

## Politische Bekenntnisse ohne Folgen

Die deutsche Politik und die zögerliche Umsetzung der internationalen Schutzverantwortung

### EDITORIAL

Entgegen der Beteuerungen einzelner Politiker nimmt die Norm der Schutzverantwortung (RtoP) in der deutschen Politik keinen großen Platz ein. In der deutschen Öffentlichkeit wird sie zudem seit dem militärischen Eingreifen in Libyen oft mit humanitären militärischen Interventionen gleichgesetzt. Doch der internationale Schutz von Menschen vor innerstaatlicher Gewalt, wie ihn die RtoP fordert, sieht noch eine ganze Reihe von friedlichen nicht-militärischen Maßnahmen vor. Militärische Interventionen sind nur ein und als Ultima Ratio letzter Schritt zahlreicher Eingriffsmöglichkeiten.

Militärische Interventionen in einen souveränen Staat sind aus guten Gründen umstritten. Nicht-militärische Handlungsoptionen, um schwere Gräueltaten zu verhindern, stoßen dagegen in der deutschen Öffentlichkeit wie auch international auf breite Akzeptanz und haben in Deutschland eine lange Tradition.

Gregor Hofmann stellt in seinem Standpunkt eine ganze Reihe diplomatischer, humanitärer und friedlicher Maßnahmen vor, die die deutsche Politik ergreifen könnte, um krisengefährdeten Ländern Hilfestellung zu leisten. Er zeigt, wie wichtig es wäre, einen systematischen Maßnahmenkatalog zu entwickeln, um Konflikte mit Eskalationspotential bis hin zu schwersten Gräueltaten schon im Vorfeld erkennen und bekämpfen zu können. Gerade in den nicht-militärischen Bereichen könnte die deutsche Politik viel zu Wege bringen und sich international profilieren. Dazu wäre allerdings mehr nötig als schöne Worte.

Karin Hammer



Gräueltaten an unschuldigen Menschen, sei es in Syrien, Libyen, Ruanda oder wo auch immer, schreien geradezu nach Abhilfe. Würde Deutschland seine reichen Erfahrungen in der zivilen Konfliktbearbeitung und Krisenprävention bündeln und Strategien für die Unterstützung konfliktgefährdeter Länder entwickeln, könnte es sich als Friedensmacht profilieren.

Foto: Rev. Wilfredo Benitez für Orange County for Darfur

Gregor Hofmann

Die internationale Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect* oder RtoP, wie sie offiziell abgekürzt wird) wird vielen Leserinnen und Lesern kaum bekannt sein. Dabei entspinnt sich um dieses Thema eine intensive und hochinteressante akademische und politische Debatte auf internationaler Ebene. Die Schutzverantwortung war vor dem Hintergrund des Völkermordes in Ruanda 1994 und des Massakers von Srebrenica 1995 entstanden. Der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen Kofi Annan hatte in Folge der umstrittenen Kosovo-Intervention der NATO 1999 ein Umdenken gefordert: Souveränität werde auch durch eine Verantwortung für die eigene Bevölkerung konstituiert. Diese Debatte mündete in der 2005 von der Generalver-

sammlung der Vereinten Nationen angenommenen Schutzverantwortung (siehe Kasten S. 2). Die Schutzverantwortung koppelt die Souveränität eines Staates an seine Verantwortung, die Menschen auf dem eigenen Staatsgebiet vor schweren Gräueltaten zu schützen. Das heißt, ein Staat ist verpflichtet, seine Einwohner vor den Verbrechen Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu bewahren. Versagt ein Staat in dieser Verantwortung, steht die internationale Gemeinschaft in der Pflicht, Maßnahmen zu ergreifen.

Die Bundesrepublik gehörte früh zu den Unterstützerinnen des Konzepts der Schutzverantwortung innerhalb der Vereinten Nationen. Sie nimmt für sich in Anspruch in Bezug auf die RtoP, eine der Vorreiterinnen auf internationaler Ebene zu sein und zu deren Umsetzung und Wei-

terentwicklung beizutragen. Doch steht hinter diesen schönen Worten auch konkretes politisches Handeln?<sup>1</sup>

Ich vertrete im Folgenden den Standpunkt, dass das Bekenntnis der Bundesregierung zur Schutzverantwortung bislang vor allem deklaratorischer Natur ist, eine Strategie zu ihrer Umsetzung aber fehlt. Auf europäischer und internationaler Ebene steht in Bezug auf die RtoP inzwischen immer mehr die Frage im Vordergrund, wie die von ihr adressierten Verbrechen effektiver verhindert werden können. Auch der jüngste Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen widmet sich der Verantwortung des Staates bei der Prävention von schweren Gräueltaten und betont die Notwendigkeit einer Strategie zur Implementierung der RtoP. Dagegen führt die öffentliche Debatte in Deutschland oftmals am eigentlichen Kern des Themas vorbei: Statt über die praktische Umsetzung der Schutzverantwortung zu diskutieren, konzentriert sich die deutsche Debatte auf die moralischen Fragen nach dem Einsatz militärischer Gewalt und der Sinnhaftigkeit humanitärer Interventionen.<sup>2</sup> Dadurch wird wiederum zu wenig Handlungsdruck für eine wirkliche politische Auseinandersetzung mit der zugrundeliegenden Thematik erzeugt.

Die Schutzverantwortung wird in Deutschland als Bestandteil der zivilen Krisenprävention behandelt. Unklar bleibt aber, was genau das bedeutet. Blickt man in die entsprechenden Grundlagendokumente und Berichte der Regierung, finden sich dort nur Allgemeinplätze zur Schutzverantwortung. Die Bundesregierung sollte daher ein Konzept zur Prävention von massiven Gräueltaten entwickeln, um ihr politisches Bekenntnis zu untermauern. Die von Massenmorden geprägte deutsche Geschichte verpflichtet dazu, ebenso wie die Selbstsicht als verantwortungsbewusste Mittelmacht. Die Bundesrepublik muss sich dafür einsetzen, dass die strukturellen Ursachen für solche Verbrechen adressiert werden und bei drohenden Verbrechen direkter Einfluss genommen wird. Finden bereits Gräueltaten statt, muss schnell reagiert werden können, um noch mehr Leid zu verhindern.

Ich möchte im Folgenden kurz auf die aktuellen internationalen Debatten zur *Responsibility to Protect* und die Bedeutung präventiver Maßnahmen für ihre Umsetzung eingehen. Die existierenden internati-

onalen und regionalen Initiativen in diesem Zusammenhang dienen dann als Orientierung bei der darauffolgenden Darstellung der bisherigen Umsetzung der Schutzverantwortung in der deutschen Außenpolitik. Abschließend sollen unter Bezugnahme auf die Instrumente zur Prävention von Gräueltaten sowie den Kontext der zivilen Konfliktprävention Empfehlungen für eine proaktive deutsche Politik zur Stärkung der RtoP gegeben werden.

### Bisherige Anwendung der Schutzverantwortung

Warum sollte sich Deutschland überhaupt mit der RtoP auseinandersetzen? Zunächst ist die Verhinderung von schwersten Gräueltaten ebenso wie eine entschiedene Reaktion auf solche Verbrechen angesichts zweier Maxime deutscher Außenpolitik – *nie wieder Krieg und nie wieder Auschwitz* – ein notwendiger Bestandteil der sicherheitspolitischen Debatte. Ein zweiter Grund liegt in den bisherigen Strategien deutscher Außenpolitik: Würde die Bundesregierung an die eigenen Initiativen zur Stärkung der zivilen Krisenprävention anknüpfen und mit Hilfe der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft die vorhandenen Instrumente mit Blick auf die Prävention schwerster Gräueltaten weiterentwickeln, böte sich eine Chance international bei der Weiterentwicklung der Schutzverantwortung voranzuschreiten. In Deutschland existiert eine langjährige Tradition der zivilen Bearbeitung von Gewaltkonflikten. Auf diesem Fundament ließe sich eine kohärente Strategie zur Umsetzung der Schutzverantwortung entwickeln.

Die sich seit dem Weltgipfel 2005 entwickelnde breite Zustimmung zur RtoP in der Staatengemeinschaft fußt nämlich vorrangig auf der Betonung der Prävention von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, ethnische Säuberungen und Kriegsverbrechen sowie der damit verbundenen internationalen Unterstützung zum Aufbau nationaler Fähigkeiten. Der Einsatz militärischer Gewalt soll die Ultima Ratio bleiben. Dies spiegeln die Redebeiträge der VN-Mitgliedstaaten bei den seit 2009 jährlich stattfindenden interaktiven Dialogen über die Berichte des Generalsekretärs zur Umsetzung der RtoP wider.<sup>3</sup>

Doch in der medialen Berichterstattung in Deutschland wird die Schutzverantwortung oftmals mit dem Einsatz militärischer Gewalt gleichgesetzt.<sup>4</sup> Dies liegt daran, dass der RtoP erst im Jahr 2011 mediale Aufmerksamkeit in Deutschland zukam: Damals legitimierte der Sicherheitsrat erstmalig den Einsatz von Gewalt zum Schutz von Zivilisten unter Bezugnahme auf die Schutzverantwortung: Zunächst wurde in Libyen (Resolution 1973) die Einrichtung einer Flugverbotszone und der Einsatz militärischer Mittel zum Schutz der Zivilbevölkerung legitimiert. Dies sollte den massiven Gewalteininsatz des Gaddafi-Regimes gegen Aufständische beenden, unter welchem vor allem die Zivilbevölkerung gelitten hatte. In der Elfenbeinküste (Resolution 1975) wurde ein existierendes Mandat ausgeweitet, um die Menschen vor der zunehmenden Gewalt zwischen den Lagern des abgewählten Ex-Präsidenten Laurent Gbagbo und seines gewählten Nachfolgers Alassane Ouattara zu schützen und die verfassungsgemäße Ordnung wieder herzustellen.

