GENOCIDE ALERT POLICY PAPER

April 2018
Genocide Alert e.V.
Postfach 060103
10051 Berlin

„Nie wieder“?
Ein Handlungsleitfaden für Parlamentarier zur Prävention von Massenverbrechen

Fast 2/3 aller Flüchtlinge weltweit stammen aus nur 12 von Massenverbrechen betroffenen oder bedrohten Staaten. Allein in zehn ihrer Herkunftsstaaten wurden im Jahr 2017 über 147.000 Menschen getötet, darunter über 28.400 Zivilisten. Obwohl sich nur eine sehr kleine Minderheit der Flüchtlinge in Deutschland aufhält, löste ihr Ankunft eine der intensivsten Debatten um Flüchtlinge und Fluchtursachen in der Geschichte der Bundesrepublik aus. Gefühlter Kontrollverlust und diffuse Ängste haben aber auch zum Aufschwung von Rechtspopulisten beigetragen, die für nationale Abschottung und einen Rückzug aus internationalem Engagement plädieren. Angesichts anhaltender Notstände und zahlreicher Krisensituationen wäre dies nicht nur moralisch, wirtschafts- und sicherheitspolitisch verantwortungslos, sondern auch aufgrund der Mobilität von Flüchtlingen nicht durchsetzbar.

Das Verhindern von Massenverbrechen, d.h. von Völkermorden, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und systematischen Kriegsverbrechen, stellt eine moralische und historische Verantwortung Deutschlands dar und liegt im Hinblick auf ihre katastrophalen wirtschafts- und sicherheitspolitischen Auswirkungen im ureigenen Interesse der Bundesrepublik. Die Bundesregierung hat das Verhindern von Massenverbrechen im Juni 2017 in den Leitlinien zur Krisenprävention entsprechend zur deutschen Staatsraison erklärt.

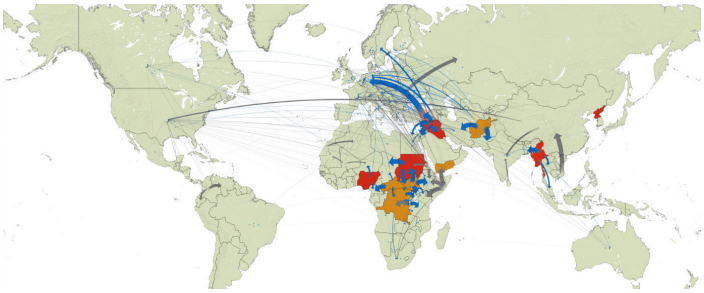
Um die Staatsraison in praktische Schritte zu übersetzen und Massenverbrechen tatsächlich effektiver zu verhindern, ist eine außenpolitische Schwerpunktsetzung und Konzeptentwicklung in der Prävention von Massenverbrechen notwendig. Wie dieses *Policy Paper* illustriert, besitzt die Bundesrepublik einen Blinden Fleck bei der frühzeitigen Erkennung und der gezielten Prävention von Massenverbrechen. Zur Behebung ist die Erstellung eines Bestandsberichtes zur Prävention von Massenverbrechen erforderlich, der von Parlamentariern angestoßen und vom Auswärtigen Amt in Auftrag gegeben werden sollte.

Das frühzeitige Verhindern der schwersten Menschenrechtverletzungen weltweit darf kein politisches Randthema bleiben. Die Möglichkeiten parlamentarischen Engagements gehen weit über den Anstoß eines Bestandsberichtes hinaus. Zugeschnitten auf spezifische Ausschüsse und Tätigkeitsfelder entwirft dieses *Paper* anhand von 27 konkreten Handlungsvorschlägen eine Strategie zur Prävention von Massenverbrechen. Es basiert auf Ergebnissen eines mit dem *Auschwitz Institute for Peace and Reconciliation* durchgeführten Parlamentarierprojektes sowie dem *Global Parliamentarians* - Treffen zu *Atrocity Prevention*.

Autor: Jens Stappenbeck,
stv. Vorsitzender Genocide Alert e.V.

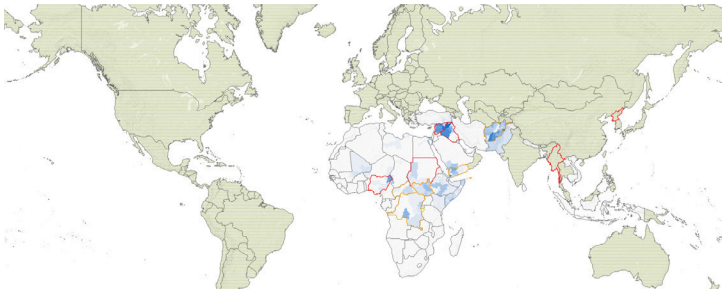
Infografiken: Fluchtbewegungen und Todeszahlen

Die Flucht vor Massenverbrechen (S. 3)



73% der weltweiten Flüchtlinge (12,6 von 17,2 Mio.) stammen aus nur 12 von Massenverbrechen betroffenen oder bedrohten Staaten. Die Mehrheit der 67,7 Mio. beim UNHCR erfassten Unterstützungsbedürftigen hält sich in ihren Herkunftsstaaten auf, wo sie oft weiteren Übergriffen ausgesetzt sind. In nur zehn der Herkunftsstaaten wurden im Jahr 2017 über 147.000 Menschen getötet, darunter über 28.400 Zivilisten.

Massenverbrechen & Konfliktgebiete (S. 4)



Eine deutsche Staatsraison: Das Verhindern von Massenverbrechen

> „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."
>
> – Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern", S. 19.[1]

Dieses konsequente Bekenntnis der Bundesregierung in den im Juni 2017 veröffentlichten Leitlinien ist ein großer symbolischer Schritt. Er kam zur rechten Zeit: Als Vorreiter bei der Institutionalisierung der Prävention von Massenverbrechen im Rahmen einer nationalen Strategie ziehen sich die USA unter der Präsidentschaft Donald Trumps zunehmend zurück, während das Budget des britischen *Foreign Office* massiv gekürzt wird. Um die Brexit-Verhandlungen zu begleiten wurden allein über 50 britische Diplomaten aus Afrika und Asien abgezogen. Die bislang maßgeblichsten Akteure in der frühzeitigen Erkennung von Massenverbrechen und Adressierung von Risikosituationen werden auf absehbare Zeit kürzer treten, während wir im Irak und in Syrien, aber auch in Nordkorea, in Nigeria, im Sudan, im Südsudan und in der DR Kongo auf lange Episoden massiver Gräueltaten blicken, die nach ihrem Ausbruch äußerst schwer einzugrenzen sind.

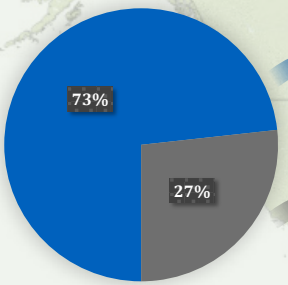
Mit den Fluchtbewegungen aus Syrien ist ein sehr kleiner Teil der katastrophalen Auswirkungen von Massenverbrechen auch im deutschen Alltag erfahrbar geworden. Trotz der verschärften europäischen Grenzsicherung stammen gemäß dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) über 48% der 198.000 Erstantragsteller auf Asyl im Jahr 2017 aus von Massenverbrechen betroffenen Staaten wie Syrien (24,7%), dem Irak (11,1%), Afghanistan (8,3%) oder Nigeria (3,9%). Noch deutlicher zeigt sich das Verhältnis bei den im Jahr 2017 positiv gefällten Entscheidungen über Erstanträge: Von den 262.000 Personen, die für längere Zeit in Deutschland bleiben dürfen, stammen über 70% (183.000) aus von Massenverbrechen betroffenen oder bedrohten Staaten.[2] Während die Anzahl der nach Deutschland geflüchteten Menschen enorm ist, verblasst sie angesichts der insgesamt 67,7 Mio. beim Flüchtlingshilfswerk der VN registrierten Schutzbedürftigen, von denen sich allein 43,8 Mio. innerhalb ihrer Herkunftsstaaten aufhalten und dort oftmals weiteren Übergriffen ausgesetzt sind.[3]

Im Jahr 2017 wurden allein in zehn der zwölf von Massenverbrechen betroffenen oder bedrohten Staaten über 147.000 Menschen getötet, darunter mindestens 28.400 Zivilisten gemäß den Daten des *Armed Conflict Location & Event Data Project* (ACLED).[4] Die weiteren humanitären, ökonomischen und sicherheitspolitischen Auswirkungen von Massenverbrechen sind quantitativ kaum erfassbar. Plünderungen, Zerstörung von Wohngebieten, Vergewaltigungen, Entführungen, Folter, Krankheiten und Hungersnöte verursachen immenses Leid, traumatisieren Gesellschaften über Jahrzehnte, destabilisieren ganze Regionen und sind prinzipiell: vermeidbar.

Der Schritt, das Verhindern von Massenverbrechen zur deutschen Staatsraison zu erklären, muss und darf deshalb kein symbolischer bleiben. Die Leitlinien geben, wie der damalige Außenminister Sigmar Gabriel im Juni 2017 betonte, einen politischen Kompass vor. Für die jetzige Legislaturperiode gilt es, diesen Kompass zur Identifizierung konkreter Wege und Schritte zu nutzen. Die Bundesrepublik verfügt bereits über erhebliche Kapazitäten und Erfahrungen im Bereich der zivilen Krisenprävention, die für eine effektivere Prävention von Massenverbrechen optimiert und auch verstärkt nach Innen kommuniziert werden müssen.

Parlamentariern kommt hier eine Schlüsselrolle zu und es lohnt, einen Blick auf parlamentarisches Engagement, existierende Institutionen und Strategien in Staaten wie den USA, Großbritannien und Kanada zu werfen. Angesichts der Tatsache, dass derartige systematische Gräueltaten moralisch und rechtlich – vollkommen ungeachtet ihres Kontextes und der involvierten Akteure – niemals zu rechtfertigen sind, haben sich dort Parlamentarier parteiübergreifend für eine Präventionsagenda und die Etablierung nationaler Mechanismen eingesetzt. Das ist auch hierzulande möglich. Gerade mit Blick auf die deutsche Geschichte und die anhaltenden Notlagen und Fluchtbewegungen weltweit gilt: Wo ließe sich außenpolitisch ein größerer parteiübergreifender Konsens und eine größere Verantwortung zum Handeln erkennen, als bei der Prävention von Massenverbrechen?

Herkunfts- und Aufenthaltsstaaten aller 17,2 Mio. Flüchtlinge weltweit Ende 2016



Flüchtlinge aus zwölf von Massenverbrechen betroffenen oder bedrohten Staaten

Flüchtlinge aus sämtlichen übrigen Staaten weltweit

Die Pfeile auf der Karte verlaufen von den Herkunftsstaaten der Flüchtlinge in Richtung ihrer Aufenthaltsstaaten. Die Pfeilbreite ist proportional zur Anzahl der Flüchtlinge.

Daten: UNHCR 2017: Forced Displacement in 2016[5]

Von Massenverbrechen betroffene oder bedrohte Staaten

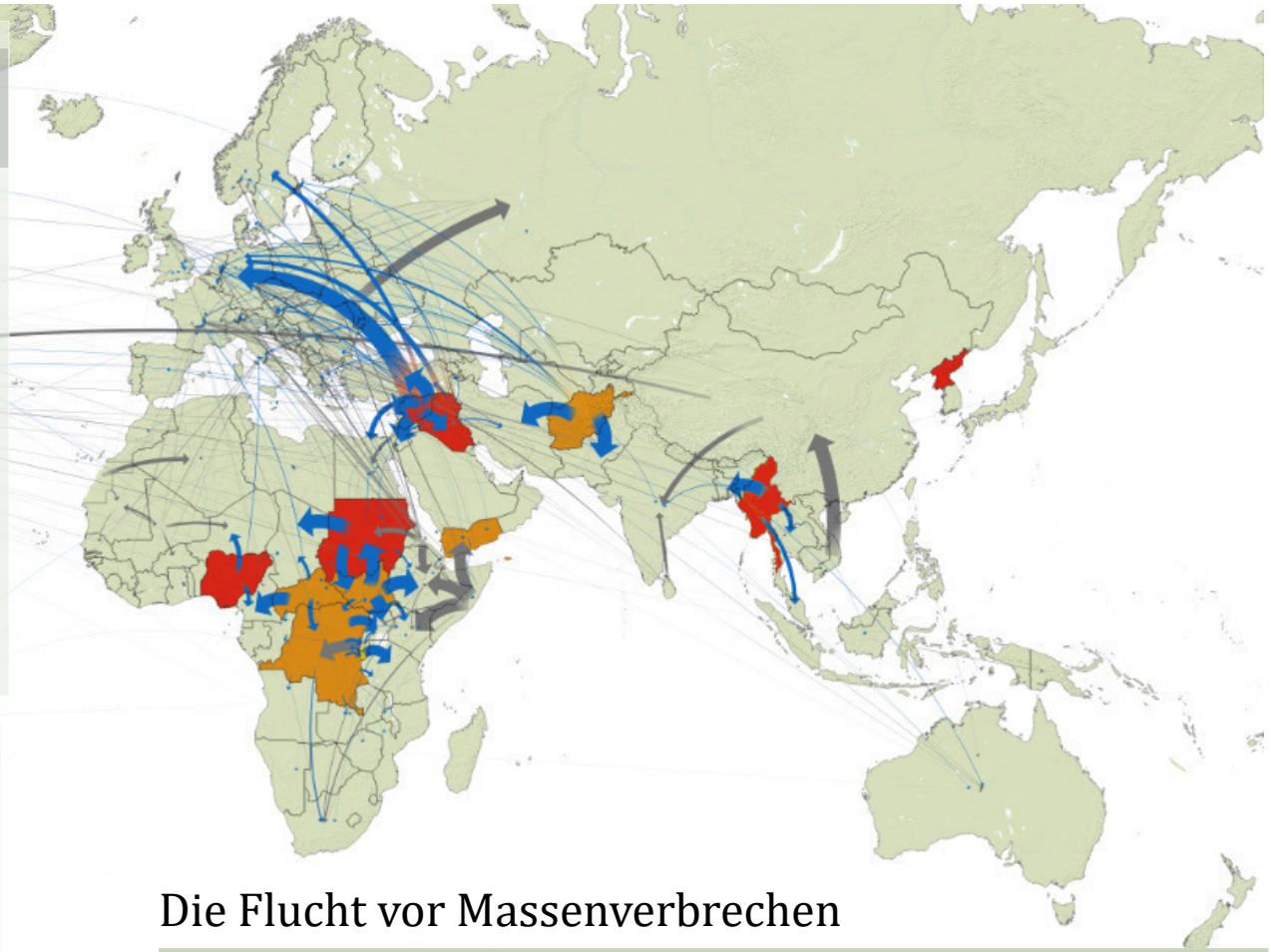
Notstand: Massenverbrechen finden statt
Irak, Myanmar, Nigeria, Nordkorea , Sudan, Syrien

