auf.³ Möglichkeiten, solche Gräueltaten zu verhindern enden nicht mit dem Ausbruch eines Konfliktes: Währenddessen kann auf die Konfliktparteien eingewirkt werden, um das humanitäre Völkerrecht und das Leben Schutzloser zu verteidigen. Bewaffnete Gruppen, Sicherheitskräfte und lokale Eliten müssen davon abgehalten werden, solche Verbrechen zu begehen oder dazu anzustacheln.

Im Gegensatz dazu zielt die Konfliktprävention und -bearbeitung darauf ab, einen Ausgleich zwischen Konfliktparteien zu finden, um eine einvernehmliche Lösung oder einen friedlichen Konfliktaustrag herbeizuführen. Doch das dabei dominante Neutralitätsgebot der Vermittler kann sich als kontraproduktiv erweisen, wenn sich Ausgrenzung und

Gewalt primär gegen eine Gruppe richten, wie es zum Beispiel während des Völkermordes in Ruanda der Fall war. Mögliche Täter dürfen sich nicht weiter in der Position befinden, Verbrechen zu begehen. Zudem müssen die Taten aufgeklärt und Transitional Justice Prozesse gefördert werden. Straflosigkeit der Täter mündet oft in neuer Gewalt.

Strukturelle Prävention von Massenverbrechen

Massenverbrechen sind keine spontanen Ereignisse. Oft entwickelt sich über Jahre hinweg ein gesellschaftliches Klima, das solches Handeln denkbar macht. Die Diskriminierung bestimmter Gruppen, der Entzug grundlegender politischer Rechte, ungleicher Zugang zu Land und Ressourcen sowie andere sozioökonomische Benachteiligungen für Teile der Gesellschaft sind Anzeichen für ein Klima, das künftige Massenverbrechen befördert. Diese Faktoren können jedoch (begrenzt) von außen beeinflusst werden.

Hier überschneiden sich Krisenprävention und die strukturelle Prävention von Massenverbrechen, da beide darauf abzielen, Gesellschaften belastbarer und widerstandsfähiger gegen gewaltsame Exzesse zu machen. Staatliche Fähigkeiten im betroffenen Land sollen gestärkt und das Risiko von Menschenrechtsverletzungen gesenkt werden. Gesellschaftlicher Zusammenhalt kann so befördert und ein Klima der Toleranz begünstigt werden. Entsprechende Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und der Sicherheitssektorereform sollen Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit stärken, sowie politischen Pluralismus und demokratische Prozesse unterstützen. Ziviler Friedensdienst, Menschenrechtsorganisationen, politische Stiftungen und andere EZ-Organisationen haben in diesem Bereich erprobte Ansätze. Trotzdem kann mehr getan werden.

Frühwarnung ist essentiell

Um Situationen frühzeitig erkennen zu können, in denen Handeln erforderlich ist, sollten nationale, regionale und internationale Frühwarnsysteme

ausgebaut werden. Diese müssen auf Indikatoren für Gräueltaten, wie denen des UN-Büros für Völkermordprävention und die Schutzverantwortung, basieren.⁴ In Deutschland sollten diese Indikatoren in offiziellen Frühwarnsystemen berücksichtigt werden. So könnte zum Beispiel die jährliche Krisenfrühwarnung des GIGA-Instituts für das BMZ für die gesamte Bundesregierung erstellt und somit auch auf Länder ausgeweitet werden, mit denen keine EZ betrieben wird. Zudem sollten zivilgesellschaftliche Initiativen ausgebaut und unterstützt werden, wie der *R2P Monitor* des Global Center for the Responsibility to Protect, das *Early Warning Project* des US Holocaust Memorial Museums oder der deutsche *Genocide Alert Monitor*.

Bei laufenden Kooperationen mit anderen Regierungen sollte darauf geachtet werden, dass „ertüchtigte“ Sicherheitskräfte nicht selbst Täter werden. Ein entsprechendes Monitoring sollte die genannten Indikatoren berücksichtigen. Ähnlich wie in der EZ sollte im Sinne des „Do No Harm“-Prinzips geprüft werden, ob einzelne Maßnahmen zu einer Verstärkung existierender gesellschaftlicher Spannungen beitragen. Dies gilt auch für Rüstungsexporte. Zumal der Internationale Waffenhandelsvertrag Deutschland zur besonderen Berücksichtigung der Menschenrechtslage bei Rüstungsexporten verpflichtet.

