



## **Europas moralische Verantwortung Der Bericht der *Task Force on the EU Prevention of Mass Atrocities* und seine Implikationen für die deutsche Politik**

*Gregor Hofmann, 24.03.2013*

### **Die Perspektive der Prävention von Menschenrechtsverbrechen**

Europa hat eine moralische Verantwortung Menschenrechtsverbrechen vorzubeugen und zu stoppen. Diese ergibt sich nicht nur aus der eigenen Geschichte, sondern auch aus direkten oder indirekten Beiträgen europäischer Staaten an solchen Verbrechen. Mit ihrer Unterstützung für die internationalen Schutzverantwortung – die Responsibility to Protect (RtoP) – hat sich die Europäische Union zu dieser Verantwortung bekannt. Die Schutzverantwortung proklamiert, dass jeder Staat die Verantwortung hat seine Bürgerinnen und Bürger vor Menschenrechtsverbrechen wie Völkermord, ethnischen Säuberungen, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. Versagt der Einzelstaat in seiner Verantwortung steht die internationale Gemeinschaft in der Pflicht durch Unterstützung des Einzelstaates oder Zwang in Form von Sanktionen bis hin zum Einsatz militärischer Gewalt, mandatiert durch den UN Sicherheitsrat, die bedrohte Bevölkerung zu schützen. Aus diesem Bekenntnis ergibt sich eine Verpflichtung nicht nur die eigene Bevölkerung vor diesen Verbrechen zu schützen, sondern auch auf solche Verbrechen in Drittstaaten zu reagieren bzw. diese zu verhindern. Doch was tut die Europäische Union in diesem Bereich?

Anfang März diesen Jahres hat die *Task Force on the EU Prevention of Mass Atrocities*, eine Initiative des *Budapest Centre for the International Prevention of Genocide and Mass Atrocities*, einen [Bericht zu existierenden Fähigkeiten sowie Verbesserungsvorschlägen im Bereich der Prävention von Menschenrechtsverbrechen durch die Europäische Union](#) vorgelegt. Der Bericht versucht eine Diskussion zur Rolle der EU in der Prävention und Reaktion auf Menschenrechtsverbrechen anzustoßen. Neben die moralische Verantwortung trete auch ein Eigeninteresse an der Verhinderung schwerster Menschenrechtsverletzungen argumentieren die Autoren: Diese führen zu Massenmigrationen in Folge von Flucht und Vertreibung, untergraben Entwicklungspolitik, destabilisieren einzelne Staaten und ganze Regionen in Europas Nachbarschaft und bereiteten nicht zuletzt auch den Nährboden für zukünftige Konflikte. Ein Scheitern bei der Reaktion auf Menschenrechtsverbrechen untergräbt darüber hinaus Europas Anspruch auf eine bedeutende Rolle in der internationalen Politik sowie seine Bestrebungen als "normative Macht" eine regelbasierte internationale Ordnung zu etablieren.

In seiner Herangehensweise versucht der Bericht eine *Menschenrechtsverbrechen-Präventions-Perspektive* zu etablieren, welche in allen mit dem Thema verknüpften Politikfeldern etabliert werden sollte. Aufbauend auf einer Bestandsaufnahme der verfügbaren Fähigkeiten in der EU im Bereich der Prävention von Menschenrechtsverbrechen argumentiert der Bericht für eine bessere Nutzung existierender Instrumente um eine schnelle und entschiedene Reaktion auf frühe Anzeichen oder geschehende Menschenrechtsverbrechen zu ermöglichen.

### **Vier Kernprobleme der EU in Bezug auf die Prävention und Reaktion auf Menschenrechtsverbrechen**

Die Autoren verweisen darauf, dass die EU bereits über erhebliche Stärken in den Bereichen Frühwarnung, Prävention und Reaktion verfügt. Nichtsdestotrotz bestehen vier Kernprobleme:

- Prävention von Menschenrechtsverbrechen wird in wichtigen EU Dokumenten oder durch Akteure der EU kaum erwähnt, obwohl sich die EU zum Schutz und zur Verbreitung von Menschenrechten bekennt und die RtoP unterstützt.