Während der Fall Elfenbeinküste relativ unumstritten war, folgte der Intervention in Libyen eine kritische Debatte. Es war ein Aufbrechen alter Gräben zwischen westlichen Staaten und vielen Ländern des Südens zu beobachten. Dabei stand die wahrgenommene Überdehnung des Sicherheitsratsmandates durch die NATO in Libyen in der Kritik. Diese richtete ihr militärisches Engagement schnell auf einen Regimewechsel aus und setzte eine Absetzung des libyschen Machthabers Gaddafi als Missionsziel. Insbesondere Russland und China aber auch Indien, Brasilien und Südafrika kritisierten das Vorgehen der NATO und ihrer arabischen Verbündeten scharf und tadelten die einseitige Parteinahme für die Rebellen. Statt sich allein auf den Schutz der Bevölkerung zu konzentrieren, wurde Politik gemacht. Im Herbst 2011 brachte dann Brasilien die Idee einer *Responsibility while Protecting* (RwP) in die Debatte ein, trieb die Diskussion dazu seitdem aber kaum voran.<sup>5</sup> Gefordert wird eine klarere Trennung der drei Säulen der RtoP, um eindeutig zwischen friedlichen Mitteln und Zwangsmaßnahmen zu unterscheiden. Zudem werden eine umfassende Konsequenzanalyse im Vorfeld sowie eine Begrenzung der Gewaltanwendung während einer Intervention gefordert. Mandate sollten zeitlich

und rechtlich klar begrenzt und ein Rechenschaftsmechanismus zur Überwachung der Umsetzung von Resolutionen eingeführt werden. In Deutschland dagegen war vor allem die deutsche Enthaltung im Sicherheitsrat Gegenstand der Diskussion.

Abseits dieser beiden Fälle wird das Konzept der Schutzverantwortung oftmals nur im Zusammenhang mit Fehlschlägen wahrgenommen: So hat die Staatengemeinschaft in ihrer Schutzverantwortung bei der Krise in Darfur (Sudan) versagt, auch wenn hier in Sicherheitsratsresolution 1706 (2006) Bezug auf die RtoP genommen wurde. Gerade der Darfur-Konflikt wurde öffentlich im Zusammenhang mit der Notwendigkeit eines humanitären militärischen Eingreifens diskutiert. Eine weitere Geschichte des Scheiterns

findet sich in Sri Lanka: Dort haben die Bürgerkriegsparteien, aber auch die Vereinten Nationen selbst, darin versagt die Schutzverantwortung umzusetzen. Ein interner Bericht der Vereinten Nationen bescheinigt dieses Versagen. Die VN haben insbesondere in der Endphase des Bürgerkriegs in Sri Lanka 2008/2009 nicht angemessen auf die Krise reagiert, Warnungen vor Gräueltaten nicht ernst genommen und daher darin versagt, bedrohte Zivilisten zu schützen.<sup>6</sup>

Derzeit befürchten Beobachter ein Scheitern der Schutzverantwortung an Syrien: Der Sicherheitsrat ist blockiert. Zudem fehlt gerade bei westlichen Staaten der politische Wille sich in den Bürgerkrieg einzumischen – von etwaigen Erfolgsaussichten ganz zu schweigen. Die internationale Dis-

## Internationale Akzeptanz der RtoP

Prävention und friedliche Maßnahmen zur Umsetzung der RtoP werden von nahezu allen Staaten als wichtig anerkannt. Breite Anerkennung findet auch die enge Begrenzung des Anwendungsbereichs der RtoP auf die vier Straftatbestände (siehe Kasten).

Uneinigkeit herrscht in Hinsicht auf die richtige Vorgehensweise bei der Reaktion auf Gräueltaten und die Frage, wann und wie auf den Einsatz von Gewalt zum Schutz der Zivilbevölkerung zurückgegriffen werden muss.

Bei der letzten Aussprache der Generalversammlung zur Schutzverantwortung im September 2013 zeigten sich nur wenige Staaten, darunter Venezuela, Kuba, Malaysia und Sri Lanka als Kritiker. Selbst die Kritik an der Libyen-Intervention der NATO im Jahr 2011 konnte die grundsätzliche Unterstützung für die Schutzverantwortung nicht schwächen, auch wenn von außen herbeigeführte Regimewechsel hochumstritten sind.

Insbesondere Argentinien, Burundi, Elfenbeinküste, Guatemala und Ruanda, Staaten, in welchen es in der Vergangenheit zu massiven Gräueltaten kam, weisen die Argumente der Gegner, dass die RtoP eine nicht legitime Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten darstelle, vehement zurück.

Die konstruktive Kritik anderer Staaten konzentrierte sich auf die Wege zur Umsetzung der RtoP und darauf, wie Doppelstandards verhindert werden können. So fordern manche Staaten, wie die Schweiz, Costa Rica, Jordanien, Liechtenstein und Singapur, dass die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats in humanitären Krisen freiwillig auf ihr Vetorecht verzichten sollten. Dänemark, Ghana, Costa Rica und Australien setzen sich zudem dafür ein, dass Staaten nationale *R2P Focal Points* einrichten, um so die Umsetzung der Schutzverantwortung auf nationaler Ebene institutionell zu verankern.

### Was ist die internationale Schutzverantwortung?

Der Begriff *Responsibility to Protect* (RtoP) geht zurück auf den Bericht der von Kanada finanzierten *International Commission on Intervention and State Sovereignty* aus dem Jahr 2001. Diese war im Anschluss an die Kosovo-Intervention der NATO und Kofi Annans Forderung, einen neuen Konsens über die verschiedenen Vorstellungen von nationaler Souveränität und Volkssouveränität sowie der Legitimität von Interventionen zu finden, eingesetzt worden. Die RtoP wurde im Jahr 2005 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen als Teil des Abschlussdokuments des Weltgipfels angenommen und wiederholt in Beschlüssen bestätigt. Die RtoP ist bislang keine völkerrechtliche Rechtsnorm, sondern als Norm im Sinne einer Verhaltenserwartung zu verstehen. Sie ist ein politisches Bekenntnis zur Bekämpfung und Verhinderung von vier Typen schwerster Gräueltaten: Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Die RtoP ruht auf drei Säulen:

1. Schutzverantwortung des Staates: Der Einzelstaat trägt die primäre Verantwortung, alle auf seinem Gebiet lebenden Menschen vor den vier benannten Gräueltaten zu schützen und die Verantwortlichen für solche Straftaten zu verfolgen.

2. Internationale Hilfe und Kapazitätsaufbau: Die internationale Gemeinschaft hat die Verantwortung, den Einzelstaat bei der Erfüllung seiner Schutzverantwortung zu unterstützen.

3. Rechtzeitige und entschiedene Reaktion: Versagt ein Staat darin oder ist er unwillentlich seine Verantwortung zu erfüllen, so steht die internationale Gemeinschaft bereit, unter Kap. VI, VII oder VIII der VN-Charta schnell und entschieden alle notwendigen Mittel zu ergreifen, um bedrohte Zivilisten zu schützen und die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen. Dies kann diplomatische, humanitäre und andere friedliche Maßnahmen sowie im Extremfall Zwangsmittel, auf Basis eines Beschlusses des VN-Sicherheitsrates, bis hin zum Einsatz militärischer Gewalt, einschließen.

Seit ihrer Annahme wurde die RtoP mehrfach im Rahmen der Vereinten Nationen diskutiert und bestätigt: So bezog sich der VN-Sicherheitsrat in Resolution 1674 (2006) und 1894 (2009) zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten sowie in Resolution 2086 (2012) zum multidimensionalen Peace Keeping auf die Schutzverantwortung. Die Generalversammlung beschloss im Jahr 2009 mit der Resolution 63/308 (2009), sich weiter mit der RtoP zu beschäftigen. Seit 2009 findet ein jährlicher informeller interaktiver Dialog zur Schutzverantwortung statt, bei welchen die Berichte des Generalsekretärs zur Umsetzung der RtoP diskutiert werden.

kussion konzentriert sich derzeit eher auf die Problematik der syrischen Chemiewaffen. Doch bedeutet dies das Ende der RtoP? Auch wenn sich die Situation in Syrien beschämend und traurig entwickelt, so stecken doch vor allem auch strategische Überlegungen hinter der Nichteinmischung und keine grundsätzliche Ablehnung der RtoP in der Staatengemeinschaft. Dies haben die indischen und brasilianischen Zustimmungen zu Resolutionsentwürfen zur Situation in Syrien gezeigt, welche im Januar und im Juli 2012 in den VN-Sicherheitsrat eingebracht worden waren aber am Veto Russlands und Chinas scheiterten.