Krise: Eskalation ist unmittelbar möglich
Afghanistan, DR Kongo, Jemen, Südsudan, Zentralafrikanische Republik

Warnung: Massenverbrechen sind zu befürchten
Burundi

Die Klassifikation erfolgte anhand der Methodik des Genocide Alert Monitors.

Methodik: Genocide Alert Monitor[6]

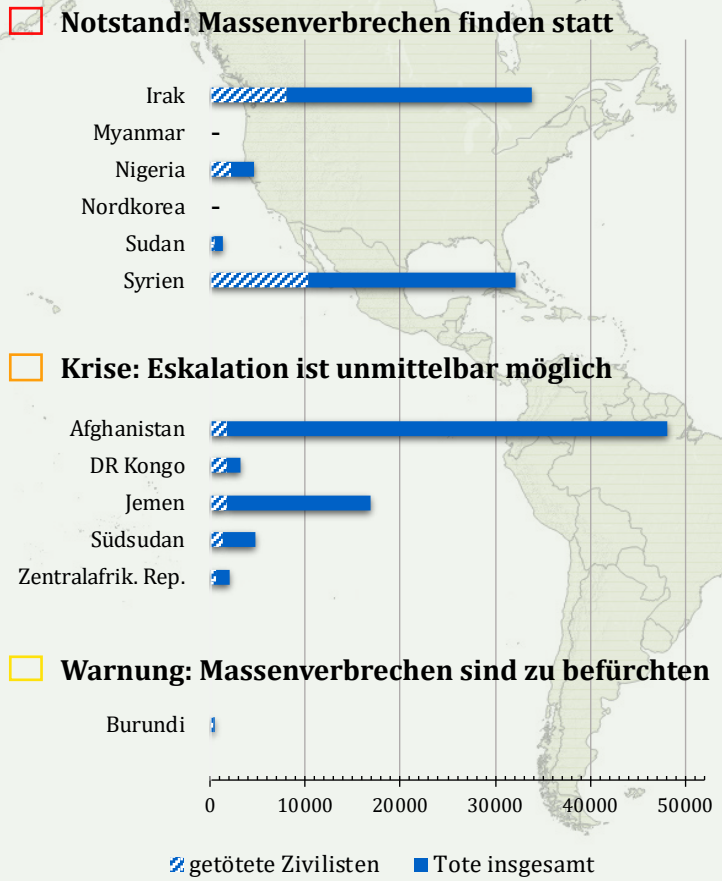


Die Flucht vor Massenverbrechen

73% aller beim Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) registrierten Flüchtlinge (12,6 von 17,2 Mio.) stammen aus nur zwölf von Massenverbrechen betroffenen oder bedrohten Staaten. Sie stellen die überwältigende Mehrheit der Flüchtlinge in Deutschland und Europa, die vor allem aus Syrien, dem Irak, Afghanistan und Nigeria stammen. Nur eine sehr kleine Minderheit floh nach Europa: Flüchtlinge halten sich vor allem in instabilen Nachbarstaaten auf.

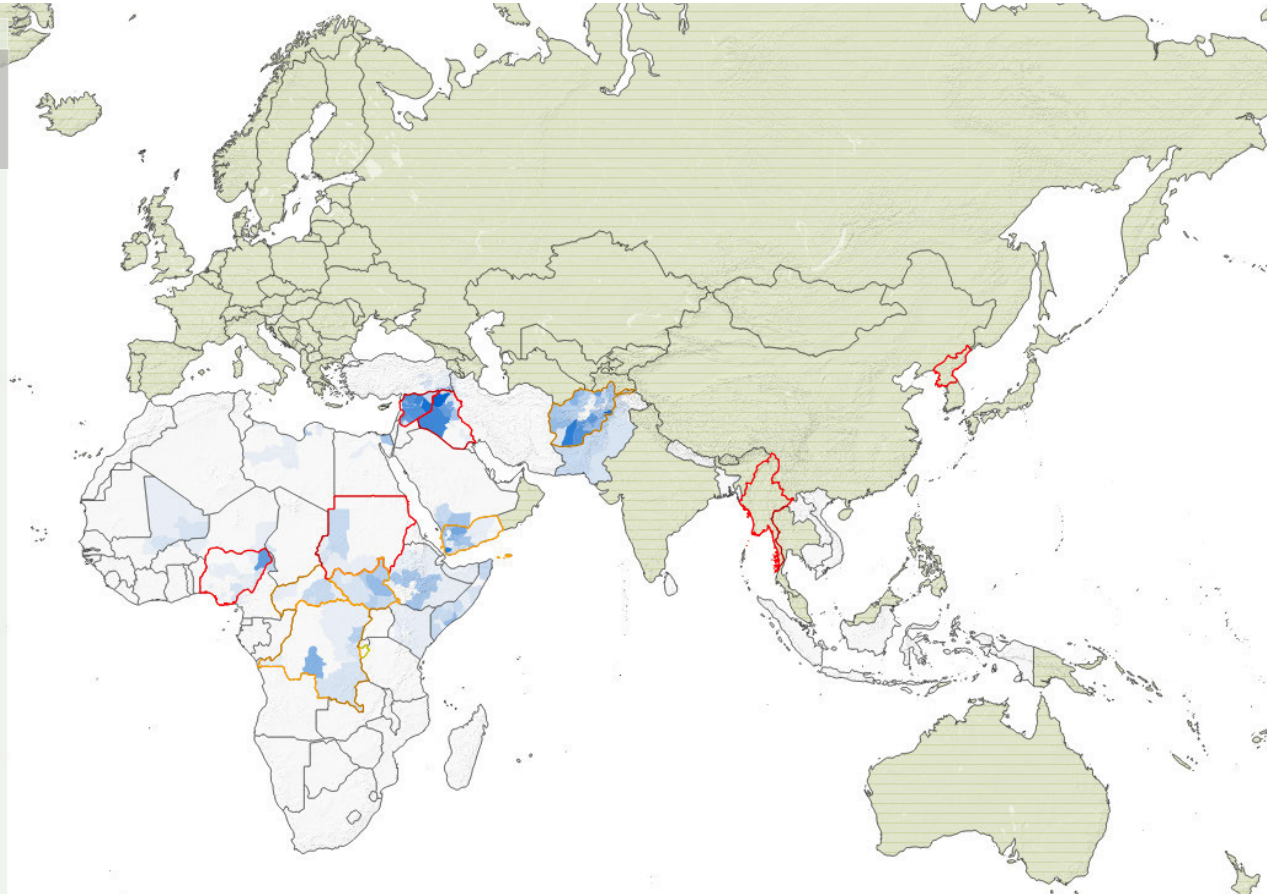
Insgesamt erfasst das UNHCR im aktuellsten *Global Trends Report* für Ende 2016 67,7 Mio. Schutzbedürftige. Neben den hier abgebildeten 17,2 Mio. Flüchtlingen erfasst das UNHCR 2,8 Mio. Asylantragstellende, 0,6 Mio. in ihre Heimatstaaten zurückgekehrte Flüchtlinge, 36,7 Mio. Binnenvertriebene, 6,5 Mio. an ihre Wohnorte zurückgekehrte Binnenvertriebene, 3,2 Mio. staatenlose Flüchtlinge und 0,8 Mio. Personen, die in keine dieser Kategorien fallen. 65% dieser Menschen (43,8 von 67,7 Mio.) lebt in ihren Heimatstaaten, wo sie häufig weiteren Übergriffen ausgesetzt sind. Eine instabile Situation, der ohne eine gezielte Adressierung der Fluchtursachen nicht beizukommen ist.

147.000 Tote in von Massenverbrechen betroffenen oder bedrohten Staaten im Jahr 2017



Das *Armed Conflict Location & Event Data Project* (ACLED) erfasst Todeszahlen für 71 Staaten in Afrika, im Nahen Osten und in Südostasien. Die Visualisierung der Toten pro Provinz nutzt den Jenks-Caspall-Algorithmus. Provinzen mit sehr vielen Toten sind visuell unterrepräsentiert. Die Klassifikation erfolgte anhand der Methodik des Genocide Alert Monitors.

Daten: ACLED[7]
Methodik: Genocide Alert Monitor[8]



Massenverbrechen & bewaffnete Konflikte

Todeszahlen pro Provinz (0 bis 21.400) **Keine Daten verfügbar**

Obwohl Massenverbrechen wie in Nordkorea auch außerhalb bewaffneter Konflikten verübt werden können, zählen viele der erfassten Situationen zu den brutalsten Konfliktgebieten weltweit: 87% aller von ACLED im Jahr 2017 erfassten Toten (147.000 von 169.700) und 84% aller Zivilisten (28.400 von 33.700) wurden in nur zehn der zwölf von Massenverbrechen betroffenen oder bedrohten Staaten getötet. Massenvergewaltigungen, Plünderungen und Verschleppungen sind quantitativ kaum erfassbar, erklären aber, weshalb die Anzahl der Flüchtlinge aus Staaten wie der Zentralafik. Rep. und Myanmar so hoch ist, selbst wenn kein schwerer Bürgerkrieg vorliegt. Bewaffnete Konflikte und Massenverbrechen sind nicht deckungsgleich und nicht alle Bürgerkriegsakteure verüben Massenverbrechen. Bei der Prävention stellt sich daher auch die Frage, wie Akteure selbst innerhalb bereits ausgebrochener Bürgerkriege von Massenverbrechen abgehalten werden können. Auch wenn die Konfliktprävention gescheitert ist, muss es für Massenverbrechensprävention noch nicht zu spät sein.

Nationale und internationale Mechanismen zur Prävention von Massenverbrechen

Bei der Gedenkveranstaltung zum 20-jährigen Jubiläum des Völkermordes in Ruanda resümierte im Jahr 2014 der damalige Außenminister Frank-Walter Steinmeier im Deutschen Bundestag: „Die eine Lehre, die an einem Gedenktag wie heute zu ziehen ist, heißt: Niemals wieder!“ und mahnte „Doch viel schwieriger ist die Frage, wie wir dieser Verantwortung des ‘Niemals wieder!‘ eigentlich gerecht werden. Seien wir ehrlich: Wir haben schon einmal ‘Niemals wieder!‘ gerufen. Das war 1948, nach dem Holocaust, als die Vereinten Nationen die Völkermordkonvention beschlossen haben. Doch wir haben dieses Versprechen nicht halten können.“ Steinmeier wies auf gegenwärtige Fälle wie die DR Kongo, die Zentralafrikanischen Republik und Syrien hin, wo man ebenfalls „vor einem endlosen Blutvergießen“ stehe, auch wenn es sich nicht in jedem Fall um Völkermord handele. Auch „heute, in der Gegenwart“ seien, wie Steinmeier es formulierte, „die Dämonen des Völkermords keineswegs gebannt“.

Fraktionsübergreifend schlossen sich die Redner Steinmeiers Redebeitrag an und wiesen, wie etwa Stefan Liebich, auf Versäumnisse der Europäer hin, denn „vor solchen Verbrechen liegt die Verantwortung zu vermeiden, dass es überhaupt so weit kommen kann.“ Dagmar Wöhrl ergänze, dass 1994 der Mut gefehlt habe, die Situation ehrlich zu analysieren, zu verstehen und einzugreifen.[9] Was also kann getan werden?