Instrumente für direkte Prävention

Sind Situationen mit Eskalationspotential erkannt, kann zunächst versucht werden, sanft Einfluss zu nehmen: Das Thema kann ein gesetzter Tagesordnungspunkt bei Dialogen mit Staaten sein, in denen die Gefahr solcher Verbrechen identifiziert wurde. So können frühzeitig Möglichkeiten zur Adressierung dieser Risiken diskutiert werden. Anreize, wie Handelsvereinbarungen oder Aufwertung der bilateralen Beziehungen bei effektiver einzelstaatlicher Reaktion auf drohende Gräueltaten, sind ebenfalls ein Mittel der Einflussnahme.

Häufen sich Hassreden und bilden sich gleichzeitig Milizen oder werden gezielt einzelne Gruppen ausgegrenzt, sollte schnell gehandelt werden. Deutschland sollte hierfür seine Mediationskapazitäten und die Förderung lokaler Friedensarbeit ausbauen. Über den Expertenpool des Zentrums für internationale Friedenseinsätze müssen Fachleute für die Früherkennung potentieller Massenverbrechen ansprechbar sein, die in Not-situationen schnell in internationale Beobachtermissionen entsandt werden können.

Es können zudem Zwangsmittel angedroht werden: Druck kann über das Zurückhalten von Entwicklungshilfe, Krediten oder Bürgschaften aufgebaut werden. Jenen, die zu Massenverbrechen anstacheln wollen, muss klar sein, dass dies eine Einschränkung ihrer Reisefreiheit, durch das Verweigern von EU-Visa, sowie das Einfrieren ihrer Vermögenswerte in Deutschland und der EU zur Folge hat. Auch die mögliche Verfolgung mit europäischem Haftbefehl auf Grundlage des Völkerstrafgesetzbuches sollte offen angedroht werden, vor allem in Fällen in denen der Internationale Strafgerichtshof nicht aktiv werden kann. Darüber hinaus sollte bilateral unterstrichen werden, dass die, die Gräueltaten begehen, nicht wieder zu legitimen Kooperationspartnern werden können.

Ist ein Konflikt bereits gewaltsam eskaliert, ist es erforderlich, Zivilisten unmittelbar vor Massenverbrechen zu schützen. Friedensmissionen der UNO oder der Afrikanischen Union können gewaltberuhigend wirken. Oftmals fehlt es aber an angemessenen Ressourcen und ausreichender Truppenstärke, um das Mandat zum Schutz von Zivilisten zu erfüllen. Deutsche und europäische Einheiten verfügen über Kernfähigkeiten, auf die Friedensmissionen der UNO angewiesen sind.⁵ Ein stärkeres Engagement bei solchen Einsätzen ist daher notwendig, um den physischen Schutz von Zivilisten zu befördern.

Die genannten Maßnahmen sollten in einem Ansatz zur Prävention von Massenverbrechen verankert werden. Dieser sollte auf Grundlage eines Evaluations- und Bestandsberichts entwickelt werden, wie von Genocide Alert, Human Rights Watch und der Gesellschaft für bedrohte Völker bereits im Jahr 2012 vorgeschlagen.⁶

Gregor Hofmann
stellvertretender Vorsitzender Genocide Alert

Kontakt: info@genocide-alert.de
Genocide Alert e.V., November 2016
Postfach 080423 | 10004 Berlin
Vi.S.d.P.: Dr. Robert Schütt

¹ <http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/briefings/201204ELACResponsibility-to-Prevent.pdf>

² <http://www.genocideprevention.eu>

³ <http://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/BellamyPAB22011.pdf#page=2>

⁴ http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/framework_of_analysis_for_atrocity_crimes_en.pdf

⁵ <http://www.genocide-alert.de/deutschland-muss-un-friedensmissionen-staerken/>

⁶ http://www.genocide-alert.de/wp-content/uploads/2013/10/Policy_Paper_10-2012_Audit.pdf