Die RtoP wird daher trotz Syrien und anderer Fehlschläge nicht in der Mottenkiste völkerrechtlicher Weiterentwicklungsversuche verschwinden. Die internationale Schutzverantwortung ist als Versuch zu verstehen, die oftmals in Konflikt stehenden Normsysteme der staatlichen Souveränität und des globalen Menschenrechtsregimes in einer Schutznorm zusammenzuführen. Eine solche Entwicklung braucht Zeit – diese Zeit fehlt im medialen Diskurs, der den politischen Alltag mitsteuert.

Was in den Medien oft zu kurz kommt: Die RtoP beinhaltet nicht nur die reaktive, sondern vor allem auch eine präventive Komponente, welche durchaus Anwendung findet. Seit 2005 gab es über 85 Resolutionen des Sicherheitsrates mit direktem oder indirektem Bezug zur Schutzverantwortung.<sup>7</sup> Die internationalen Eingriffe in Libyen und der Elfenbeinküste sind als erfolgreiche Fälle internationalen Handelns unter der Schutzverantwortung anzusehen: Schließlich konnte durch ein militärisches Eingreifen eine weitere Eskalation der Gewalt gegen die Zivilbevölkerung verhindert werden. Sie bleiben aber die Ausnahme. Zudem beinhaltet die Reaktion auf schwere Gräueltaten

nur im Extremfall den Einsatz militärischer Gewalt. Der Sicherheitsrat greift öfter auf internationale Unterstützungsmaßnahmen zurück: So wurde die VN-Mission MINURCAT in Tschad und der zentralafrikanischen Republik (Resolution 1778 (2007)) von VN-Generalsekretär Ban Ki-moon nach dem Ende der Mission 2010 als erfolgreiche RtoP-Mission bezeichnet, welche allein das Ziel hatte, Zivilisten zu schützen. Auch bei der Mandatierung von VN-Missionen im Südsudan (Resolution 1996 (2011)) sowie jüngst bei der afrikanischen Mission zur Bekämpfung militanter Islamisten in Mali (Resolution 2085 (2012)) ist die Schutzverantwortung gegenüber Zivilisten integraler Bestandteil des Mandats.

### Initiativen zur Umsetzung der Schutzverantwortung

Was bedeutet dies für die deutsche Politik zur RtoP? Bevor ich genauer darauf eingehe, möchte ich den Blick auf verschiedene Initiativen zur Umsetzung der RtoP auf globaler, regionaler und nationaler Ebene richten. Diese bieten im Sinne von „Best Practices“ Orientierung, wie Deutschland die Schutzverantwortung stärker in die nationale Außenpolitik integrieren könnte.

Auf Ebene der Vereinten Nationen existiert mit dem *Gemeinsamen Büro der Sonderberater des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für die Verhütung von Völkermord und für die Responsibility to Protect* eine Schnittstelle zur Implementierung der Schutzverantwortung. Diese ist allerdings personell unterbesetzt und finanziell auf freiwillige Zuwendungen der VN-Mitgliedstaaten angewiesen, da sie nicht aus dem regulären Etat der VN finanziert werden darf. Neben Australien,

Großbritannien, den Niederlanden, Italien und Neuseeland trägt daher auch Deutschland zur Finanzierung des Büros bei. Auch hat sich auf internationaler Ebene eine informelle „Gruppe der Freunde der RtoP“ herausgebildet, in welcher Staaten, die der Schutzverantwortung positiv gesinnt sind, versuchen die RtoP-Agenda voranzubringen. Im Jahr 2012 wurde zudem das *Latein-amerikanische Netzwerk für die Prävention von Völkermord und massiven Gräueltaten* von 18 Staaten der Region ins Leben gerufen. Gemeinsam mit dem Sonderberater für Genozidprävention des Generalsekretärs und dem *Auschwitz Institut für Frieden und Versöhnung* wollen diese die regionale Zusammenarbeit bei der Entwicklung nationaler Programme zur Prävention von Gräueltaten fördern. Parallel zu solchen zwischenstaatlichen Bemühungen arbeiten zivilgesellschaftlichen Initiativen wie die *International Coalition for the Responsibility to Protect* (ICRtoP) und das *Global Centre for the Responsibility to Protect* (GCR2P) für eine Umsetzung der Schutzverantwortung und greifen hierfür auf den klassischen Werkzeugkasten von Aktivistennetzwerken zurück: Sie stellen Informationen über akute Krisen zur Verfügung, schaffen Öffentlichkeit für das Thema und betreiben Lobbying, um Staaten zu überzeugen sich der RtoP-Agenda anzunehmen.

So versucht zum Beispiel das GCR2P gemeinsam mit Dänemark, Ghana, Costa Rica und Australien seit September 2010 alle Staaten von der Einrichtung nationaler *R2P Focal Points* zu überzeugen. Diese sollen auf hoher Ebene der Regierung angesiedelt sein und in der eigenen Regierung für das Thema RtoP und Prävention werben sowie sich transnational und mit dem gemeinsamen Büro der Sonderberater vernetzen. Bislang haben 24 Staaten solche *Focal Points* ernannt. Am weitesten dürften die Vereinigten Staaten gehen: Dort hat Präsident Obama, 2011 eine interne Studie zu Präventionskapazitäten im Hinblick auf schwerste Gräueltaten durchführen lassen und daraufhin 2012 ein *Atrocity Prevention Board* eingerichtet, welches aus hohen Beamten verschiedener Ressorts besteht. Dieser Initiative war im Jahr 2008 ein Bericht einer mit ehemaligen hochrangigen Regierungsbeamten und Wissenschaftlern besetzten *Genocide Prevention Taskforce* vorausgegangen. Ziel des neu geschaffenen,



Deutschland rühmt sich, zu den ersten Unterstützern der Idee der *Responsibility to Protect* zu gehören. Mittlerweile sind es andere Staaten, die die Etablierung der Norm vorantreiben. Hier auf dem Bild zu sehen sind der deutsche Außenminister Guido Westerwelle neben dem deutschen Botschafter bei den VN Peter Wittig.

Foto: picture alliance/dpa

monatlich tagenden *Atrocity Prevention Boards* ist es, die interministerielle Zusammenarbeit im Bereich der Gräueltatenprävention zu verbessern, Informationen zu bündeln und kritische Situationen in anderen Staaten zu analysieren sowie weitere Instrumente zur Prävention und Reaktion zu entwickeln. Ergänzend wurde im Nationalen Sicherheitsrat der USA der Posten eines *Director for War Crimes Atrocities and Civilian Protection* geschaffen. Dieser dient als amerikanischer *RtoP-Focal Point* und organisiert die institutionelle Umsetzung der ressortübergreifenden Zusammenarbeit. Durch diese Maßnahmen wurde in der Regierungsbürokratie eine Sensibilisierung für die Thematik erreicht. Die Prävention von Gräueltaten ist als nationales Interesse in die Nationale Sicherheitsstrategie der USA aufgenommen worden und wird in den turnusgemäßen Berichten des Außen- sowie des Verteidigungsministeriums an den Kongress berücksichtigt. Auch die Geheimdienste berichten dem Kongress inzwischen über ihre Erkenntnisse zu möglichen Gräueltaten. Das Militär hat gemeinsam mit der Harvard Kennedy School ein Handbuch zur Durchführung sogenannter *Mass Atrocities Response Operations* erarbeitet.<sup>8</sup> Damit wurde die abstrakte Schutzverantwortung in konkrete militärische Sprache und Konzepte übersetzt und so für Einsätze, welche auf den Schutz von Zivilisten und die Verhinderung von Gräueltaten ausgerichtet sind, nutzbar gemacht. Die Vorgehensweise der Vereinigten Staaten zeigt, wie eine Verankerung der RtoP in der nationalen Außenpolitik aussehen kann, und sollte anderen Staaten als Beispiel dienen.