Forschungsergebnisse zeigen, dass sich für Völkermorde, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und systematische Kriegsverbrechen frühzeitig strukturelle Indikatoren identifizieren lassen, die auf ein hohes Risiko hinweisen und über präventive Maßnahmen durch die Außenpolitik und die Entwicklungszusammenarbeit adressierbar sind. Zu diesen, etwa von den Vereinten Nationen im *Framework of Analysis for Atrocity Crimes*[10] zusammengetragenen und teils vom *Early Warning Project*[11] in einer Risikoanalyse eingesetzten, Indikatoren zählen zum Beispiel nicht aufgearbeitete Episoden vergangener Massenverbrechen, systematische Diskriminierung von politischen, ethnischen oder religiösen Gruppen, Einkommensunterschiede zwischen diesen Gruppen, öffentliche und ungestrafte Hassreden sowie eine hohe Kindersterblichkeitsrate.

Insbesondere für Verbrechen wie Völkermorde gilt zudem, dass diese, wie in Ruanda 1994 oder im Fall des Holocausts, auch regelmäßig systematisch vorbereitet werden. Gelingt es, diese systematische Vorbereitungen frühzeitig zu erkennen, ist auch eine systematische Verhinderung derartiger Verbrechen möglich.

Basierend auf diesen Forschungsergebnissen haben die Vereinten Nationen spezifische Einheiten und Mechanismen zur frühzeitigen Erkennung und gezielten Prävention von Massenverbrechen geschaffen. Hierzu zählt zum Beispiel das *UN Office on the Prevention of Genocide and the Responsibility to Protect*. Im Rahmen der *Human Rights Up Front Initiative* etablierten die VN zudem regelmäßige Koordinationstreffen relevanter Akteure des VN-Systems, in denen sie Informationen über mögliche schwere Menschenrechtsverletzungen austauschen, damit die VN als Ganzes frühzeitiger auf solche Entwicklungen reagieren können.

Zunehmend richten auch weitere Nationalstaaten eigene Institutionen und Koordinatoren, welche auch durch das gemeinsame Büro der VN-Sonderbeauftragten für die Verhütung von Völkermord und für die Schutzverantwortung unterstützt werden. Zu den sichtbarsten dieser Mechanismen zählt das us-amerikanische *Atrocity Prevention Board*, das im Jahr 2012 durch Barack Obama geschaffen wurde.

Im *Booklet on National Mechanisms for the Prevention of Genocide and other Atrocity Crimes*[12] informiert das us-amerikanische *Auschwitz Institute for Peace and Reconciliation* (AIPR) jährlich über die Etablierung und Weiterentwicklung dieser nationalen Mechanismen und *best practices*. Vom AIPR identifizierte nationale Mechanismen zur Prävention von Massenverbrechen befinden sich mehrheitlich in der Entwicklung und sind von unterschiedlicher Intensität. Sie bedürfen keiner Ausgestaltung vom Ausmaß des A*trocity Prevention Boards*, sind aber auf eine gewisse Institutionalisierung, ausreichende Budgets und damit auf parlamentarische Unterstützung angewiesen.

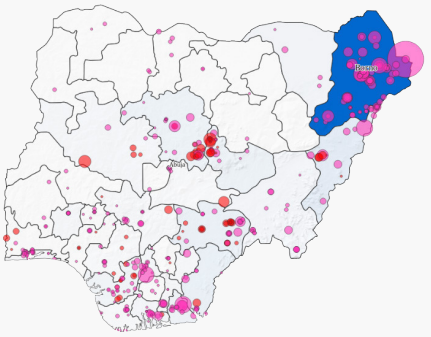
Die Bundesrepublik besitzt einen Blinden Fleck bei der frühzeitigen Erkennung und Prävention von Massenverbrechen. Um den politischen Bekenntnissen auch tatsächlich Taten folgen zu lassen, muss ein eigenständiger Ansatz zur Prävention von Massenverbrechen entwickelt und institutionell implementiert werden. Dieser Schritt kann sich durchaus an in den USA gemachten Erfahrungen orientieren, muss aber an den deutschen institutionellen und politischen Begebenheiten ausgerichtet werden.

Vorteile der Inklusion einer sog. „*mass atrocity prevention lens*“

In Debatten um eine effektivere Prävention von Massenverbrechen wird häufig vom Einbezug einer *mass atrocity prevention lens* gesprochen. Sie beschreibt die Sicherstellung, dass spezifische Risiken für Massenverbrechen und ihre Folgen für präventives Engagement immer mitbedacht sowie zielgerichtete Initiativen entwickelt und ressortübergreifend koordiniert werden. In Ruanda und Srebrenica versperrte der Fokus auf die Vermittlung und Aufrechterhaltung von Waffenstillstands- und Friedensabkommen den Blick auf retrospektiv deutlich erkennbare Anzeichen für schwerste Gewalt gegen Zivilisten. Auch in Myanmar führte der Fokus auf bewaffnete Konflikte im Land jüngst zur Vernachlässigung der Rohingya. Im Vorfeld des Zweiten Weltkrieges hätte jede noch so ausgeklügelte klassische Konfliktprävention Juden, Sinti und Roma, Homosexuelle und weitere Verfolgte nicht adressiert, da sie schlicht keine Parteien eines bewaffneten Konfliktes gewesen sind.

Massenverbrechen werden häufig im Kontext bewaffneter Konflikte verübt, können wie in Nordkorea aber auch außerhalb oder wie in Kambodscha nach deren Beendigung begangen werden. Nur wenige Akteure greifen systematisch Zivilisten an und selbst Organisationen wie die Taliban führen Diskussionen über legitime Ziele. Eine *mass atrocity prevention lens* zielt darauf ab, vergleichsweise seltene, aber potenziell dramatische, Risikosituationen und potenzielle Straftäter so zielsicher wie möglich zu identifizieren; inner-, außerhalb, und nach der Beendigung bewaffneter Konflikte. Erkenntnisse über Risikoindikatoren, Kapazitäten und Motivation potenzieller Täter sowie auslösende Ereignisse wie Bürgerkriege, Staatszusammenbrüche und revolutionäre Umbrüche können ressortübergreifend ausgetauscht und zur Basis koordinierter Strategien werden. Wie hoch ist die Gefahr einer Radikalisierung von Rohingya in den Flüchtlingslagern in Bangladesch? Welche Risiken bestehen durch die zahlreichen bewaffneten Gruppen im Irak? Durch welche Programme könnte der afghanische Staat ggf. auf eine Inklusion der Taliban vorbereitet werden und gleichzeitig Minderheiten schützen? Diese Fragen sind nicht sinnvoll in der Zuständigkeit eines einzelnen Ressorts verortbar und benötigen Input der Geheimdienste und der Ministerien für Wirtschaft, Verteidigung, Justiz und Entwicklung, die bei der Massenverbrechensprävention nicht lediglich aufs Auswärtige Amt verweisen dürfen.

Nigeria 2017



Getötete Kämpfer & Zivilisten (1 bis 2.788)
Durch Fulani getötete Zivilisten (360)
Alle übrigen getöteten Zivilisten (1.770)

Daten: ACLED Africa Data 2017[16]

Da das Verhindern von Massenverbrechen bislang nicht als eine ressortübergreifende Zielsetzung verstanden wird, hat die Entwicklungszusammenarbeit ihre Prävention im besten Fall als Nebenprodukt zur Folge. Für eine effektive Prävention ist sie zu verstreut und isoliert. Beispiel Nigeria: Das BMZ ist im Rahmen der nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung in Nigeria im Ausbau der Energieversorgung und der Armutsbekämpfung aktiv. Außenpolitisch liegt die Aufmerksamkeit auf den Gräueltaten Boko Harams im nördlichen Borno. Dort fanden im Jahr 2017 die mit Abstand schwersten Kampfhandlungen statt. 54% der 2.130 getöteten Zivilisten wurden aber in anderen Provinzen Nigerias ermordet; allein 360 durch Fulani.[13] Diese semi-nomadischen Viehbesitzer wurden zunehmend vom Zugang zu Weideflächen ausgeschlossen und überfallen seit Jahren Bauern und Dörfer. Racheakte lokaler Milizen treffen immer öfter andere Ethnien. Projekte wie die BMZ Sonderinitiative „Grünes Innovationszentrum Nigeria“ können diese Gewaltspirale nicht aufhalten, da sie deren Ursachen schlicht nicht adressieren.[14] Wenn sich durch sie der Eindruck festigt, dass sesshafte Bauern bevorteilt werden, könnten sie die Gewalt sogar anheizen. Zwischen Januar und März 2018 wurden bereits 452 Zivilisten durch Fulani getötet; viermal mehr als durch Boko Haram und mehr als im Sudan in ganz 2017.[15] Wo sind Evaluierungen und flankierende Maßnahmen, die sicherstellen, dass Konflikte reduziert und kostspielig erreichte Fortschritte in Landwirtschaft und Ernährungssicherheit nicht in kürzester Zeit zerstört werden?

Erstellung eines Bestandsberichtes über deutsche Kapazitäten zur Prävention von Massenverbrechen

Um Risikosituationen künftig frühzeitig auf die Agenda zu setzen, Prioritäten und Zuständigkeiten für präventives Engagement zu definieren und interministerielle Koordination zu gewährleisten, sollte die Bundesregierung einen, der Staatsraison entsprechenden, kohärenten Ansatz zur Prävention von Massenverbrechen entwickeln. Wie Philipp Rothmann und Sarah Brockmeier vom Berliner *Global Public Policy Institute* (GPPi) in einem im März 2018 veröffentlichen Beitrag zur institutionellen Ausgestaltung der Prävention von Massenverbrechen in der Bundesrepublik resümierten, fehlt es dafür aktuell nicht nur an institutioneller Verankerung und politischer Koordination, sondern überhaupt an Übersicht über Zuständigkeiten und verfügbare Instrumente: "*What is still missing is an inter-agency review that could provide an overview of existing instruments and capabilities and that not only refers to the tools of the Foreign Office and the Ministry of Defense, but also includes the contributions by the Development Ministry, intelligence services, as well as the Ministries of Justice, Finance and the Interior*".[17] Ohne eine solche Übersicht und die Festlegung von Zuständigkeiten läuft die deutsche Außenpolitik Gefahr, sich in den Leitlinien zwar hehre Ziele gesetzt zu haben, in der Praxis aber schlicht nicht liefern zu können.

Anknüpfungspunkte für die Erstellung eines Bestandsberichts und die Entwicklung einer nationalen Strategie bietet die im Jahr 2007 in den USA gegründete *Genocide Prevention Task Force*.[18] Diese *Task Force* bestand aus Vertretern der Zivilgesellschaft sowie ehem. ranghohen Regierungsmitgliedern und erstellte eine Studie zu verfügbaren Kapazitäten und Erfahrungen hinsichtlich der Prävention von Massenverbrechen. Auf Grundlage der tragischen Bilanz des US-amerikanischen und internationalen Versagens in Bosnien, Ruanda und Darfur empfahl die *Task Force*, die Prävention von Massenverbrechen als nationale Priorität einzustufen und ein ressortübergreifendes Gremium zu schaffen. Massenverbrechenspezifische Frühwarnkapazitäten sollten gestärkt und präventive Maßnahmen und Kapazitäten weiterentwickelt werden.

Die Bemühungen der *Task Force*, einzelner Parlamentarier und einer sehr aktiven Zivilgesellschaft führten dazu, dass Barack Obama im Jahr 2011 die Massenverbrechensprävention zum *core national security interest* und zur *core moral responsibility* der USA erklärte.

Im Jahr 2012 schuf Obama entsprechend der Empfehlungen des Berichts das ressortübergreifende A*trocity Prevention Board*, welches Risiken spezifisch für Massenverbrechen ermitteln und eine frühzeitige und systematische Präventionsarbeit ermöglichen soll. Insbesondere durch die Anfertigung spezifischer *intelligence reports* und deren ressortübergreifende Diskussion gelang es in Folge, eine größere Vorlaufzeit für präventives Engagement in Burundi zu schaffen.

Für die us-amerikanische Entwicklungszusammenarbeit folgte im Jahr 2016 ein *Field Guide „Helping Prevent Mass Atrocities"* vom *USAID Atrocity Prevention Team*.[19] Dieses Handbuch wurde explizit als Teil der *comprehensive U.S. Government policy on mass atrocity prevention* erstellt. Gemeinsam mit *Humanity United* startete USAID zudem eine *Tech Challenge for Atrocity Prevention*[20] zur Identifikation und Förderung innovativer technischer Applikationen zur frühzeitigen Erkennung und zum Monitoring von Massenverbrechen. Dies sind greifbare Ergebnisse der Tatsache, dass die Prävention von Massenverbrechen zum nationalen Interesse der USA erklärt und ressortübergreifend vorangetrieben wurde. Das wäre auch in Deutschland möglich und im Hinblick auf die grundlegende Rolle der Entwicklungszusammenarbeit bei der frühzeitigen Prävention sinnvoll.

Ein deutscher Ansatz zur Prävention von Massenverbrechen kann sich pragmatisch an den Strukturen der zivilen Krisenprävention orientieren, die gemäß den Zielsetzungen der Leitlinien aktuell weiter optimiert werden. Analog zur Untersuchung der us-amerikanischen *Genocide Prevention Task Force* sollte zunächst vom Auswärtigen Amt oder Kanzleramt ein Bestandsbericht in Auftrag gegeben werden, der Zuständigkeiten und Kooperationsmöglichkeiten der diversen Ressorts identifiziert. Ähnlich wie in den USA kann dieser Bestandsbericht von einer Gruppe bereits engagierter Akteure erstellt werden, die größtenteils im Beirat Zivile Krisenprävention vereint sind.