- Die Integration einer vorbeugenden Denkweise in die EU-Außenpolitik ist, in Anbetracht der dominanten Konzentration auf Krisenmanagement, besonders im Rahmen des Rates der EU eine Herausforderung.
- Konfliktprävention und Menschenrechtspolitik beziehen den Faktor Menschenrechtsverbrechen nicht ausreichend in ihre geheimdienstliche Aufklärung, die Politikformulierung sowie in die strategische und operative Planung mit ein.
- Es gibt zudem Probleme der Koordination innerhalb der EU sowie ein kaum genutztes Potential zur Zusammenarbeit mit lokalen und internationalen Akteuren.

### Politik-Empfehlungen des Berichts

1. Die **EU sollte sich explizit zur Prävention von Menschenrechtsverbrechen bekennen**, zum Beispiel durch Aufnahme der RtoP in die Europäische Sicherheitsstrategie, in Form einer gemeinsamen Erklärung des Rates zur RtoP sowie als Resolution des Europäischen Parlaments, und somit ihrem starken normativen Bekenntnis zu Menschenrechten und Konfliktprävention gerecht werden.
2. Die **EU sollte Expertise im Bereich der Prävention von und Frühwarnung vor Menschenrechtsverbrechen kultivieren** und es ermöglichen dieses Wissen sowie Ressourcen und politische Aufmerksamkeit auf jene Staaten und Regionen zu konzentrieren, in denen es am dringendsten benötigt wird. Hierfür sollte auch enger mit Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlern kooperiert werden.
3. Das **System der EU zur Reaktion auf Warnungen muss gestärkt werden**, z.B. durch einen Sonderberater oder Sonder-Repräsentanten mit einem Mandat zur Frühwarnung, für Empfehlungen für frühe Reaktion sowie für das Voranbringen der Prävention von Menschenrechtsverbrechen in der EU. Auch sollen der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) und die Mitgliedstaaten existierende Warnsysteme und Informationskapazitäten in den Mitgliedstaaten sichten und nach Synergien suchen.
4. Die EU sollte eine **Perspektive der Menschenrechtsverbrechensprävention über alle außenpolitischen Aktivitäten hinweg etablieren**. Das heißt, dass die Prävention von Menschenrechtsverbrechen in die EU Entwicklungs- und Handelspolitik inkorporiert werden und ein gesetzter Agendapunkt bei Dialogen mit Drittstaaten sein sollte, in denen Grund zur Annahme eine Gefahr besteht, um so Möglichkeiten zur Adressierung der Risiken zu diskutieren. Auch sollten die EU Exportrichtlinien für Waffenexporte Demokratie und gute Regierungsführung als Kriterien beinhalten, zudem sollten die Kriterien kohärenter und einheitlicher eingehalten werden. Besteht ein substantielles Risiko, dass Waffen für Menschenrechtsverbrechen benutzt werden könnten, dürfen diese nicht exportiert werden.
5. Die **Fähigkeit der EU zur schnellen Reaktion auf Menschenrechtsverbrechen sollte verbessert werden**. Dies könnte durch bessere Planung, gemeinsame zivile und militärische Koordinationsmechanismen und spezielle Ausbildung für Polizei und Armee für Missionen zur Reaktion auf Menschenrechtsverbrechen (*MARO - Mass Atrocities Response Operations*) erreicht werden.
6. Die **EU sollte enger mit anderen internationalen und lokalen Akteuren bei der Prävention von Menschenrechtsverbrechen kooperieren** sowie eine breite internationale Strategie erstellen und jene Bereiche herausstellen, in denen die EU besondere Beiträge leisten kann. Die EU sollte stärker mit dem UN Büro der Sonderberater für RtoP und Genozid-Prävention sowie mit dem OSZE Kommissar für nationale Minderheiten und anderen relevanten Institutionen kooperieren und Informationen austauschen. Darüber hinaus sollte die EU aktiv zur RtoP-Diskussion in der UN beitragen, hauptsächlich durch Vorschläge zu spezifischen Bereichen der Implementierung, welche für die gesamte internationale Gemeinschaft akzeptabel sind und ebenso andere aufstrebende internationale Akteure dazu ermutigen eine aktive Rolle bei der Implementierung der RtoP zu spielen.