Auf Europäischer Ebene hat Anfang März dieses Jahres eine *Task Force on the EU Prevention of Mass Atrocities* einen Bericht zu existierenden Fähigkeiten in der Europäischen Union im Bereich der Prävention von Massengewalttaten vorgelegt.<sup>9</sup> Die Task Force war eine Initiative des *Budapest Centre for the International Prevention of Genocide and Mass Atrocities*. Der Bericht versucht eine Diskussion zur Rolle der Europäischen Union (EU) bei der Verhinderung schwerster Gräueltaten anzustoßen und macht konkrete Vorschläge zur Verbesserung vorhandener Kapazitäten. Er hat allerdings bislang nahezu keine öffentliche Aufmerksamkeit erhalten. Parallel dazu hat das Europäische Parlament am 18. April

2013 eine Empfehlung an den Rat der EU beschlossen, in welchem der Rat sowie die Hohe Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik aufgefordert werden, einen „Europäischen Konsens zur Schutzverantwortung“ zu entwickeln. Vor dem Hintergrund der Uneinigkeit über das richtige Vorgehen in Libyen und bei anderen von massiver Gewalt gegen Zivilisten geprägten Konflikten, soll in diesem Konsens festgehalten werden, welche Bedeutung die Schutzverantwortung für Europa hat und wie die EU zu ihrer Umsetzung beitragen kann.

### Die deutsche Politik zur RtoP

In Deutschland bietet sich ein uneinheitliches Bild bei der Politik zur RtoP: Die deutsche Enthaltung im Sicherheitsrat im Fall Libyen im März 2011 verwunderte viele. Zunächst wegen des deutschen Aussehens aus der Position seiner Alliierten und zudem wegen des (zweifelhaften) Schulterschlusses mit Russland und China sowie Brasilien und Indien, die sich ebenfalls enthalten hatten. Außenminister Westerwelle stellte nach der deutschen Enthaltung in einer Regierungserklärung klar, dass die Bundesregierung Sanktionen gegen das Gaddafi-Regime unterstütze, sich aber aufgrund der Unabwägbarkeit der Risiken eines militärischen Eingreifens zu einer Enthaltung entschloss. Deutschland mag sich dadurch Vertrauen bei Staaten wie Brasilien und Indien verschafft haben, welche der RtoP und insbesondere dem darauf begründeten Einsatz von Gewalt kritisch gegenüberstehen.

Doch das deutsche Verhalten im Fall Libyen passt gar nicht zu den ansonsten unterstützenden Aussagen Deutschlands zur RtoP: Deutschland nimmt für sich in Anspruch, die Idee früh unterstützt zu haben, obwohl anfänglich auch in der Bundesrepublik Skepsis gegenüber dem Konzept bestand. Schließlich hatten die Bush-Regierung und ihre Verbündeten im Jahr 2003 auch auf humanitäre Rhetorik zur Rechtfertigung des Irak-Kriegs zurückgegriffen. Nach Angaben der beteiligten deutschen Diplomaten trug die deutsche Delegation im Jahr 2005 gemeinsam mit Kanada, anderen EU Staaten sowie mit Unterstützung afrikanischer Staaten, wie Südafrika und Tansania, dazu bei, dass die Schutzverant-

### Deutliches Bekenntnis

*Angesichts zahlreicher Entwicklungen der letzten Jahre – zu denen die zunehmende Befassung des VN-Sicherheitsrats mit Menschenrechten ebenso wie der Aufbau einer internationalen Strafgerichtsbarkeit und die Entwicklung neuer Konzepte wie der „Internationalen Schutzverantwortung“ („Responsibility to Protect“) zählen – sind Menschenrechtsfragen schon lange keine vor äußerer Einflussnahme geschützte Domäne mehr. Oft ermöglicht internationale Einmischung erst das Erreichen menschenrechtspolitischer Ziele; die subsidiäre Verantwortung der internationalen Gemeinschaft zum Schutz vor Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen kann im Einzelfall eine – bevorzugt präventive – Pflicht zur Einmischung erforderlich machen.*

Auswärtiges Amt (2012): 10. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik. Berichtszeitraum 1. März 2010 bis 29. Februar 2012. Berlin: Auswärtiges Amt.

<http://bit.ly/15g6IWB>; S. 99-100 (3.9.13) (Hervorhebung im Original).

wortung Teil des einstimmig angenommenen Abschlussdokuments des Weltgipfels der Vereinten Nationen wurde. In der Zeit danach setzte sich die Bundesrepublik, nach eigenen Angaben, als Mitglied der *Group of Friends of the Responsibility to Protect* für eine Stärkung und Umsetzung der RtoP auf internationaler Ebene ein.

Doch wie wird die Schutzverantwortung hierzulande umgesetzt? RtoP wird im Verteidigungspolitischen Weißbuch der Bundesregierung von 2006 erwähnt. Auch findet die Bundesregierung lobende Worte für das deutsche Engagement zur Umsetzung der RtoP z.B. im Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen für die Jahre 2010/2011. Auch in mehreren Redebeiträgen vor den VN sprach sich die Bundesrepublik deutlich für eine Stärkung der RtoP und deren weitere Umsetzung aus und beklagte dabei selbst, dass sich die Debatte zu sehr auf militärische und andere Zwangsmaßnahmen unter dem Banner der RtoP konzentriere. Laut eigenen Angaben konnte die Bundesregierung die EU-Partner dafür gewinnen, der Generalversammlung eine Aussprache zum Präventionspotential der RtoP vorzuschlagen. Diese Initiative scheint erfolgreich gewesen zu sein. Der jüngste Dialog der Generalversammlung Anfang September 2013 widmete sich, wie der aktuelle Bericht des VN-Generalsekretärs zur RtoP, der Verantwortung des Einzelstaates und verknüpften Präventionsstrategien.

Eine nationale Umsetzung der RtoP wird in Deutschland, nach Angaben der Bundesregierung, als Teilaspekt der Menschenrechts- und Entwicklungspolitik betrieben: durch zivile Krisenprävention, die Stärkung regionaler und internationaler Organisationen sowie durch die finanzielle Förderung des Büros der Sonderberater des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für die RtoP und zur Verhinderung von Völkermord. Beim informellen interaktiven Dialog der Generalversammlung zur Schutzverantwortung im Jahr 2012 hatte der stellvertretende deutsche VN-Botschafter Miguel Berger betont, dass es in Deutschland Strukturen für eine effektive Unterstützung anderer Staaten zur Erfüllung ihrer Schutzverantwortung gebe. Er verwies hierbei auf eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe für zivile Krisenprävention und Frühwarnung sowie einen unterstützenden Beirat (siehe Kasten).

Dieser Ressortkreis zivile Krisenprävention konzentrierte sich, nach Angaben aus dem Auswärtigen Amt, zunehmend auf Projekte, welche relevant für die RtoP seien. So fördere das Auswärtige Amt vertrauensbildende Maßnahmen in der West-Sahara oder auch die Beobachtung der Wahlen in Kenia durch das GCR2P. Auch gebe es diverse Unterstützungsmaßnahmen für Polizeikräfte in Afrika. Zudem unterstütze man durch die Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit Projekte der Afrikanischen Union zur Beilegung von Grenzkonflikten zwischen afrikanischen Staaten. Warum genau diese Bemühungen aber spezifisch relevant für die Prävention von massiven Gräueltaten sind, bleibt unklar. Hier kommt der Verdacht auf, dass

existierenden Maßnahmen das Label der Schutzverantwortung „aufgeklebt“ wurde, um konkrete Umsetzungsschritte vorweisen zu können.

### Zweifelhafte Umsetzung

Blickt man in den letzten Umsetzungsbericht der Bundesregierung über den Aktionsplan zivile Krisenprävention aus dem Jahr 2010, so finden sich dort lediglich Allgemeinplätze in Bezug auf die RtoP: Diese sei als Teil der Krisenprävention zu betrachten. Der Ressortkreis zivile Krisenprävention sei ein geeignetes Forum für die weitere Debatte der Thematik. Zudem hat die Bundesregierung den 2012 eigentlich anstehen-

### Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit

Der *Ressortkreis zivile Krisenprävention* setzt sich aus den Ansprechpartnern für Krisenprävention der verschiedenen Bundesministerien zusammen und wird vom Beauftragten für Krisenprävention im Auswärtigen Amt geleitet. Im Beirat zivile Krisenprävention findet eine Beratung des Ressortkreises durch Zivilgesellschaft und Wissenschaft statt. Beide Gremien wurden mit dem Aktionsplan „zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ der Bundesregierung aus dem Jahr 2004 ins Leben gerufen.

Der Aktionsplan ist als ressortübergreifende Bestandsaufnahme ziviler Handlungsmöglichkeiten und Strategien zur Friedensförderung konzipiert. Er listet 161 entsprechende Einzelmaßnahmen auf. Konfliktprävention wird dabei als Querschnittsaufgabe aller Bundesministerien verstanden. Die Maßnahmen erstrecken sich von der Förderung von Staatlichkeit und Zivilgesellschaft in Krisenregionen, über wirtschaftliche und ökologische Entwicklungszusammenarbeit, die Unterstützung regionaler und internationaler Organisationen sowie von Friedensmissionen der Vereinten Nationen bis hin zur Stärkung von Abrüstung und Rüstungskontrolle auf internationaler Ebene. Die Bundesregierung kündigt im Aktionsplan an, dem Bundestag alle zwei Jahre einen Umsetzungsbericht vorzulegen. Im Jahr 2010 nahm im Bundestag schließlich ein Unterausschuss für „Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit“ die Arbeit auf.