Diese Untersuchung würde sich schwerpunktmäßig der Frage widmen, wie innerhalb der bestehenden Strukturen eine sogenannte *mass atrocity prevention lens* integriert werden kann, die sicherstellt, dass spezifische Risikoindikatoren und Strategien zur Prävention von Massenverbrechen bei Lageevaluationen und Politikentscheidungen frühzeitig und strategisch mit einbezogen werden.

Vom Bestandsbericht zur Umsetzung

Bereits die Existenz eines Bestandsberichtes kann den Mitarbeitern in den zuständigen Ressorts erheblich helfen, ihre Arbeit untereinander besser zu koordinieren und strategischer auszurichten. Letztendlich sollte er von der Bundesregierung aber vor allem dazu genutzt werden, dessen Befunde mit den Lehren des Leitlinienprozesses und der dort angestrebten Implementierung von Frühwarn- und Koordinationsmechanismen zu verknüpfen. Dabei sollte auch untersucht werden, inwiefern bestehende Analysen wie das Datenprojekt im Auswärtigen Amt oder das qualitative Ampelsystem des BMZ das Risiko für Massenverbrechen inner- und außerhalb bewaffneter Konflikte erfassen können.

Innerhalb eines Bestandsberichtes gilt es daher auch darzulegen, wie dessen Erkenntnisse institutionell in einen kohärenten deutschen Ansatz zur Prävention von Massenverbrechen zusammengefügt werden können. Risiken für Massenverbrechen könnten künftig etwa spezifisch in den ohnehin angestrebten Koordinationsgremien diskutiert werden. Als Ergänzung zu staatlichen Risikoanalysen könnten die Gremien nicht-staatliche Monitoringsysteme einbeziehen, wie es auch in anderen Staaten bereits üblich ist. Diese könnten über den Beirat Zivile Krisenprävention eingebracht werden.

Eine starke Erhöhung des Risikos für Massenverbrechen sollte eine ressortübergreifende Reevaluation der bisherigen Projekte, Aktivitäten und Politikschwerpunkte im Hinblick auf den betroffenen Staat zwingend machen. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit verweist im Fall vom Monitoring und der Adressierung von Massenverbrechen gerne auf das Auswärtige Amt, da es sich um ein politisches Konzept handle. Ohne eine zielgerichtete Entwicklungszusammenarbeit ist eine effektive Prävention von Massenverbrechen aber nicht zu bewerkstelligen. Da Massenverbrechen insbesondere aus tatsächlichen oder wahrgenommenen Ungleichheiten zwischen Bevölkerungsgruppen und Diskriminierung resultieren, ist die Einhaltung des „*do no harm*"-Konzepts bei der Programmkonzeption in Risikostaaten umso grundlegender. Für Risikostaaten sollte innerhalb von Länderberichten eine Berichterstattung zu Indikatoren für Massenverbrechen daher verpflichtend werden.

Auch die Bundestagsausschüsse sollten von den neuen, systematischen Frühwarn- und Monitoringkapazitäten der Bundesregierung profitieren. Da derartige Systeme ohnehin maßgeblich auf öffentlichen Informationen basieren, könnten Erkenntnisse der Bundesregierung zu Risikosituationen durchaus in regelmäßigen Abständen an die Ausschüsse geleitet werden und dort zur Festlegung der Tagesordnung und zur systematischeren Falldiskussion genutzt werden.

Abbildung: Dr. Kate Ferguson (*Director of Research and Policy, Protection Approaches*) berichtet bei einem Hintergrundgespräch im Juli 2017 über parlamentarisches Engagement in Großbritannien zur Massenverbrechensprävention. Insbesondere die Abgeordnete Jo Cox setzte sich mit enormen Engagement für eine größere Rolle Großbritanniens bei der Prävention von Massenverbrechen ein. Im Juni 2016 wurde sie von einem rechtsextremen Gegner ihrer Politik ermordet. Posthum wurde das „The cost of doing nothing"-Paper britischer Parlamentarier veröffentlicht.[21] Die *UK Foreign Affairs and International Development Committees* des britischen Parlaments forderten jüngst die Entwicklung eines britischen Ansatzes zur Prävention von Massenverbrechen, der im Februar 2018 im Chatham House gemeinsam mit dem UN-Sonderbeauftragten für die Schutzverantwortung diskutiert wurde.[22]

Momentum nutzen: Parlamentarisches Engagement zur Prävention von Massenverbrechen

Mit Blick auf die desaströsten Auswirkungen von Massenverbrechen und ihrer oftmals unzureichenden Prävention ist es an der Zeit, Massenverbrechen als Hauptfluchtursachen und größte menschlich verursachte Katastrophen zu adressieren und konkrete Schritte im Rahmen einer kohärenten Präventionsstrategie zu ergreifen. Angesichts der weltweiten Krisenlage und der wachsenden nationalen Ressentiments gegenüber Flüchtlingen wurde in den vergangenen Jahren auch in der deutschen Bevölkerung ein Bedarf nach übergeordneten Konzepten oder Visionen erkennbar, die sich weiter ausspannen als Debatten über die Integration von Flüchtlingen oder die Etablierung von Obergrenzen. Die Frage, wie Fluchtursachen künftig effektiver präventiv reduziert werden können, ist brennend und eng verbunden mit Gefühlen der Unsicherheit und Ängsten über einen vermeintlichen Kontrollverlust.

Bei der Suche nach Antworten zur Frage nach der Vermeidbarkeit entsetzlicher Gräueltaten ist angesichts der realpolitischen Dringlichkeit kein Platz für Illusionen: Auch wenn grundsätzlich gilt, dass Massenverbrechen als menschlich gemachte und oftmals systematisch geplante Katastrophen auch durch Menschen systematisch verhindert werden können, wird dies in manchen Situationen nicht gelingen. Es gehört zur Realität, dass der Prävention von Entwicklungen wie in Syrien erhebliche Grenzen gesetzt sind. Ihre Verhinderung bedarf nicht nur weiterer Fortschritte in der Frühwarnung, Analyse, Adressierung und Strafverfolgung von Massenverbrechen, sondern auch im Zivilisationsprozess und in Standards der internationalen Politik. Daran ändert auch die Erklärung, dass das Verhindern von Massenverbrechen zur deutschen Staatsraison zähle, nichts.

Ein gemeinsamer Aufbruch und das Ergreifen ganz konkreter Schritte hin zu einer effektiveren Verhinderung sind gerade deshalb umso wichtiger. Ohne substanzielles Engagement, das ist entscheidend zu vermitteln, wird sich die Lage nicht verbessern und eine Zivilisierung der Politik – und bewaffneter Konflikte – nicht einstellen. Während unsere Gesellschaft über ein halbes Jahrhundert nach dem Holocaust und Jahrzehnte nach Ruanda und Srebrenica mit Entsetzen und Unglauben auf immer neue, entsetzliche Massaker in Syrien, im Irak, in Afghanistan, im Südsudan, in Nigeria und zahlreichen weiteren Staaten blickt, gilt es sicherzustellen, dass zukünftige Generationen nicht eines Tages mit Entsetzen und Unglauben auf mantra-artig wiederholte Absichtsbekundungen eines „Nie wieder“ blicken, die zwar taten-, aber angesichts zahlloser Gräueltaten, nicht folgenlos blieben.

1. Vorschläge für den Auswärtigen Ausschuss

1.1 Der Auswärtige Ausschuss sollte den Unterausschuss für zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln einrichten.

Wie jüngst auch vom Beirat Zivile Krisenprävention gefordert, sollte der Auswärtige Ausschuss schnellstmöglich den Unterausschuss für zivile Krisenprävention erneut einrichten. Der Unterausschuss stellt aufgrund seiner häufiger öffentlich zugänglichen Sitzungen ein wichtiges Bindeglied zur Arbeit von Nichtregierungsorganisationen dar. Entsprechend des Stellenwertes präventiven Engagements und der deutschen Staatsraison ist ein spezifischer Unterausschuss unerlässlich um Regierungsvorhaben kritisch begleiten und evaluieren zu können.

1.2 Die Diskussion über das Konzept der Schutzverantwortung sollte erneut angestoßen werden.

Die Schutzverantwortung (engl. *responsibility to protect*) fand Einzug in die Leitlinien der Bundesregierung und in die Wahlprogramme der meisten etablierten Parteien. In der öffentlichen Wahrnehmung aber ist das Konzept seit der Libyenintervention stark beschädigt und auf militärische Intervention reduziert, während dessen eigentlicher Hauptfokus auf präventiven und nicht-militärischen Mitteln zur Prävention von Massenverbrechen liegt.

Um ein Debakel wie in Libyen in Zukunft zu vermeiden und Zivilisten effektiver zu schützen, ist eine Verbesserung der Kapazitäten zur Frühwarnung und Prävention von Massenverbrechen, aber auch ein erneuter Anstoß der Diskussion um eine “*responsibility while protecting*” notwendig. Im Rahmen der VN ist das Konzept weit davon entfernt, politisch tot zu sein: Auch wenn sie weniger Aufmerksamkeit erhielten, wurden seit der Libyenintervention über 60 Resolutionen des VN-Sicherheitsrates mit Bezug auf die

Schutzverantwortung verabschiedet, etwa um Zivilisten in der Zentralafrikanischen Republik, im Südsudan, in Mali und in Somalia zu schützen.

Eine Unterstützung des Konzeptes der Schutzverantwortung bedarf keiner grundsätzlichen Unterstützung militärischer Interventionen und erst recht keiner Zustimmung zur Durchführung der Libyenintervention. Im Gegenteil: Der Fokus der Schutzverantwortung liegt ganz wesentlich gerade darauf, Gräueltaten und militärische Interventionen zu ihrer Beendigung im Vorfeld zu vermeiden. Militärische Interventionen sind gemäß der Schutzverantwortung nur legitim, wenn sich zivile Mittel als aussichtslos erweisen und ein Mandat des VN-Sicherheitsrates vorliegt. Im Fall von Libyen wurde eine Intervention zwar in den VN-Sicherheitsratsresolutionen 1970 und 1973 mandatiert, allerdings vollkommen unzureichend spezifiziert, was einen Missbrauch des Mandates ermöglichte.

Die international schlecht koordinierte Entscheidung Deutschlands, sich bei der UN-Sicherheitsratsabstimmung zur Libyenmission zu enthalten, und die Art der Durchführung der Mission haben einen großen grundsätzlichen Diskussionsbedarf aufgezeigt. Diese Diskussion darf aber nicht nur geführt werden, wenn Beteiligungen bei Militärinterventionen unmittelbar bevorstehen oder bereits ausgeschlagen wurden und für Reformen ohnehin kein Zeitfenster existiert. Im Zuge der UN-Sicherheitsratskandidatur Deutschlands sollte eine deutsche Positionierung zu humanitären Interventionen im Rahmen der Schutzverantwortung gefunden werden. Innerhalb der Diskussion sollte die brasilianische Initiative zur *responsibiliy while protecting* aufgriffen werden.

1.3 Der Auswärtige Ausschuss sollte sich für eine effektivere Prävention von Massenverbrechen einsetzen und Risiken für Massenverbrechen künftig in Debatten systematischer einbeziehen.

Allein in den ersten Wochen nach seiner Einrichtung debattierte der Auswärtige Ausschuss vier Militäreinsätze in von Massenverbrechen betroffenen oder bedrohten Staaten: Im Sudan, im Südsudan, in Afghanistan und im Irak. Diese Militäreinsätze müssen in politische Strategien eingebettet werden, die explizit das Verhindern von Massenverbrechen zum Ziel haben. Dazu ist eine enge Verknüpfung mit der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe und diplomatischen Initiativen unerlässlich.

Auch wenn sich die folgenden Vorschläge an den spezifischeren Unterausschuss für zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln richten, sollte der Auswärtige Ausschuss Initiativen seines Unterausschusses zur effektiveren Prävention von Massenverbrechen daher bestmöglich unterstützen, der Forderung nach der Erstellung eines Bestandsberichtes öffentliches Gehör verschaffen und die weiteren Vorschläge an die diversen Ausschüsse des Bundestages kohärent zusammenführen.

2. Vorschläge für den Unterausschuss für zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln

2.1 Der Unterausschuss sollte das Thema der Prävention von Massenverbrechen in der neuen Legislaturperiode auf die Tagesordnung setzen und Experten zu Handlungsmöglichkeiten anhören.

Nachdem die letzte Bundesregierung das Verhindern von Völkermord und anderen schwersten Menschenrechtsverletzungen zur deutschen Staatsraison erhoben hat, gilt es in der aktuellen Legislaturperiode konkrete institutionelle Voraussetzungen für entsprechendes Engagement zu schaffen. Dazu sollte der Unterausschuss eine Sitzung zur Prävention von Massenverbrechen einberufen und Experten anhören.