## **Was bedeutet der Bericht für Deutschland?** **Empfehlungen an die Bundesregierung und den Bundestag**

Auch Deutschland muss in seiner Außen- und Entwicklungspolitik eine **Perspektive der Menschenrechtsverbrechensprävention** einbetten und diesen Faktor in allen Beziehungen mit gefährdeten Staaten berücksichtigen. Die Prävention von Menschenrechtsverbrechen und (zivile) Krisenprävention überschneiden sich zwar, sind aber nicht deckungsgleich. So kann es auch außerhalb bewaffneter Konflikte zu Menschenrechtsverbrechen kommen, z.B. in der Folge von Wahlen oder auch erst nach dem Ende bewaffneter Konflikte. Daher sind für die Vorhersage und die Prävention von Menschenrechtsverbrechen andere Indikatoren notwendig, als Einschätzungen über politische Stabilität oder die die Gefahr eines bewaffneten Konflikts. Um diese neue Perspektive zu entwickeln, ist als erster Schritt die **Beauftragung einer umfassenden Studie zu deutschen Fähigkeiten der Prävention von und Reaktion auf Menschenrechtsverbrechen** notwendig, welcher das nationale Pendant zum Bericht der Task Force on the EU Prevention of Mass Atrocities darstellen würde.

Die Bundesregierung sollte eine **Initiative für einen gemeinsamen Standpunkt des Rates der EU zur Schutzverantwortung** starten und andere europäische Regierungen für diese Initiative gewinnen.

Die Bundesregierung sollte **die Genehmigung von Rüstungsexporten restriktiver gestalten**. Obwohl der Achtung von Menschenrechten im Zielstaat bei Rüstungsexportentscheidungen „besonderes Gewicht“ zugesprochen wird, findet oftmals eine Abwägung zwischen Menschenrechten und strategischen Interessen statt. [Ebenso wie im Gemeinsamen Standpunkt des Rates der EU zu Rüstungsexporten aus dem Jahr 2008 fehlen auch in den politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Rüstungsgütern](#), Bezüge auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit oder gute Regierungsführung im Zielstaat als Kriterien für die Bewilligung von Exportgenehmigungen. Diese Kriterien müssen aber aus einer Perspektive der Prävention von Menschenrechtsverbrechen Bestandteil der Rüstungsexportpolitik sein. Auch muss die parlamentarische Kontrolle von Rüstungsexportgenehmigungen gestärkt werden.

Bei der **Neufassung des verteidigungspolitischen Weißbuches sollten sogenannte *Mass Atrocities Response Operations* stärker Beachtung finden**. Dies muss sich auch im Ausbildungsprogramm der Bundeswehr sowie bei der der Ausbildung von Polizeieinheiten für Auslandseinsätze widerspiegeln. Hierfür könnte eine systematische Auswertung der deutschen Erfahrungen im Kosovo, im Kongo und in Afghanistan eine wertvolle Grundlage bieten.

Deutsche Parlamentarier, die sich mit dem Thema RtoP und Prävention von Menschenrechtsverbrechen beschäftigen, sollten sich zunächst national in einer „**Freunde der RtoP**“-Gruppe vernetzen und sich fraktionsübergreifend für eine intensivere Debatte des Themas in Deutschland einsetzen. Durch die im Bericht geforderte transnationale Vernetzung der Parlamentarier ließe sich zudem Druck auf die im Rat der EU versammelten Regierungen aufbauen die Empfehlungen des Berichtes auch umzusetzen.

Auch das **Auswärtige Amt sollte sein Personal im Erkennen von Warnzeichen für Menschenrechtsverbrechen schulen** sowie verstärkt für Mediations- und Vermittlungsaufgaben ausbilden, um frühzeitig auf Warnzeichen für bevorstehende Menschenrechtsverbrechen reagieren zu können.