Ergänzt wurde die Strategie zur zivilen Krisenprävention ab 2006 durch das im verteidigungspolitischen Weißbuch eingeführte Konzept der „vernetzten Sicherheit“. Dieses bringt das Anliegen zum Ausdruck, Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe mit diplomatischen, militärischen und polizeilichen Mitteln zu verbinden und diese aufeinander abzustimmen. Das Konzept wurde im Kontext des Afghanistan-Einsatzes der Bundeswehr entwickelt. Es geht zurück auf Bestrebungen auf Ebene der Vereinten Nationen, einen umfassenden bzw. integrierten Ansatz für Friedensmissionen zu entwickeln. Damit sollen Bemühungen zur Stärkung von Sicherheit, Regierungsführung, Menschenrechten und Entwicklung in Zielländern zusammengeführt und somit effektiver ausgestaltet werden können.

Kritiker monieren, dass der Begriff der vernetzten Sicherheit nicht ausreichend definiert sei, und durch die Vermischung militärischer und ziviler Bemühungen die Friedensförderung untergraben werden könnte. Entwicklungshilfeorganisationen könnten, wie z.B. in Afghanistan, mit der Bundeswehr assoziiert werden. Dies könnte ihrer Glaubwürdigkeit als neutrale humanitäre Helfer schaden.

den vierten Umsetzungsbericht zum Aktionsplan nicht vorgelegt. Daher scheinen Zweifel angebracht, ob die zivile Krisenprävention überhaupt noch eine wichtige Rolle für die Bundesregierung spielt. Zwar hat der zuständige Unterausschuss im Bundestag durchaus detaillierte Vorschläge zur Stärkung der zivilen Krisenprävention erarbeitet. Er hat sich aber lediglich einmal mit der Schutzverantwortung auseinandergesetzt. Die RtoP findet entsprechend auch keinerlei Erwähnung im Abschlussdokument der vergangenen Legislaturperiode. Auch bleibt fraglich, inwiefern die Vorschläge zur Stärkung der Krisenprävention von der Bundesregierung überhaupt umgesetzt werden.

Eine Erklärung dieses Widerspruchs zwischen nominellem Bekenntnis und praktischem Zögern ist scheinbar weniger bei den deutschen Diplomaten in New York zu suchen: So erklärte z.B. Gunther Pleuger, der deutsche Botschafter bei den Vereinten Nationen während des Weltgipfels 2005, ein starker Unterstützer der RtoP gewesen zu sein, ebenso wie sein Nachfolger Peter Wittig. Vielmehr scheint im Auswärtigen Amt in Berlin bis zum Fall Libyen eine gewisse Nichtbeachtung des Konzepts beobachtbar. Da es sich nicht um eine völkerrechtlich verankerte Rechtsnorm handelt, rangierte die RtoP wohl lange unterhalb der durch Juristen geprägten Aufmerksamkeitsschwelle der Leitungsebene. Selbst als erkannt wurde, dass hier eine neue völkerrechtliche Norm entstehen könnte, wurde die praktische Umsetzung lange nicht ausreichend diskutiert. Die Schutzverantwortung wird im Auswärtigen Amt zwar als Querschnittsaufgabe gesehen, viele Diplomaten scheinen in der RtoP aber nicht in erster Linie ein Mittel zur Verhinderung von massiven Gräueltaten zu sehen, sondern vielmehr die Gefahr der Aushebelung des völkerrechtlichen Gewaltverbots.

Doch diese juristische Betrachtungsweise greift zu kurz: Die Völkermordkonvention von 1948 verpflichtet alle Staaten dazu, Völkermord vorzubeugen und ihn als Straftatbestand zu verfolgen. Dies ist nach einem Urteil des Internationalen Gerichtshofs im Jahr 1996 als *erga omnes*-Regel, als für alle Staaten gültiges Völkerrecht zu sehen. Das römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofes aus dem Jahr 1998 bezeichnet zudem Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsver-

brechen als internationale Straftatbestände, welche durch die Unterzeichnerstaaten zu verfolgen und zu bestrafen sind. Dieses Statut ist mit dem Völkerstrafgesetzbuch auch Teil der deutschen Rechtsprechung geworden. Auch wenn im völkerrechtlichen Diskurs umstritten ist, inwiefern die RtoP selbst eine völkerrechtliche Norm ist, so basiert sie doch auf völkerrechtlichen Verpflichtungen. Wenn die Bundesrepublik diese Verpflichtungen ernst nehmen will, dann muss auch eine Berücksichtigung der Schutzverantwortung in der nationalen Außenpolitik erfolgen. Dies könnte wiederum anderen Staaten als Vorbild dienen.

Vor diesem Hintergrund liegt der Schluss nahe, dass die Bundesregierung sich zwar zur RtoP bekennt, aber keine Strategie zur Umsetzung entwickelt hat. Bisherige Bemühungen begrenzen sich auf eine Umetikettierung bereits vorhandener Maßnahmen. Somit bleibt der deutsche Einfluss auf die Weiterentwicklung der Norm auf internationaler Ebene begrenzt. Von Seiten des Bundeskanzleramts kommt bisher keine öffentliche Unterstützung für die Thematik. Auch das Auswärtige Amt scheint sich erst nach der Libyenkrise ernsthaft mit der RtoP auseinandergesetzt zu haben. Dies ist auch daran zu erkennen, dass sich Deutschland erst mit zwei Jahren Verspätung der *Focal-Point Initiative* angeschlossen und im letzten Jahr den Beauftragten im Auswärtigen Amt für die Vereinten Nationen und Menschenrechte, Otto Lampe, zum *RtoP Focal Point* ernannt hat. Dieser bearbeitet die Schutzverantwortung aber nur als ein Thema unter vielen. Zudem ist er auch für das Abteilungsmanagement in der Abteilung Vereinte Nationen im Auswärtigen Amt zuständig. Es bleibt fraglich, inwiefern er sich wirklich der Umsetzung der Schutzverantwortung widmen kann. Der deutsche Beitrag zum Focal Point-Netzwerk scheint international kaum wahrgenommen zu werden. Auch bleibt unklar, ob der designierte Nachfolger in diesem Amt, Rüdiger König, welcher bis zum Sommer 2013 deutscher Botschafter in Kabul war, auch die Zuständigkeit für die RtoP von Lampe übernehmen wird.

In Deutschland finden sich bislang nur wenige Forderungen nach einer nationalen Umsetzung der RtoP. Die wenigen zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich mit der Schutzverantwortung beschäftigen,

## Phrase oder Programm?

*Internationale Verantwortung wird stärker als bisher auf uns zukommen. Und wir können uns nicht mehr mit dem bequemen Argument aus internationalen Einsätzen heraushalten, dass deutsche Interessen nicht berührt seien.*

Thomas de Maizière, Bundesverteidigungsminister.

<http://bit.ly/15g8oPL> (23.8.2013).

bezeichnen die Bemühungen der Bundesregierung zur nationalen Umsetzung der RtoP als unzureichend. So fordern *Genocide Alert*, die *Gesellschaft für bedrohte Völker* und *Human Rights Watch* gemeinsam die Beauftragung eines „RtoP-Bestandsberichtes“ durch die Bundesregierung, welcher die an der Umsetzung der Schutzverantwortung in Deutschland mitwirkenden Institutionen und Prozesse erfassen und zu einer Integration und Optimierung der nationalen Bemühungen in Bezug auf Prävention von und Reaktion auf schwerste Gräueltaten führen soll. Vorbild hierfür könnten der Bericht der amerikanischen *Atrocities Prevention Task Force* sowie die von Obama beauftragte interne Studie zu Präventionskapazitäten der USA sein, welche der Einsetzung des *Atrocity Prevention Boards* vorausgingen. In diesem Zusammenhang fordern die drei Organisationen auch die Einsetzung eines RtoP-Koordinators, der sich als deutscher Beitrag zum Focal Point-Netzwerk aufstellen soll. Dieser soll sich nur mit der RtoP und verknüpften Themen beschäftigen und so zur Etablierung einer Präventions-Perspektive in der deutschen Außenpolitik beitragen.