Bei der kritischen Würdigung der Leitlinien im Unterausschuss hoben die Vorstandsmitglieder des Beirats Zivile Krisenprävention, Dr. Jörn Grävingholt und Winfried Nachtwei MdB a.D., am 26. Juni 2017 das klare Bekenntnis der Leitlinien zur Schutzverantwortung und die Betitelung der Prävention von Massenverbrechen als deutsche Staatsraison als bemerkenswert hervor. Dr. Andreas Heinemann-Grüder, Mitglied im Beirat Zivile Krisenprävention für das *Bonn International Center for Conversion* (BICC), und Philipp Rothmann vom *Global Public Policy Institute* (GPPi) unterstrichen im Friedensgutachten 2017 den dringenden Handlungsbedarf bei der Prävention von Massenverbrechen.

Insbesondere Sarah Brockmeier (GPPi), Dr. Lars Brozus und Dr. Peter Rudolf von der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) sowie Gregor Hofmann von der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) haben sich in den vergangenen Jahren umfassend mit Möglichkeiten der Frühwarnung, der Präven-

tion von Massenverbrechen und *best practices* anderer Staaten auseinandergesetzt und können wertvolle Perspektiven liefern.

2.2 Der Unterausschuss sollte als Ergebnis einer solchen Anhörung die Anfertigung eines Bestandsberichts zur Prävention von Massenverbrechen Schutzverantwortung anregen.

Innerhalb eines solchen Berichtes wäre es wichtig herauszustellen, welche Informationsquellen und Instrumente der Bundesregierung auf nationaler Ebene zur Verfügung stehen, um Massenverbrechen zu verhindern, wo Mängel bestehen und wie sich diese beheben lassen. Die ressortübergreifende Bestandsaufnahme könnte sich am Bericht der us-amerikanischen *Genocide Prevention Task Force* orientieren und vom Auswärtigen Amt in Auftrag gegeben werden. Ganz explizit müssen Zuständigkeiten und Kapazitäten aber ministerienübergreifend erfasst werden, etwa im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, der rechtlichen Optionen zur Beweissammlung und Strafverfolgung und der zur Verfügung stehenden wirtschaftspolitischen Mittel.

Der Anstoß des Bestandsberichts aus dem Parlament ist von mehr als symbolischer Bedeutung: Trotz der herausragenden Institutionalisierung des US-amerikanischen *Atrocity Prevention Boards* (APB) ist dessen zukünftige Relevanz seit dem Administrationswechsel ungewiss. Insbesondere, weil dessen Arbeit öffentlich kaum sichtbar wurde und US-amerikanische Parlamentarier selbst in Folge kaum über die Arbeit des APBs informiert wurden, ist es für die neue Regierung relativ einfach, diesen Mechanismus zu ignorieren.

Für eine langfristige und Regierungswechsel überdauernde Ausrichtung des deutschen präventiven Engagements, wie es in den Leitlinien angepeilt wurde, ist eine dauerhafte breite parlamentarische und öffentliche Unterstützung notwendig. Mit dem Anstoß wird ein erster wichtiger Grundstein gesetzt und parlamentarisches Interesse und *ownership* demonstriert.

2.3 Innerhalb des Unterausschusses sollten Frühwarnzeichen für Massenverbrechen bei Falldiskussionen mitbedacht und Fälle mit einem hohen Risiko explizit auf die Agenda gesetzt werden.

Durch eine intensivere Koordination mit der Zivilgesellschaft kann die Diskussion von Risikosituationen im Unterausschuss erheblich systematischer gestaltet werden. Es existiert eine Vielzahl an regelmäßigen Publikationen, etwa die wöchentlichen *Atrocity Alerts* und der alle zwei Monate erscheinende *R2P Monitor* vom *Global Centre for the Responsibility to Protect*, der momentan in Überarbeitung befindliche *Genocide Alert Monitor* und die jährliche Risikoanalyse vom *Early Warning Project* des *U.S. Holocaust Memorial Museum*, die in ein *horizon scanning* miteinbezogen werden sollten. Auch ein regelmäßiger Informationsfluss aus den Ministerien an die Obleute und das Sekretariat des Unterausschusses wäre für eine frühzeitige Diskussion von Risikosituationen wünschenswert und sollte bei Gesprächen mit Vertretern der Ministerien angeregt werden.

2.4 Der Unterausschuss kann durch bewusstes Agendasetting auch weitere Akteure auf bislang nicht beachtete Fälle oder Themen hinweisen.

Expertenanhörungen zu konkreten Länderfällen innerhalb des Unterausschusses haben sich als effektives Mittel erwiesen, um auch innerhalb der Ministerien verstärkte Aufmerksamkeit auf einzelne Risikosituationen zu lenken. Eine größere Aufmerksamkeit für Massenverbrechen innerhalb des Unterausschusses kann deshalb richtungsweisend auf Personal in Ministerien und auf nicht-staatliche Akteure wirken.

2.5 Entsprechend des Stellenwertes von Prävention in der deutschen Außenpolitik sollten die Mitglieder des Unterausschusses verstärkt von den Fraktionen unterstützt werden.

Die Tatsache, dass eine Aufwertung des Unterausschusses in einen eigenständigen Ausschuss auf absehbare Zeit als unrealistisch erscheint, sollte nicht dazu führen, dass die Arbeit als nebensächlich angesehen wird. Der Unterausschuss leistete in den vergangenen Jahren grundlegende und richtungsweisende Arbeit. Er hat sein Profil kontinuierlich gestärkt und wird seinen Stellenwert in der jetzigen Legislaturperiode aller Voraussicht nach weiter ausbauen. Auf Krisenfrüherkennung und Prävention spezialisierte Referentinnen und Referenten auf Fraktionsebene, die es stellenweise bereits gibt, könnten eine wichtige Unterstützung für die Mitglieder des Unterausschusses leisten und auch die Mitglieder anderer relevanter Ausschüsse in diesem Zusammenhang unterstützen.

3. Vorschläge für den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

3.1 In Anbetracht der katastrophalen Auswirkungen von Massenverbrechen sollte der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe identitätsbasierte Menschenrechtsverletzungen zu einem seiner Schwerpunktthemen erklären.

Auch wenn der Ausschuss zu Recht einen breiten Fokus verfolgt, zählt die Thematisierung von Massenverbrechen wie Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu seiner Kernaufgabe, denn sie stellen per Definition die schwersten Menschenrechtsverletzungen überhaupt dar. Als Anwalt für die Menschenrechte fühlt der Ausschuss der Regierung regelmäßig auf den Zahn und trägt im Rahmen von Anhörungen und Expertengesprächen maßgeblich zur Thematisierung von Lücken zwischen Anspruch und Umsetzung des Schutzes von Menschenrechten bei. Die Erklärung, dass das Verhindern von Massenverbrechen zur deutschen Staatsraison zählt, bietet eine gute Gelegenheit, um ergriffene Schritte und Pläne der Bundesregierung zur Prävention von Massenverbrechen zu debattieren.

Letztendlich ist es für die Prävention von Massenverbrechen grundlegend, niedrigschwellige Menschenrechtsverletzungen mit hohem Eskalationspotenzial frühzeitig zu identifizieren und zu adressieren. Eine wesentliche Rolle für das Risiko von Massenverbrechen spielen an tatsächlich vorhandenen oder zugeschrieben Gruppenidentitäten ausgerichtete Menschenrechtsverletzungen. Identitätsbasierte Menschenrechtsverletzungen und Diskriminierung müssen daher besonders intensiv thematisiert werden. Dies betrifft etwa das Verschwindenlassen von Anführern oder Aktivisten ethnischer, religiöser, politischer oder gesellschaftlicher Gruppierungen und soziale, politische, rechtliche, ökologische und politische Diskriminierung. Inklusivität von Gesellschaften, Meinungs- und Religionsfreiheit, freie Presse und Rechtsstaatlichkeit sind grundlegende Merkmale für die Resilienz von Gesellschaften gegenüber Massenverbrechen.

Während viele Staaten strukturelle Risikoindikatoren für Massenverbrechen aufweisen, brechen glücklicherweise nicht in allen diesen Staaten auch tatsächlich Massenverbrechen aus. Auch internationale Aufmerksamkeit kann, wie in Burundi, eine Ausweitung der Gewalttaten zu Massenverbrechen verhindern. Das große internationale Engagement in Burundi ist auch auf die frühzeitige Identifizierung und Thematisierung der Situation durch das US-amerikanische *Atrocity Prevention Board* möglich geworden. Internationale Aufmerksamkeit, auch durch Parlamentarier, wirkt abschreckend auf potenzielle Täter, denn sie verschiebt ihr Kosten- Nutzenkalkül. Der Menschenrechtsausschuss sollte deshalb einen besonderen Fokus auf von Massenverbrechen bedrohte Staaten legen und dortige identitätsbasierte Menschenrechtsverletzungen öffentlich thematisieren und verurteilen.

3.2 Um die Rolle des deutschen *R2P Focal Points* innerhalb der Bundesrepublik sichtbarer zu machen und stärker in Debatten zur Massenverbrechensprävention zu integrieren, sollte der Menschenrechtsausschuss den deutschen *R2P Focal Point* zu relevanten Sitzungen einladen und um Stellungnahme bitten.

Die nationalen *R2P Focal Points* treffen sich jährlich auf einem internationalen Austausch- und Netzwerktreffen, das vom *Global Centre for the Responsibility to Protect* organisiert wird. Dort ist der deutsche *R2P Focal Point* zwar aktiv, innerhalb Deutschlands ist diese Position aber nahezu unbekannt, obwohl der *R2P Focal Point* gerade auch nationale Initiativen zur Prävention von Massenverbrechen und zur Umsetzung der Schutzverantwortung koordinieren und als Ansprechpartner für Nichtregierungsorganisationen und Parlament zur Verfügung stehen sollte.

Das liegt auch daran, dass die im Auswärtigem Amt angesiedelte Position auf dessen Internetauftritt und in Organigrammen des Auswärtigen Amtes nicht aufgeführt wird. Die Stelle des deutschen *R2P Focal Points* fällt mit der stellvertretenden Leitung der Abteilung S für Krisenprävention, Stabilisierung und Konfliktnachsorge des Auswärtigen Amtes zusammen.

Debatten im Menschenrechtsausschuss sind prädestiniert dafür, Regierung und Beamte aus der Defensive zu locken, zur Aktivität anzuregen und Engagement zu honorieren. Zu begrüßenswerten Debatten zur Situation der Rohingya, der Jesiden und anderer verfolgter und bedrohter Gruppen sollte der Menschenrechtsausschuss den deutschen *R2P Focal Point* vermehrt zu Gesprächen einladen und anhören.

Die Position sollte durch das Parlament auch zur Ko-

ordination deutscher Aktivitäten zur Prävention von Massenverbrechen genutzt werden.

3.3 Das im Menschenrechtsausschuss angesiedelte „Parlamentarier schützen Parlamentarier"-Programm sollte weiter gestärkt und durch die Übernahme von Patenschaften unterstützt werden.

Bei dem im Jahr 2017 in Den Haag durchgeführten *Global Parliamentarian Program* - Treffen zur Prävention von Massenverbrechen war den teilnehmenden Parlamentariern aus potenziell relevanten Staaten wie Kambodscha diese vorbildliche Initiative weitgehend unbekannt. Im Rahmen des Austausches mit Parlamentariern und Nichtregierungsorganisationen aus anderen Staaten sollte diese Initiative regelmäßig hervorgehoben und weiterempfohlen werden. In Risikostaaten werden oftmals nicht nur Journalisten und Nichtregierungsorganisationen in ihrer Berichterstattung eingeschränkt oder behindert, sondern auch engagierte Parlamentarier massiv eingeschüchtert.

Im Rahmen des persönlichen Engagements ist eine Teilnahme an dem Programm sämtlichen Mitgliedern des Bundestages deshalb stark zu empfehlen.

4. Vorschläge für den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

4.1 Angesichts der katastrophalen Auswirkungen von Massenverbrechen sollte ihre Prävention zu einem Schwerpunktthema der deutschen Entwicklungszusammenarbeit werden. Der Ausschuss sollte sich für einen Bericht im Stil des *USAID Field Guide „Helping Prevent Mass Atrocities"* einsetzen, um Schwachstellen zu beheben.

Auch wenn bei der Prävention von Massenverbrechen gerne auf das Auswärtige Amt verwiesen wird, ist eine frühzeitige Prävention nur über die Entwicklungszusammenarbeit zu leisten. Strukturelle Risikofaktoren für Massenverbrechen wie ein niedriges BIP pro Kopf, hohe soziale und ökonomische Ungleichheiten zwischen Gruppen, eine hohe Kindersterblichkeitsrate, schlechte Regierungsführung und schwache staatliche Strukturen lassen sich nicht über im Auswärtigen Amt angesiedelte Programme und Projekte zur kurz- oder mittelfristigen Prävention adressieren. Sie bedürfen einer zielgerichteten und langfristig ausgelegten Entwicklungszusammenarbeit, die maßgeblich über die akute Brandbekämpfung herausgeht.