Auch einige der im Bundestag vertretenen Parteien treiben Initiativen zur Umsetzung der Schutzverantwortung voran. So hatten BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD jeweils umfangreiche Anträge zur Umsetzung der Schutzverantwortung in den Bundestag eingebracht. Beide Anträge wurden allerdings im September 2012 im Auswärtigen Ausschuss mit den Stimmen von CDU/CSU, FDP und LINKE abgelehnt. Entsprechend finden sich unterschiedlich starke Bezüge auf die RtoP in den Wahlprogrammen der Parteien. Im Wahlprogramm der FDP findet sich lediglich ein kurzer Bezug auf die Schutzverantwortung, diese solle unter dem Dach der VN weiter entwickelt und ausdifferenziert werden. Dabei solle die Stärkung der Prävention im Mittelpunkt stehen. Die parlamentarische Linke der SPD hat sich intensiv mit der Schutzverantwortung auseinandergesetzt und das Verhältnis von Schutzverantwortung und Frieden kritisch diskutiert. Die SPD betont entsprechend in ihrem Wahlprogramm, dass die Schutzverantwortung vor allem zivil umgesetzt werden müsse, bleibt aber wie die FDP eher vage. Weiter geht das Wahlprogramm der GRÜNEN, welches auf die Schutzver-

antwortung als Rahmen zur Ausgestaltung der deutschen Außen- und Menschenrechtspolitik verweist. Im Wahlprogramm der CDU/CSU findet sich kein Bezug zur Schutzverantwortung. Erklärt wird aber, dass sie „die zu Gebote stehenden Mittel einsetzen“ wollten, um Menschenrechte zu verteidigen. Die Linke verweist in ihrem Entwurf darauf, dass sie das Heranziehen von Menschenrechten als Kriegsbegründung ablehnt, betont aber, dass sie die zivile Konfliktbearbeitung in Ländern des Südens ausbauen will. In allen Parteien scheint sich inzwischen rumgesprochen zu haben, dass es die Schutzverantwortung gibt. Konkrete Konzepte zur weiteren Umsetzung sind allerdings bislang nur bei SPD und den Grünen erarbeitet worden. Allen gemeinsam ist eine Betonung ziviler Maßnahmen.

### Maßnahmenspektrum unter der RtoP

Um eine Debatte über eine nationale Strategie zur Umsetzung der Schutzverantwortung führen zu können, müssten zunächst Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Gräueltatenprävention und der zivilen Krisenprävention herausgearbeitet werden.<sup>10</sup> Die Ursachen solcher Gewalttaten sind divers, ebenso die Instrumente der Prävention und Reaktion. Es gibt keine allgemeingültige Vorgehensweise. Daher bedarf es einer intensiven Auseinandersetzung mit dieser Thematik. Sie einfach der zivilen Krisenprävention unterzuordnen ist nicht zielführend. Zumal die unter der RtoP diskutierten Instrumente nicht nur ziviler Natur sind.

Es gibt eindeutig einen starken Zusammenhang zwischen bewaffneten Konflikten und schwersten Gräueltaten, auch wenn bei weitem nicht alle Kriege zu solchen Verbrechen führen. Bewaffnete Konflikte verfestigen Feindbilder und können ein Klima der Straflosigkeit schaffen sowie zu einer Entmenschlichung des Gegners führen. Dies wiederum macht schwerste Menschenrechtsverletzungen bis hin zum Völkermord möglich. Es kann aber auch außerhalb bewaffneter Konflikte zu solchen Verbrechen kommen. Dies kann in Form staatlich organisierter Repression der Opposition oder ethnischer Minderheiten auftreten, wie jüngst in der friedlichen Anfangsphase des Aufstandes in Syrien. Auch

die Anstiftung durch lokale religiöse, politische oder andere Führungspersonen kann ein Auslöser sein, ohne dass dies staatlich organisiert oder gewollt wäre. Beispiele finden sich in der Folge von Wahlen, wie in Kenia 2007, oder in Folge von Hasspropaganda gegen eine Ethnie, wie 1994 in Ruanda geschehen. Zu guter Letzt kann es auch nach Ende eines bewaffneten Konflikts zu Racheakten kommen, wie es z.B. in Libyen nach Ende der NATO-Intervention teilweise der Fall war.

Die Prävention von schwersten Gräueltaten muss daher auf drei Ebenen arbeiten und darf sich nicht nur auf bewaffnete Konflikte konzentrieren. Die verfügbaren diplomatischen, humanitären und militärischen Instrumente müssen aus einem spezifischen Blickwinkel analysiert werden. Es müssen die strukturellen Ursachen bekämpft, bei drohenden Verbrechen direkter Einfluss genommen und bei bereits stattfindenden Menschenrechtsverbrechen schnell reagiert werden, um noch mehr Leid zu verhindern.

Der entscheidende Unterschied zwischen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung einerseits und Gräueltatenprävention andererseits liegt in ihrem Fokus: Die Prävention von Gräueltaten zielt darauf ab einen oder mehrere spezifische Akteure davon abzuhalten, solche Verbrechen zu begehen. Unter Akteuren sind z.B. Rebellengruppen, die Armee oder paramilitärische Gruppen sowie lokale Führungspersonen zu verstehen, die zu Gewalttaten aufrufen und diese vorbereiten. Konfliktprävention und -management zielen dagegen darauf ab, einen Ausgleich zwischen den Konfliktparteien zu finden, um eine einvernehmliche Konfliktlösung oder zumindest einen friedlichen Konfliktaustrag herbeizuführen.

### Strukturelle Prävention

Schwerste Gräueltaten wie Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit kommen nicht über Nacht zustande. Strukturelle Prävention hat das Ziel die Gefahr bewaffneter Konflikte zu reduzieren und gleichzeitig das Risiko von Menschenrechtsverletzungen zu senken. Solche Verbrechen haben eine Vielzahl von Ursachen. Über Jahre hinweg entwickelt sich ein gesellschaftliches Klima, in welchem solches Handeln denkbar und möglich wird. Die

Diskriminierung bestimmter Gruppen, der Entzug von grundlegenden politischen Rechten, ungleicher Zugang zu Land und Ressourcen sowie andere soziökonomische Benachteiligungen für bestimmte Teile der Gesellschaft sind Warnzeichen für ein Klima, welches zuträglich für Gräueltaten sein kann. Diskriminierung kann zur Spaltung der Gesellschaft in verschiedene Gruppen führen. Dies kann zur Ursache für Gewalt werden und Agitatoren als Begründung für gezielte Übergriffe dienen.

Frühe Prävention zielt daher auf strukturelle Faktoren ab, welche staatliche Fähigkeiten stärken sollen. Solche strukturellen Maßnahmen sollen dazu beitragen, grundlegende Ursachen zu beseitigen, gesellschaftlichen Zusammenhalt zu befördern und ein Klima der Toleranz zu begünstigen. Im Zentrum stehen dabei Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit, der Sicherheitssektorreform, der Stärkung von Menschenrechten, Staatlichkeit und Rechtsstaatlichkeit sowie die Vermittlung in eskalierenden Konflikten. Die Unterstützung eines politischen Pluralismus sowie demokratischer Prozesse ist ebenfalls zentral. Der Aufbau nationaler, regionaler und internationaler Frühwarnsysteme hilft dabei, potentielle Krisensituationen frühzeitig zu erkennen. Diese Instrumente sind bereits im deutschen „Aktionsplan zivile Krisenprävention“ enthalten und sollten gestärkt und weiterentwickelt werden. Viele der 161 Maßnahmen im Aktionsplan zivile Krisenprävention sind ebenfalls Bestandteile des Werkzeugkastens der Prävention von schwersten Gräueltaten.

Auch auf Ebene der Diplomatie kann Prävention durch indirekten Einfluss betrieben werden: Das Thema sollte ein gesetzter Tagesordnungspunkt bei Dialogen mit Staaten sein, in denen die Gefahr solcher Verbrechen identifiziert wurde. So können frühzeitig Möglichkeiten zur Adressierung dieser Risiken diskutiert werden. Anreize, wie Handelsvereinbarungen oder Aufwertung der bilateralen Beziehungen bei effektiver einzelstaatlicher Reaktion auf drohende Gräueltaten, können auch ein Mittel der Einflussnahme sein. Deutschland sollte sich auch dafür einsetzen, dass dieser Thematik im Rahmen der gemeinsamen Außenpolitik der EU, z.B. bei Handelsabkommen mit Drittstaaten, Bedeutung zukommt. Die Bundesregierung sollte daher für den vom

### Libyen und die Folgen

*As to the public perception of R2P, Germany remains concerned about the prevailing narrow focus on the third pillar. The discussion of NATO's military action in implementation of Security Council resolution 1973 has unnecessarily further contributed to a reduced awareness of pillars one and two. Let me therefore again stress that we remain committed to the application of R2P as a holistic concept that merges prevention and response.*

Stellv. Botschafter Miguel Berger, Deutsche Vertretung bei den Vereinten Nationen  
<http://bit.ly/18RgA6C> (23.8.2013)

Europaparlament geforderten Europäischen Konsens zur Schutzverantwortung werben. Bei allen außenpolitischen Entscheidungen müssen die möglichen Konsequenzen mit bedacht werden.

Um als proaktiver Fürsprecher für die RtoP auftreten zu können, muss sich daher der Blickwinkel auf die Thematik in Deutschland verändern. Prävention muss früher ansetzen und systematischer vonstattengehen. Die deutsche „zivile Krisenprävention“ gestaltet sich bislang aber eher als Konfliktbearbeitung und -nachsorge, weniger als frühzeitige Bekämpfung von Ursachen.<sup>11</sup> Mehr Engagement kann die Bundesrepublik z.B. im Bereich der Sicherheitssektorreform zeigen. Gemäß dem Aktionsplan für zivile Krisenprävention wurde zwar eine interministerielle Arbeitsgruppe Sicherheitssektorreform eingesetzt. Diese hat im Jahr 2006 ein interministerielles Rahmenkonzept zur Unterstützung von Reformen des Sicherheitssektors in Entwicklungs- und Transformationsländern vorgelegt. Trotzdem gilt Deutschland international eher als zögerlicher und zurückhaltender Akteur in diesem Bereich.<sup>12</sup> Dabei wurden hierzulande bereits zweimal, nach dem Ende der NS-Diktatur und nach der Wiedervereinigung, einschlägige Erfahrungen mit der Reform des eigenen Sicherheitssektors gesammelt. Ein effektiver und rechtsstaatlich agierender Sicherheitssektor ist zentral für die Prävention und Bekämpfung von Gräueltaten. Verantwortliche für Menschenrechtsverletzungen müssen zur Rechenschaft gezogen werden, um einem Klima der Straflosigkeit entgegenzuwirken, aber auch um möglichen zu-

### Zum Weiterlesen und Vertiefen

*Bellamy, Alex J.* 2009: Responsibility to protect. The Global Effort to End Mass Atrocities. Cambridge: Polity Press.

*Ban ki-Moon* 2013: Responsibility to protect: State responsibility and prevention. Report of the Secretary-General. United Nations Document Symbol A /67/929 – S /2013/399: [www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/67/929](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/929) (23.08.13).

*Brockmeier Sarah/Kurtz, Gerrit/Rotmann, Philipp* 2013: Schutz und Verantwortung: Über die US-Außenpolitik zur Verhinderung von Gräueltaten. Reihe Demokratie. Hrsg. von der Heinrich-Böll-Stiftung: <http://bit.ly/16H4xeJ> (23.08.13).

*The Task Force on the EU Prevention of Mass Atrocities* 2013: The EU and the Prevention of Mass Atrocities – An Assessment of Strengths and Weaknesses: <http://bit.ly/YJUoW8> (23.08.13). Eine deutschsprachige Zusammenfassung findet sich unter: <http://bit.ly/1eU5Mul> (23.08.13).

Ein umfassendes deutschsprachiges Online-Portal zur Schutzverantwortung, betrieben von *Genocide Alert e.V.*, unter: [www.schutzverantwortung.de](http://www.schutzverantwortung.de).

künftigen Racheakten für erlittenes Unrecht vorzubeugen.

## Direkte Prävention

Bei ersten Anzeichen für Massengewalttaten oder bei bevorstehenden bewaffneten Konflikten müssen Maßnahmen der direkten Prävention ergriffen werden. Diese können diplomatische Instrumente umfassen sowie Mediation oder die Entsendung von Beobachtermissionen. Es kann aber auch auf Zwangsmittel zurückgegriffen werden, wie gezielte Sanktionen gegen die Verantwortlichen oder eine Verweisung des Falles an den Internationalen Strafgerichtshof. Ein Beispiel findet sich in Folge der gewaltsamen Eskalation der Krise in Kenia nach den Präsidentschaftswahlen 2007: Damals konnte durch internationale Appelle an Regierung und Opposition und nach Vermittlung Kofi Annans eine weitere Eskalation der Situation verhindert werden.

Bislang fehlt in Deutschland jedoch ein Überblick darüber, welche Instrumente der Bundesregierung angesichts von bevorstehenden oder bereits geschehenen schwersten Gräueltaten zur Verfügung stehen und wie diese effektiv eingesetzt werden können. Vor diesem Hintergrund ist, wie von Seiten der Zivilgesellschaft gefordert, als erster Schritt eine umfassende Studie zu deutschen Möglichkeiten in diesem Bereich notwendig. Diese könnte das nationale Pendant zum Bericht der *Task Force on the EU Prevention of Mass Atrocities* darstellen. Darauf aufbauend muss die ressortübergreifende Kooperation gefördert werden, um schnelle Reaktionen zu erleichtern. So gibt es verschiedene Punkte in der Regierungsbürokratie, an denen wichtige Informationen zusammenlaufen: Im Krisenreaktionszentrum des Auswärtigen Amtes kommen Experten zusammen, wenn akute Krisen im Ausland potentiell bedrohlich für deutsche Staatsbürger oder deutsche Interessen sind. Im Krisenfrühwarnsystem des Entwicklungshilfeministeriums werden Indikatoren erfasst, welche helfen sollen, sich entwickelnde Krisen frühzeitig zu erkennen. Dieses System ist allerdings eher mittel- bis langfristig ausgerichtet. Die beiden Ansätze der Krisenbeobachtung ergänzen sich daher und sollten stärker integriert und durch weitere Informationen ergänzt werden: Der Bundesnachrichtendienst, die

Bundeswehr und andere Regierungsinstitutionen verfügen alle über Instrumente und Informationen, die in Bezug auf die Prävention und Verhinderung von Gräueltaten hilfreich und wichtig sind. Schon jetzt werden zu bestimmten Krisen ressortübergreifende Task-Forces eingesetzt. Diese Möglichkeit wurde mit den ressortübergreifenden Leitlinien für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten im Jahr 2012 bekräftigt und sollte weiter ausgebaut werden.

Ähnlich wie in den USA muss auch in Deutschland die Zusammenarbeit der Ministerien gestärkt und institutionalisiert werden, um schnell und entschieden auf Gräueltaten reagieren zu können. Zudem sollten die Diplomaten des Auswärtigen Amtes im Erkennen von Warnzeichen und für Mediations- und Vermittlungsaufgaben ausgebildet werden, um im Einsatzland schnell und frühzeitig auf Warnzeichen reagieren zu können. Die deutschen Erfahrungen in Kosovo, Kongo und Afghanistan können hier eine wertvolle Grundlage bieten.

## Reaktion auf Gräueltaten

Zu guter Letzt muss Prävention auch als Teil der Reaktion auf bewaffnete Konflikte gesehen werden und über zivile Krisenprävention hinausgehen: Es bedarf eines spezifischeren Blickwinkels. Schließlich kann sich z.B. das in der Konfliktbearbeitung dominante Gebot der Neutralität der Vermittler als kontraproduktiv erweisen, wenn sich Ausgrenzung und Gewalt im Zielstaat primär gegen eine Gruppe richten. In manchen Fällen kann das

Ziel der Einstellung der Kampfhandlungen bei der Reaktion auf schwerste Gräueltaten kontraproduktiv sein, solange die Täter sich weiter in der Position befinden solche Verbrechen zu begehen und straflos davorkommen. Oftmals führen zudem kritische Situationen zu Gewalttaten, trotz internationaler Präsenz vor Ort.

Im Extremfall kann eine militärische humanitäre Intervention notwendig sein, um die Zivilbevölkerung zu schützen und potentielle Täter abzuschrecken. Hierbei müssen Erfolgsaussichten vorhanden sein und der Schutz der Zivilbevölkerung während der Intervention muss gewährleistet werden können. Dies wird gerade z.B. in der Demokratischen Republik Kongo mit einer besonderen Einsatzgruppe im Rahmen der MONUSCO-Mission der VN erprobt. Diese hat das Mandat, offensiv gegen Rebellen Gruppen im Osten des zentralafrikanischen Staates vorzugehen. Für solche Fälle sollte das Verteidigungsministerium, wie in den USA bereits geschehen, sich intensiver mit sogenannten *Mass Atrocities Response Operations* auseinandersetzen. Solche Einsätze, als Reaktion auf schwerste Gräueltaten, sollten bei der anstehenden Neufassung des verteidigungspolitischen Weißbuchs im Jahr 2014 Berücksichtigung finden und sich im Ausbildungsprogramm der Bundeswehr niederschlagen. Auch bei der Ausbildung ziviler Kräfte sowie von Polizeieinheiten für Auslandseinsätze muss das Thema Prävention von Gräueltaten standardmäßig Teil der Vorbereitung sein. Neben der Planung des konkreten militärischen Eingreifens muss auch eine Strategie zum Wiederaufbau nach dem Ende der Kampfhandlungen



Dem Genozid in Ruanda fielen 1994 in 100 Tagen ca. 800 000 Menschen zum Opfer. Die internationale Gemeinschaft blieb untätig, eine vorhandene Friedenstruppe der VN (UNAMIR) wurde nicht verstärkt, sondern reduziert. Das Entsetzen über diese Gräueltaten sowie ein Jahr später über das Massaker in Srebrenica waren Auslöser für das Entstehen der R2P. Das Foto zeigt Fotografien von Opfern des Völkermordes in einer Gedenkstätte in Ruandas Hauptstadt Kigali.

Foto: picture alliance/dpa

entwickelt werden. Zur Schutzverantwortung gehört auch eine Verantwortung zum Wiederaufbau, um zukünftigen Gewaltausbrüchen vorzubeugen.