Gemäß der deutschen Staatsraison sollte sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit der Frage beschäftigen, wie Massenverbrechen in Zukunft effektiver verhindert werden können. Dazu ist die Inklusion einer *mass atrocity prevention lens* in die Arbeitspraxis entscheidend. Als Referenzrahmen für die Projektkonzeption, die Arbeitspraxis, Berichterstattung und Projektevaluierung sollte sich der Ausschuss für die Erstellung eines entwicklungspolitischen Handbuchs zur Prävention von Massenverbrechen erstellt werden, wie es im Jahr 2016 mit dem Field Guide *„Helping Prevent Mass Atrocities"* vom *USAID Atrocity Prevention Team* erstellt wurde.

Die dafür kurzfristig zu investierenden Kapazitäten und Ressourcen stehen in keinem Verhältnis zu den potenziellen Ersparnissen, die durch eine fokussierte Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit in von Massenverbrechen bedrohten Staaten erreicht werden können: Einmal ausgebrochene Massenverbrechen machen über Jahre hinweg mühsam erreichte Fortschritte der Entwicklungszusammenarbeit innerhalb kürzester Zeit zunichte. Die Entwicklungszusammenarbeit sollte allein aus Effektivitätsgründen ein enormes Interesse an einer Verhinderung von Massenverbrechen haben und diese entsprechend zum Schwerpunktthema erklären.

4.2 In Anbetracht beschränkter Kapazitäten und der zerstörerischen Auswirkungen von ausgebrochenen Massenverbrechen kann es strategisch Sinn ergeben, Entwicklungszusammenarbeit in von Massenverbrechen bedrohten Staaten zu priorisieren.

In Anbetracht der Tatsache, dass fast 2/3 aller Flüchtlinge weltweit aus von Massenverbrechen betroffenen oder bedrohten Staaten stammen, sollten sich Programme der Fluchtursachenbekämpfung ohnehin auf diese Staaten konzentrieren. Maßnahmen für eine effektivere Grenzkontrolle in Staaten wie dem Sudan bekämpfen keine Fluchtursachen, sondern erschweren lediglich die Fluchtrouten. Für derartige Abkommen sollten keine für die Fluchtursachenbekämpfung gedachte Ressourcen verwendet werden dürfen.
Während grundsätzlich zudem gilt, dass konkrete Projekte der deutschen Entwicklungszusammenar-

beit dort ansetzen sollten, wo sie am meisten bewegen können, gilt auch: Kapazitäten der Entwicklungszusammenarbeit sind stark beschränkt. Die möglichen Leistungen fallen zwangsläufig hinter den weltweiten Erfordernissen zurück. Das bedeutet, dass manche Situationen und Staaten strategisch priorisiert werden müssen - wie es im Rahmen der Reformpartnerschaften und des Marshallplans mit Afrika bereits der Fall ist. Hier werden die Côte d'Ivoire, Ghana und Tunesien als „Reformchampions" gesondert gefördert: „Wer den politischen Willen beweist, etwas für sein Land und die Menschen zu bewegen, erhält mehr Unterstützung.", so Entwicklungsminister Gerd Müller.

In von Massenverbrechen bedrohten Staaten kann eine solche Kooperation sehr schwierig bis unmöglich zu bewerkstelligen sein, insbesondere wenn der Staat selbst zu den potenziellen Tätern zählen sollte. Nichtdestotrotz wird es niemals gelingen, Risiken für Massenverbrechen weltweit zu senken, wenn ausgerechnet Hochrisikostaaten nicht in besonderem Maße unterstützt werden. Über eine spezifische Analyse gruppendynamischer Spannungen muss wenigstens sichergestellt werden, dass existierende Projekte Spannungen zwischen verschiedenen Gruppen nicht weiter anheizen. Unter den ermittelten Risikostaaten sollten dann diejenigen identifiziert und adressiert werden, bei denen am meisten Potenzial und politischer Wille zur substanziellen Prävention besteht.

Das würde bedeuten, noch weiter von Gießkannenprinzip abzurücken und eine ganz erhebliche Anzahl an Ressourcen auf eine Vielzahl an Akteuren in einem Gebiet zu konzentrieren. Zugegeben: Das wird zum einen bereits versucht, zum anderen bleibt eine Abgrenzung von Regionen und Gruppierungen schwierig, auch im Hinblick auf mögliche weitere Konflikte. Gerade deshalb ist die Inklusion einer *mass atrocity prevention lens* aber so grundlegend: Sie ist kein Wundermittel, reduziert Fehlkalkulationen aber weiter. Gelingt es über entsprechend fundierte Analysen den Punkt für ein derartig konzentriertes Engagement zu machen, kann spezifischen Dyaden die Eskalationskraft genommen werden bevor es zu Massenverbrechen kommt. Für Nigeria könnte das etwa bedeuten, die BMZ Sonderinitiative „Grünes Innovationszentrum Nigeria" massiv um Programme zu ergänzen, die sich an die semi-nomadischen Fulani richten und Kooperationen zwischen sesshaften Farmern und semi-nomadischen Viehbesitzern fördern. Nigerianische Polizeikräfte sollten nicht nur im Hinblick auf den Kampf gegen Boko Haram ausgebildet werden, sondern auch in der Mediation geschult werden. Im Hinblick auf die anstehenden Wahlen kann auch der nigerianische Staat daran ein großes Interesse haben.

4.3 Risiken für Massenverbrechen sollten innerhalb der Länderanalysen miteinbezogen und bei der Ausgestaltung von konkreten EZ-Programmen mitbedacht werden. Der Ausschuss selbst kann seine Arbeit und Debatten dafür enger mit dem Unterausschuss Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln verknüpfen.

Grundvoraussetzung für eine fokussierte Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit auf die langfristige Prävention von Massenerbrechen ist eine frühzeitige Identifizierung von Risikosituationen, Gruppendynamiken und potenziellen Tätern. Es ist eine enorme Schwäche des deutschen Engagements zur Prävention von Massenverbrechen, dass Risikobewertungen und Akteursanalysen des Auswärtigen Amts, der Entwicklungszusammenarbeit und der Geheimdienste gar nicht oder unzureichend miteinander geteilt und in Einklang gebracht werden.

Während alle Parlamentarier von neuen Risikoanalysekapazitäten der Bundesregierung profitieren sollen, gilt dies im besonderem Maße für die Entwicklungszusammenarbeit und die Mitglieder des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Strategisch ausgerichtete Projekte der Entwicklungszusammenarbeit müssen dort ansetzen, wo Medien noch nicht über sichtbare Konflikte berichten. Mitglieder des Ausschusses sollten sich für eine stärkere Präsenz der Entwicklungszusammenarbeit einsetzen und könnten ihre Arbeit stärker mit dem Unterausschuss Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln verknüpfen.

Identifiziert der Unterausschuss ein besonders hohes Risiko für Massenverbrechen oder Bürgerkriege, sollte diese Erkenntnis vom Sekretariat des Unterausschusses an den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung weitergeleitet werden. Die Ausschussmitglieder könnten auf der Basis dann Sachverständige einladen und debattieren, ob Schwerpunkte intensiviert oder neu gesetzt werden können und entsprechende Empfehlungen an die Bundesregierung richten.

5. Vorschläge für die Verabschiedung des Haushaltsplanes

5.1 Der Etat des Auswärtigen Amtes für „Sicherung von Frieden und Stabilität" sollte insgesamt weiter erhöht werden, ganz massiv jedoch der für Prävention vorgesehene Posten.

Für die Sicherung von Frieden und Stabilität standen dem Auswärtigen Amt im Haushaltsjahr 2017 inklusive der Leistungen an die VN rund 2,68 Mrd. € (0,81% des gesamten Bundeshaushalts von 329,1 Mrd. €) zur Verfügung. Von diesen 2,68 Mrd. € wurden nur 316 Mio. € (0,096% des Bundeshaushalts) für präventive Maßnahmen und immerhin 1,2 Mrd. € (0,36% des Bundeshaushalts) für humanitäre Hilfe bewilligt. Der Etat für humanitäre Hilfe wuchs insbesondere als Reaktion auf die Notlage in und um Syrien massiv an. Allein die enorme Diskrepanz zwischen beiden Posten zeigt, wie sehr präventive Maßnahmen hinter der akuten Brandbekämpfung zurückfallen.

Angesichts des lebensrettenden Charakters humanitärer Hilfe ist eine Erhöhung des Budgets für Prävention keine Entweder-oder-Frage, sondern eine Verpflichtung dazu, neben den reaktiven auch die präventiven Maßnahmen weiter zu stärken. Erfahrungen aus der Praxis anderer Staaten zeigen, dass die Abschottung eines Etats für Prävention entscheidend ist, um sicherzustellen, dass entsprechende Mittel tatsächlich in präventive Programme und nicht allein zur Eindämmung bereits ausgebrochener Krisen eingesetzt werden.

5.2 Die Anzahl der für das Auswärtige Amt budgetierten Stellen muss vergrößert werden.

Wie Sarah Brockmeier (GPPi) im PeaceLab2016-Blog hervorhob[23], hat sich der Etat des Auswärtigen Amtes in den letzten zehn Jahren mehr als verdoppelt. Der Anstieg der im Haushalt budgetierten Stellen für das Ministerium lag im selben Zeitraum aber nur bei fünf Prozent. Die Übernahme von mehr Verantwortung auf internationaler Ebene kann nur gelingen, wenn das Auswärtige Amt über ausreichend Diplomatinnen und Diplomaten verfügt. Der Bundestag sollte Anfragen nach mehr Personal unterstützen bzw. im Rahmen der Haushaltsdebatten ggf. proaktiv agieren.

Es müssen nicht nur neue Stellen in der Zentrale, sondern gerade auch in den Botschaften in Krisenstaaten oder benachbarten Ländern geschaffen werden. Um eine frühzeitige Erkennung von Krisenindikatoren zu gewährleisten, müssen politische, ökonomische und soziale Entwicklungen des Gastlandes kontinuierlich beobachtet und erste Anzeichen direkt an die Bundesregierung weitergeleitet werden können. Dies setzt wiederum auch voraus, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hinsichtlich der Risikoindikatoren für Massenverbrechen geschult und sensibilisiert sind.

5.3 Die Stelle des deutschen *R2P Focal Points* sollte zu einem Beauftragten des Auswärtigen Amtes für die Schutzverantwortung aufgewertet werden.

Feste Ansprechpartner sind für eine Koordination des Engagements der Regierung, des Bundestages und der zahlreichen nicht-staatlichen Akteure grundlegend. Um die Prävention von Massenverbrechen effektiver zu gestalten, sollte die Position des *R2P Focal Points* in die eines Beauftragten des Auswärtigen Amtes für die Schutzverantwortung aufgewertet werden.

In der bisherigen Verankerung des *R2P Focal Points* fallen dessen Aufgaben bei der stellvertretenden Leitung der Abteilung S für Krisenprävention, Stabilisierung und Konfliktnachsorge des Auswärtigen Amtes mit einer zu großen Vielzahl weiterer Aufgaben zusammen. Die Aufwertung des *R2P Focal Points* würde einen erheblichen Fortschritt in der Institutionalisierung der Prävention von Massenverbrechen darstellen und sicherstellen, dass ausreichend Kapazitäten zur Sichtung von Risikoanalysen und Monitoring-Berichten sowie für Kontakte mit nationalen und internationalen Akteuren vorhanden sind. Wie ursprünglich beabsichtigt könnte der Beauftragte für die Schutzverantwortung Expertise zur Prävention von Massenverbrechen bündeln und verschiedene staatliche und nicht-staatliche Initiativen miteinander in Einklang bringen.

5.4 Die Wahrscheinlichkeit, für Massenverbrechen strafrechtlich zur Verantwortung gezogen zu werden, wirkt abschreckend auf potenzielle Täter. Entsprechende Stellen beim Bundeskriminalamt und im Referat für Völkerstrafrecht beim Generalbundesanwalt sollten ausgebaut werden.

Deutschland ist eines der wenigen Länder in der Welt, die das Weltrechtsprinzip uneingeschränkt umgesetzt hat. Das völkerrechtliche Prinzip erlaubt es Staaten, Massenverbrechen zu verfolgen, auch wenn

die Taten keinen Bezug zu dem ermittelnden Land haben. Wie von Pauline Brosch (GPPi) in einem PeaceLab2016-Beitrag ausführlich darlegt, „gibt es beim Generalbundesanwalt nur sechs Staatsanwälte, die für die Verfolgung von Völkerstraftaten zuständig sind – und dies weltweit, nicht nur in Syrien. Nach Angabe des Leiters des Referats für Völkerstrafrecht beim Generalbundesanwalt sei in seinem Referat angesichts der Falldichte die ‚Höchstgrenze' der Arbeitsbelastung erreicht. Seiner Einschätzung nach würde eine Erhöhung der Besetzung ‚derzeit nicht vorhandene Spielräume für perspektivische und strategische Überlegungen (statt der gegenwärtigen rein reaktiven Phänomenbearbeitung) eröffnen.' (…) Auch eine personelle Aufstockung der für Kriegsverbrechen zuständigen Stelle beim Bundeskriminalamt würde die Ermittlungsmöglichkeiten weiter verbessern. Im Jahr 2016 waren dort nur 13 Beamte beschäftigt. Zum Vergleich: In den Niederlanden besteht die bei der Polizei für die Verfolgung von Völkerstraftaten zuständige Abteilung aus 31 Angestellten."[24]

5.5 Darüber hinaus sollte der Bundestag geschlossen für eine Erhöhung der finanziellen Ressourcen für die Friedensforschung einsetzen.

Der Beschluss des Bundestages vom 26. Januar 2017, die Friedens- und Konfliktforschung weiter zu stärken, ist zu begrüßen, muss jedoch deutlich weiter ausgebaut werden. Insbesondere sollten Abgeordnete sich dafür einsetzen, dass die Deutsche Stiftung Friedensforschung entsprechende Mittel zur Verfügung gestellt bekommt, um wissenschaftliche Erkenntnisse im Bereich der Früherkennung von Massenverbrechen voranzutreiben um die für Entwicklungszusammenarbeit und Prävention benötigte Vorlaufzeit zu vergrößern.

5.6 Der Bundestag sollte ein Budget zur Förderung von Programmierwettbewerben zur frühzeitigen Erkennung und zum Monitoring von Bürgerkriegen, Massenverbrechen und weiteren geopolitischen Ereignissen verabschieden.

Die gegenwärtige Praxis der deutschen Krisenfrüherkennung unterscheidet sich technisch nur marginal von der vor Jahrzehnten. Das ist angesichts des technologischen und wissenschaftlichen Fortschritts absurd. Das Datenprojekt im Auswärtigen Amt ist ein erster Schritt, kann aber erheblich ausgebaut und um weitere Applikationen ergänzt werden. Dazu bietet sich die regelmäßige Ausschreibung themenspezifischer Programmierwettbewerbe an. Sie sind kostengünstig, ermöglichen die Sammlung einer Vielzahl an Konzepten und Codes und sollten von der Bundesregierung zur Entwicklung konkreter Produkte genutzt werden.

Für den Bereich der frühzeitigen Erkennung von Krisen und der Vorhersage geopolitischer Ereignisse werden in den USA seit Jahren regelmäßig Programmierwettbewerbe im Rahmen der *Intelligence Advanced Research Projects Activity* (IARPA) des *Office of the National Director of Intelligence* ausgeschrieben.[25] Aktuell wird mit der *Geopolitical Forecasting Challenge* nach Algorithmen zur Vorhersage geopolitischer Ereignisse gesucht. Dafür hat IARPA ein Preisgeld von 200.000 US-Dollar ausgeschrieben, das nach verschiedenen Schlüsseln etwa an die insgesamt bestplatzierten Teilnehmer, die besten Teilnehmer pro Region oder die besten Studenten etc. vergeben wird. Teilnehmen können Einzelpersonen, Teams und Unternehmen. IARPA sammelt damit eine enorme Menge an Ansätzen, die sowohl untereinander als auch mit etablierten Datenprojekten bei der Vorhersage von Fragen wie „*Who will win the upcoming presidential election in Egypt?*", „*Will ACLED record any riot/protest events in Gabon in April 2018?*", „*How many battle deaths will ACLED record in Yemen in May 2018?*" und „*Before March 2018 will South Korea file a World Trade Organization dispute against the United States related to solar panels?*" miteinander konkurrieren und entsprechend ihrer Treffsicherheit bewertet werden.[26]

Innerhalb traditioneller Ausschreibungsverfahren fördert IARPA derzeit mit der *Hybrid Forecasting Competition* (HFC) zusätzlich drei Teams aus diversen Unternehmen bei der Kombinierung von Big-Data-Analysen mit Vorhersageplattformen für Analysten. Zur Koordination deutscher Analysten und Risikobewertungen wäre die Existenz einer Plattform enorm förderlich.[27]

Mit der *Tech Challenge for Atrocity Prevention* von USAID und *Humanity United* sammelte die US-Regierung innovative technische Applikationen zur Früherkennung und zum Monitoring von Massenverbrechen. Eingereichte Projekte ermöglichen es der Bevölkerungen vor Ort über sichere Kanäle zu kommunizieren, Straftaten zu dokumentieren, vor Gerichten verwendbare Beweise zu erstellen und diese mit Menschenrechtsorganisationen im In- und Ausland zu teilen. Gerade in schwer zugänglichen Gebieten können derartige Applikationen potenzielle Straftäter abschrecken und die strafrechtliche Aufarbeitung fördern.

6. Vorschläge zum persönlichen Einsatz und öffentlichem Engagement

6.1 Prävention benötigt erhebliche Vorlaufzeit, finanzielle und personelle Ressourcen und ist im Erfolgsfall unsichtbar. Trotz großer abstrakter Unterstützung, müssen übergeordnete Ziele und konkreter Mehrwert präventiver Maßnahmen deshalb immer wieder öffentlich thematisiert und illustriert werden.

Die mediale Berichterstattung über bereits ausgebrochene Kriege und Massenverbrechen überlagert regelmäßig die Diskussionen von Risikosituationen, in denen schlimmeres noch verhindert werden könnte. Es gehört zum Wesen präventiver Maßnahmen, dass ihr Scheitern per se sichtbarer ist als ihr Erfolg, bei dem es zu einem „Nicht-Ereignis" kommt. Selbst bei bestem Willen zur Prävention ist ihre Dringlichkeit oder Effektivität deshalb nicht immer intuitiv erfassbar. Prävention sieht sich dadurch gegenüber bereits ausgebrochenen und klar sichtbaren Notständen einem permanenten Rechtfertigungszwang ausgesetzt.

Eine langfristige Präventionspolitik, die auch über Regierungswechsel hinweg am Leben erhalten werden soll, ist entsprechend nicht bloß auf politische Leitkonzepte und handlungsfähige Institutionen angewiesen, sondern setzt auch persönliches Engagement und Willenskraft voraus. Der Nutzen präventiven Handelns und die Konsequenzen des Nicht-Handelns müssen kontinuierlich in die Öffentlichkeit getragen und gegenüber den Wählerinnen und Wählern thematisieren werden. Das unterstreicht der aktuell ungewisse Stand des US-amerikanischen *Atrocity Prevention Boards*: Da dessen Arbeit öffentlich kaum sichtbar wurde, ist der Druck auf die neue US-Administration, die Arbeit mit gleicher Priorität fortzuführen, entsprechend gering.

In Deutschland zeigte das überschaubare Presseecho auf die Leitlinien zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung erheblichen Handlungsbedarf in Sachen Öffentlichkeitsarbeit auf, die zu einer stärkeren Kooperation zwischen nicht-staatlichen Akteuren und Parlamentariern führen sollte.

6.2 Rechtspopulistischen Forderungen nach Abschottung und einem Rückzug auf die Innenpolitik sollte nicht durch Stillschweigen, sondern mit eigenen Narrativen entgegengetreten werden.

Eine klare Strategie zur Prävention von Massenverbrechen ist nicht nur für die Prioritätensetzung und ressortübergreifende Koordination entscheidend, sondern auch für die öffentliche Debatte. Dem pessimistischen, aber umso eingängigeren Konzept, dass sich Kriege oder Massaker ohnehin nicht vermeiden ließen und die „Welt eben so sei" oder „diese Staaten und Menschen dort eben so wären", kann am Beispiel der deutschen Vergangenheit und des deutschen Wandlungsprozesses ein eigenes Narrativ von einer Welt ohne Massenverbrechen entgegen gesetzt werden, die nicht unmittelbar erreichbar, aber in Arbeit ist. Vorwürfen der Mittelverschwendung müssen fundierte Erfolge präventiven Engagements, wie in Kenia, entgegengesetzt werden.

Abwägungen zwischen präventivem Engagement in vermeintlich weit entfernten Staaten und Investitionen in die deutsche Sozialpolitik sind nicht nur durch die Mobilität von Flüchtlingen nicht valide, sondern eher eine Frage der Aufnahme weiterer Flüchtlinge und der Bekämpfung von potenziellen Fluchtursachen im Vorfeld. Da sicherheitspolitische, wirtschaftliche und selbst ethische Argumente für eine Prävention von Massenverbrechen nicht immer eingängig erscheinen, sollten sie möglichst anschaulich illustriert werden.

6.3 Regierungsinitiativen und präventives Engagement müssen vermehrt kritisch hinterfragt, auf mögliche nicht intendierte Nebenwirkungen überprüft und konstruktiv begleitet werden.

Druck von Rechtsaußen sollte nicht dazu führen, dass präventive Arbeit nicht hinterfragt wird. Gerade Befürworter einer Präventionspolitik müssen sich für eine kritische Evaluierung und Diskussion einsetzen, jedoch ohne Prävention grundlegend zu verwerfen. Dazu zählen auch eng verknüpfte Fragen und Debatten der Wirtschafts-, Außen- und Sicherheitspolitik.

Die im Zuge der Fluchtursachenbekämpfung ausgeweitete Kooperation auf europäischer Ebene mit Staaten wie Eritrea oder dem Sudan, dessen Präsident noch immer vom Internationalen Strafgerichtshof für Massenverbrechen gesucht wird, erntete öffentlich im Vergleich zu Abkommen wie mit der Türkei etwa erstaunlich wenig Widerspruch. Das Abkommen mit dem Sudan sendet ein fatales Zeichen und läuft dem Anspruch, Massenverbrechen zu verhindern, diamet-

ral entgegen indem es signalisiert, dass eine Reintegration von Tätern in die internationale Staatengemeinschaft ohne jegliche Aufarbeitung oder Bestrafung durchaus möglich sein könnte.

6.4 Deutsche Parlamentarier haben sich bei der öffentlichen Anerkennung und Debatte klarer Fälle von Völkermorden international hervorgetan und sollten dieses Engagement weiter ausbauen.

Die im Jahr 2016 durch den Bundestag verabschiedete Armenien-Resolution machte deutlich, dass die Verübung von Massenverbrechen nicht verjährt, schuf Raum für aktives Gedenken und Erinnern an vergangene Gräueltaten und fand international entsprechende Anerkennung, etwa in einem *Policy Brief* des *Global Centre for the Responsibility to Protect* zu parlamentarischem Engagement.[28] Um vermehrt Lehren aus gescheiterter präventiver Politik zu ziehen und Warnzeichen zukünftiger Massenverbrechen besser zu erkennen, sollten sich Parlamentarier für eine Aufarbeitung von Versäumnissen in der Vergangenheit, etwa in Bezug auf den Völkermord in Ruanda, einsetzen. Auch bei Gesprächen und Podiumsdiskussionen mit deutschen Nichtregierungsorganisationen aus dem Bereich der Erinnerungskultur könnten vermehrt Transferleistungen zu aktuellen Fällen angeregt werden, um den Kreis der involvierten Akteure zu verbreitern.

6.5 Angesichts der oftmals geopolitisch aufgeladenen Konflikte, innerhalb derer Massenverbrechen verübt werden, und der anhaltenden Blockade des VN-Sicherheitsrates in Bezug auf Syrien gilt es, auch kreative Lösungen zum Schutz von Zivilisten zu unterstützen.

Eine solche kreative Lösung stellt etwa die Ende 2016 durch die VN-Generalversammlung beschlossene Errichtung eines internationalen, unparteiischen und unabhängigen Mechanismus zur Untersuchung der seit März 2011 in Syrien begangenen Massenverbrechen dar. Da der Internationale Strafgerichtshof aufgrund des blockierten VN-Sicherheitsrates keine Ermittlungen zu Syrien aufnehmen kann, soll der Mechanismus unabhängige Beweissammlungen aufnehmen und kann dadurch ganz konkret unmittelbar weitere Täter abschrecken. Derartige Schritte sind auch für andere Staaten möglich und denkbar, auch wenn als erster Schritt eine Untersuchung durch den Internationalen Strafgerichtshof immer zu bevorzugen ist.

7. Vorschläge zur Bildung von und Teilnahme an parlamentarischen Netzwerken

Die genannten Handlungsschritte sind – wie parlamentarisches Engagement insgesamt – dann am wirksamsten, wenn sich Abgeordnete fraktions- und ausschussübergreifend zusammenschließen und koordinieren.

In Großbritannien und in Kanada haben sich bereits in den Jahren 2005 und 2006 fraktionsübergreifende Arbeitsgruppen mit Bezug zur Prävention von Massenverbrechen gebildet, die seit 2014 auch zusammenarbeiten und unter anderem vom *Aegis Trust* unterstützt werden. Sie haben erfolgreich für die Errichtung eines nationalen *R2P Focal Points* in ihren jeweiligen Ländern gekämpft, sich für Maßnahmen des VN-Sicherheitsrates eingesetzt sowie zur Optimierung von präventiven Mechanismen in ihren jeweiligen Heimatländern beigetragen.

7.1 Eine informelle deutsche Parlamentariergruppe könnte den Informationsfluss zu Massenverbrechen innerhalb des Parlamentes beschleunigen und zu einer effektiveren Prävention beitragen.

Eine informelle Parlamentariergruppe könnte sich mit den VN-Sonderbeauftragten für die Prävention von Völkermord und die Schutzverantwortung in Kontakt setzen, um deutsches Engagement bei der Prävention von Massenverbrechen zu stärken. Mitglieder dieser Arbeitsgruppe könnten in ihren eigenen Parteien über Massenverbrechen und Möglichkeiten zur Prävention aufklären und Fehlwahrnehmungen, etwa im Hinblick auf die Schutzverantwortung, abbauen.

Die Arbeitsgruppe könnte zudem helfen, *lessons learned* und *best practices* anderer Staaten zu reflektieren und insbesondere dazu beitragen, Thematiken des präventiven und frühzeitigen Engagements in die breite Öffentlichkeit zu tragen. Analog zur Praxis der Kooperation zwischen Nichtregierungsorganisationen und Parlamentariern in Großbritannien und Kanada könnten Sekretariatsfunktionen von Genocide Alert e.V. wahrgenommen werden.

Abbildung: Teilnehmende Parlamentarier, der VN-Sonderbeauftragte für die Schutzverantwortung und NRO-Repräsentanten beim *Global Parliamentarians Program* 2017 zur Prävention von Massenverbrechen in Den Haag. Die dreitägige Veranstaltung wurde vom *Auschwitz Institutes for Peace and Reconciliation* (AIPR), der *Stanley Foundation*, dem *Global Centre for the Responsibility to Protect*, dem *Montreal Institute for Genocide and Human Rights Studies* und dem *The Hague Institute for Global Justice* organisiert.

7.2 Auch existierende internationale Parlamentariernetzwerke wie das *Global Parliamentarian Program* oder das europäische *Elie Wiesel Network* sollten verstärkt genutzt werden.

Insbesondere das *Global Parliamentarian Program* vernetzt Abgeordnete ganz konkret zum Aufbau und zur Weiterentwicklung von nationalen Mechanismen zur Prävention von Massenverbrechen. Möglichkeiten parlamentarischen Engagements werden dort mit internationalen Experten wie dem VN-Sonderbeauftragten für die Schutzverantwortung eruiert.

Die Gruppe soll sich zukünftig jährlich treffen und kam zuletzt im April 2017 in Den Haag bei einem, von einer Kerngruppe von Parlamentariern und zahlreichen internationalen NGOs organisierten, dreitägigen Treffen zusammen. Dort nahm nur ein einzelner deutscher Parlamentarier teil.

Das nächste *Global Parliamentarians* - Treffen wird Ende 2018 / Anfang 2019 stattfinden. Es wird aktuell von der *Stanley Foundation*, dem *Auschwitz Institute for Peace and Reconciliation*, *ASEAN Parliamentarians for Human Rights* und Genocide Alert e.V. vorbereitet.

Kontakt

Der Autor Jens Stappenbeck ist stv. Vorsitzender von Genocide Alert. Mitgewirkt an der Erstellung des Policy Papers hat Evgenija Kröker. Für Rückfragen steht Herr Stappenbeck gerne zur Verfügung unter: jens.stappenbeck@genocide-alert.de.

V.i.S.d.P.: Dr. Robert Schütte,
Vorsitzender Genocide Alert e.V.

Über Genocide Alert e.V.

Genocide Alert e.V. ist eine deutsche Menschenrechtsorganisation, die sich für eine wirksame Verhinderung und Bestrafung von Massenverbrechen wie Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit einsetzt. Dafür betreiben wir Politikberatung und Öffentlichkeitsarbeit mit dem Ziel einer menschenrechtsbasierten Außenpolitik. Weitere Informationen finden sich auf www.genocide-alert.de.

Ressourcen

Monitoring- und Frühwarnprojekte

Wöchentliche *Atrocity Alerts* und der alle zwei Monate erscheinende *R2P Monitor* des *Global Centre for the Responsibility to Protect* finden sich unter: http://www.globalr2p.org/publications/

Das *Early Warning Project*, die jährliche statistische Risikoanalyse des *US Holocaust Memorial Museums,* findet sich unter https://www.earlywarningproject.org/

Der Genocide Alert Monitor befindet sich momentan in Überarbeitung. Er findet sich unter http://www.genocide-alert.de/monitor/

Internationale Netzwerke

Das *Global Parliamentarians Program* vernetzt Abgeordnete weltweit gezielt zum Austausch über nationale Mechanismen zur Prävention von Massenverbrechen und organisiert ein jährliches Treffen. Berichte zur Veranstaltung im Jahr 2017 finden sich unter http://www.thehagueinstituteforglobaljustice.org/latest-insights/latest-insights/news-brief/global-parliamentarians-and-mass-atrocity-prevention/

Das Elli Wiesel Network des European Grassroots Antiracist Movement vernetzt europäische Parlamentarier zur Prävention von Massenverbrechen. Informationen und Mitglieder finden sich unter http://www.egam.eu/we-create-the-elie-wiesel-network/

Publikationen zu deutsche Institutionen und der Prävention von Massenverbrechen

Brockmeier, Sarah and Rotmann, Philipp 2018: Germany's Politics and Bureaucracy for Preventing Atrocities, in: Genocide Studies and Prevention: An International Journal: Vol. 11: Iss. 3: 20-31, auf: http://scholarcommons.usf.edu/gsp/vol11/iss3/6/

Bundesregierung 2017: Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern", auf: https://www.auswaertiges-amt.de/blob/283636/d98437ca3ba49c0ec6a461570f56211f/leitlinien-krisenpraevention-konfliktbewaeltigung-friedensfoerderung-dl-data.pdf

Hofmann, Gregor 2016: Die Prävention von Massenverbrechen muss Priorität sein!, auf: https://peacelab.blog/2016/10/die-praevention-von-massenverbrechen-muss-prioritaet-sein

Publikationen zu nationalen Mechanismen zur Prävention von Massenverbrechen

Alleblas, Aloyo, Brockmeier, Rotmann & Western 2017: In the Shadow of Syria. Assessing the Obama Administration's Efforts on Mass Atrocity Prevention, auf: http://www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/pub/2017/Alleblas_Aloyo_Brockmeier_Rotmann_Western__2017__In_the_Shadow_of_Syria.pdf

Auschwitz Institute on Peace and Reconciliation 2017: Pursuing Institutionalization of the Prevention Agenda. National Mechanisms for the Prevention of Genocide and other Atrocity Crimes, auf: http://www.auschwitzinstitute.org/wp-content/uploads/2017/05/2017-National-Mechanisms-Booklet.pdf

USAID 2016: Field Guide: Helping Prevent Mass Atrocities, auf: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/Field Guide Mass Atrocities.pdf.

Genocide Prevention Task Force 2008: Preventing Genocide. A blueprint for U.S. Policymakers, auf: https://www.usip.org/sites/default/files/files/genocide_taskforce_report.pdf

VN Framework zur frühzeitigen Erkennung und Prävention von Massenverbrechen

Vereinte Nationen 2014: Framework of Analysis for Atrocity Crimes. A tool for prevention, auf: http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Framework%20of%20Analysis%20for%20Atrocity%20Crimes_EN.pdf

Publikationen zu Möglichkeiten parlamentarischen Engagements

Global Centre for the Responsibility to Protect 2017: Advocate, Educate, Legislate: The Role of Parliamentarians in the Prevention of Mass Atrocities, auf: http://www.globalr2p.org/media/files/2017-parliamentarians-brief.pdf

Endnoten

1 Bundesregierung 2017: Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“, S. 19, auf: https://www.auswaertiges-amt.de/blob/283636/d98437ca3ba49c0ec6a461570f56211f/leitlinien-krisenpraevention-konfliktbewaeltigung-friedensfoerderung-dl-data.pdf

2 Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) traf im Jahr 2017 insgesamt 603.000 Entscheidungen über Erstanträge, von denen fast 262.000 positiv entschieden wurden. Positiv entschieden wurden die Anträge von 89.475 Syrern, 39.498 Irakern, 50.365 Afghanen und 3.866 Nigerianern (insgesamt 183.204).

BAMF 2018: Asylgeschäftsbericht 12/2017, auf: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201712-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile

3 Für Myanmar und Nordkorea waren für den Zeitpunkt der veröffentlichung keine ACLED-Daten verfügbar. Zu von Massenverbrechen betroffenen oder bedrohten Staaten siehe die Grafik auf S. 4 innerhalb dieser Publikation.

ACLED 2018: Armed Conflict Location & Event Data Project Africa, Middle East, South & Southeast Asia Data, Version vom 13.03.2018, auf: https://www.acleddata.com/data/

4 UNHCR 2017: Forced Displacement in 2016, auf: http://www.unhcr.org/globaltrends2016/

5 UNHCR 2017: Forced Displacement in 2016, auf: http://www.unhcr.org/globaltrends2016/

6 Genocide Alert 2015: Genocide Alert Monitor - FAQ „Wie werden Staaten klassifiziert?“, auf: http://www.genocide-alert.de/monitor/faq/#Wie%20werden%20die%20Staaten%20klassifiziert?

7 ACLED 2018: Armed Conflict Location & Event Data Project Africa, Middle East, South & Southeast Asia Data, Version vom 13.03.20187, auf: https://www.acleddata.com/data/

8 Vereinte Nationen 2014: Framework of Analysis for Atrocity Crimes. A tool for prevention, auf: http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Framework%20of%20Analysis%20for%20Atrocity%20Crimes_EN.pdf

9 Die Videoaufzeichnung und das Transkript zur Gedenkveranstaltung im Jahr 2014 anlässlich des 20-jährigen Jubiläum des Völkermordes in Ruanda finden sich unter https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/50128991_kw14_de_ruanda/216640

10 Das Early Warning Project vom United States Holocaust Memorial Museum findet sich auf: https://www.earlywarningproject.org/

11 AIPR 2017: Booklet on National Mechanisms for the Prevention of Genocide and other Atrocity Crimes, auf: http://www.auschwitzinstitute.org/wp-content/uploads/2017/05/2017-National-Mechanisms-Booklet.pdf

12 ACLED 2018: Armed Conflict Location & Event Data Project Africa Data, Version vom 13.03.2018 gefiltert für 2017, auf: https://www.acleddata.com/data/

13 Genocide Alert 2015: Genocide Alert Monitor - FAQ „Wie werden Staaten klassifiziert?“, auf: http://www.genocide-alert.de/monitor/faq/#Wie%20werden%20die%20Staaten%20klassifiziert?

14 Informationen zur BMZ Sonderinitiative „Grünes Innovationszentrum Nigeria“ finden sich unter https://www.bmz.de/de/themen/ernaehrung/innovationen/gruene_innovationszentren/nigeria/index.html

Weitere Informationen zur Situation und Zusammenarbeit bietet das BMZ unter http://www.bmz.de/de/laender_regionen/subsahara/nigeria/zusammenarbeit/index.html

15 ACLED 2018: Armed Conflict Location & Event Data Project Africa Data, Version vom 09.04.2018, auf: https://www.acleddata.com/data/

16 ACLED 2018: Armed Conflict Location & Event Data Project Africa Data, Version vom 13.03.2018, auf: https://www.acleddata.com/data/

17 Brockmeier, Sarah / Rotmann, Philipp 2018: Germany’s Politics and Bureaucracy for Preventing Atrocities, in: Genocide Studies and Prevention: An In-

ternational Journal: Vol. 11: Iss. 3: 20-31, auf: http://scholarcommons.usf.edu/gsp/vol11/iss3/6/

18 Genocide Prevention Task Force 2008: Preventing Genocide. A blueprint for U.S. Policymakers, auf: https://www.usip.org/sites/default/files/files/genocide_taskforce_report.pdf

19 USAID 2016: Field Guide: Helping Prevent Mass Atrocities, auf: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/Field%20Guide%20Mass%20Atrocities.pdf

20 Informationen und Gewinner der Tech-Challenge for Atrocity Prevention von USAID und Humanity United finden sich unter https://www.usaid.gov/atrocities

21 Jo Cox MP, Tom Tugendhat MP, Alison McGovern MP 2017: The Cost of Doing Nothing. The price of inaction in the face of mass atrocities, auf: https://policyexchange.org.uk/wp-content/uploads/2017/01/Intervention-01-17_v8.pdf

22 Die Audioaufzeichnung und das Transkript der Chatham House-Veranstaltung „How to Prevent Mass Atrocities“ finden sich unter https://www.chathamhouse.org/event/how-prevent-mass-atrocities

23 Brockmeier, Sarah 2017: Ohne Diplomatenkeine diplomatischen Lösungen, auf: http://www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/friedensfoerderung/article/ohne-diplomaten-keine-diplomatischen-loesungen/

24 Brosch, Pauline 2017: Wie Deutschland syrische Kriegsverbrecher vor Gericht stellen kann, auf: https://peacelab.blog/2017/04/wie-deutschland-syrische-kriegsverbrecher-vor-gericht-stellen-kann

25 Eine Übersicht über sämtliche IARPA Forschungsprogramme findet sich unter: https://www.iarpa.gov/index.php/research-programs

26 Siehe https://www.iarpa.gov/index.php/working-with-iarpa/prize-challenges/1070-geopolitical-forecasting-challenge und https://www.iarpa.gov/challenges/gfchallenge.html

27 Zu Vorteilen von Vorhersageplattformen für die deutsche Krisenprävention siehe auch: Stappenbeck, Jens 2017: „Frühwarnung weiter denken: Errichtung einer digitalen Vorhersageplattform“, auf: https://peacelab.blog/2017/03/fruehwarnung-weiter-denken-errichtung-einer-digitalen-vorhersageplattform

28 Global Centre for the Responsibility to Protect 2017: Advocate, Educate, Legislate: The Role of Parliamentarians in the Prevention of Mass Atrocities, auf: http://www.globalr2p.org/media/files/2017-parliamentarians-brief.pdf.