Versuche einen Abschreckungseffekt auf potentielle Täter herzustellen sind aber nicht nur auf der militärischen Ebene zu verorten. Die Reaktion auf solche Verbrechen erfolgt auch mit Hilfe des Strafrechts. So waren der Libyen-Intervention eine Einbeziehung des Internationalen Strafgerichtshofes und die Verhängung von Sanktionen vorgeschaltet. Eine effektivere Strafverfolgung auf regionaler und internationaler Ebene kann zukünftige Täter abschrecken. Eine Stärkung des Internationalen Strafgerichtshofes ist daher dringend notwendig.

### Systematischer Maßnahmenkatalog erforderlich

Die Schutzverantwortung ist nach wie vor international umstritten. Besonders der Einsatz militärischer Gewalt zum Schutz bedrohter Bevölkerungsgruppen vor schwersten Gräueltaten stößt auf Vorbehalte unter Schwellen- und Entwicklungsländern. Die präventive Komponente der *Responsibility to Protect* sowie die internationale Unterstützung beim Kapazitätsaufbau zum Schutz der eigenen Bevölkerung stoßen dagegen auf breite Zustimmung in der Staatengemeinschaft. Dies zeigen die Redebeiträge der Staaten bei den seit 2009 jährlich abgehaltenen Aussprachen der VN-Generalversammlung zur Schutzverantwortung.

Eine humanitäre militärische Intervention zum Schutz bedrohter Bevölkerungsgruppen in anderen Staaten kann zwar notwendig sein, wie in Libyen geschehen, bleibt aber nach der RtoP letztes Mittel der Reaktion auf schwerste Menschenrechtsverletzungen. Die Schutzverantwortung muss ganzheitlich betrachtet und diskutiert werden: Es geht nicht nur um die Legitimierung des Einsatzes von Gewalt gegen unterdrückerische Regime oder die rechtliche Legitimierung erzwungener Regimewechsel. Vielmehr steht hinter der RtoP die Absicht, der Problematik von schwersten Gräueltaten mehr Bedeutung auf der politischen Agenda zu verschaffen und damit die Ursachenbekämpfung und Prävention in den Vordergrund zu rücken.

Für die Weiterentwicklung der unter der RtoP verfügbaren Maßnahmen bietet die in Deutschland starke Tradition der zivilen Konfliktbearbeitung und Krisenprävention wertvolle Anknüpfungspunkte. Auch wenn Krisenprävention und Gräueltatenprävention nicht gleichgesetzt werden dürfen, so könnte die Bundesrepublik auf dieser Grundlage einen wichtigen Beitrag zu den vorgestellten Initiativen zur Umsetzung der Schutzverantwortung leisten. Hier bietet sich für Deutschland derzeit zudem eine Chance zur Profilbildung: Nachdem Kanada als Vorreiter in Sachen RtoP seit Antritt der Regierung Harper an Bedeutung verloren hat und nunmehr eine starke Interessenpolitik verfolgt, sind Dänemark, Costa Rica und Ghana als Werber für das Konzept nachgerückt. Deutschland könnte diese unterstützen und, mit seinen zahlreichen Auslandsvertretungen in nahezu allen Staaten der Welt, eine wichtige Rolle bei der Stärkung der Schutzverantwortung spielen. Gerade die guten deutschen Beziehungen zu Staaten wie Brasilien, Indien und Südafrika, aber auch zu Russland und China, bieten hierfür eine solide Grundlage.

Der von manchen Staaten als Missbrauch des Sicherheitsratsmandats aufgefasste Libyeneinsatz der NATO hat der RtoP in gewisser Hinsicht auch geschadet. Durch die Etablierung von Mandatsprüfungsmechanismen im VN-Sicherheitsrat, wie z.B. von Brasilien gefordert, könnte die Gefahr des Missbrauchs der Mandate reduziert werden. Damit könnte auch die Unterstützung für die RtoP im globalen Süden gestärkt werden. Angesichts der wieder zunehmenden Skepsis in Schwellenländern gegenüber der RtoP sollte die Bundesregierung ihre guten Beziehungen zu diesen Staaten nutzen und für eine ganzheitliche Implementierung der RtoP werben. Auch die Zivilgesellschaft und die politischen Stiftungen können hier wichtige Beiträge leisten. Insbesondere gemeinsam mit den Demokratien Brasilien, Indien und Südafrika sollte Deutschland auf internationaler Ebene auf Reformen drängen. Erste Schritte in diese Richtung gab es z.B. auf einer Veranstaltung der Konrad Adenauer Stiftung in Südafrika im Juni 2012: Bei einem Dialogtreffen diskutierten Diplomaten aus Brasilien, Deutschland, Indien und Südafrika gemeinsam mit Wissenschaftlern das Thema RtoP.

## Anmerkungen

- 1 Für wertvolle Kritik und Anregungen danke ich C. Anthes, S. Brockmeier, M. Dembinski, K.Jüngling, J. Junk, C. Kittler und S. Wisotzki.
- 2 Siehe z.B. Rudolf, P. 2013: Schutzverantwortung und humanitäre Intervention Eine ethische Bewertung der »Responsibility to Protect« im Lichte des Libyen-Einsatzes SWP-Studien 2013/S 03, Februar 2013; Brössler, D. 2012: Von Furcht getrieben, in: Süddeutsche Zeitung vom 31.5.12; Ross, A. 2012: Pyrrhus-Durchbruch, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.3.12; Müller, R. 2013: Gewaltverbot und Schutzverantwortung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26.8.13.
- 3 International Coalition for the Responsibility to Protect (2013): Key Developments on the Responsibility to Protect at the United Nations 2005-2013 <http://bit.ly/15d3m6E> (23.8.2013).
- 4 Siehe Endnote 2.
- 5 Benner, Thorsten 2012: Brasilien als Normunternehmer: die »Responsibility While Protecting«. in: Vereinte Nationen 6/2012; S. 251-256 (<http://bit.ly/14F7WqE>) (23.8.2013).
- 6 <http://bit.ly/14y7Cz6> (23.8.2013).
- 7 Gezählt wurden Bezüge auf die Verantwortung des Einzelstaates zum Schutz von Zivilisten vor Gräueltaten, auf das Weltgipfeldokument sowie auf Res. 1674 oder 1894 in VN-Sicherheitsratsresolutionen zwischen 2005 und März 2013.
- 8 Harvard Kennedy School: The Mass Atrocity Response Operation (MARO) Project; <http://hvrld.me/1cY3rNc> (23.8.2013).
- 9 Eine deutsche Zusammenfassung findet sich unter <http://bit.ly/15xc9QW> (23.8.2013).
- 10 Vgl. auch im Folgenden zum Verhältnis von Krisenprävention und Massengewalttatenprävention sowie zu den Ursachen von schweren Gräueltaten: Bellamy, A. J. 2011: Mass Atrocities and Armed Conflict: Links, Distinctions, and Implications for the Responsibility to Prevent. Stanley Foundation Policy Analysis Brief. ([www.stanleyfoundation.org/resources.cfm?id=445](http://www.stanleyfoundation.org/resources.cfm?id=445) (23.8.2013)) sowie den neuesten Bericht des Generalsekretärs.
- 11 Giessmann, H.-J. u.a. 2013: Gewalt vorbeugen, Konflikte gewaltfrei bearbeiten – Memorandum zur Bundestagswahl 2013: <http://bit.ly/17D8uR2> (23.8.2013).
- 12 Friesendorf, C./Krempel, J. 2012: Sicherheitssektorreform und Friedensförderung Internationale Trends und deutsche Möglichkeiten. FES Perspektive, November 2012.

Zudem sollte in Deutschland ein nationales Konzept der Prävention und der Reaktion auf schwerste Gräueltaten entwickelt werden, welches alle verfügbaren Instrumente zusammenfasst und Entwicklungsperspektiven aufzeigt. Die in Deutschland bereits existierenden Instrumente der Konfliktprävention – der Aktionsplan zivile Krisenprävention, die Leitlinien der Bundesregierung zum Umgang mit fragilen Staaten sowie das Rahmenkonzept zur Unterstützung von Sicherheitssektorreformen – bieten hier wertvolle Anknüpfungspunkte. Diese Instrumente müssen weiter gestärkt und neu ausgerichtet werden. Denn auch wenn sich schwere Gräueltaten häufig in bewaffneten Konflikten ereignen, so treten sie allzu oft auch außerhalb dieser auf. Eine schnelle Reaktion erfordert dann spezifische Instrumente, welche nicht zwingend deckungsgleich mit Mitteln der Krisenprävention sind. Diese Instrumente müssen daraufhin analysiert werden, wie sie effektiv angewendet werden können, um auch tatsächlich Gräueltaten verhindern oder zügig darauf reagieren zu können. Mit der RtoP verknüpfte Maßnahmen sollten daher Eingang in die verteidigungspolitische Planung finden sowie stärker in der Ausbildung von Entwicklungshelfern, Sicherheitskräften sowie Diplomaten für Auslandseinsätze berücksichtigt werden. Zu guter Letzt sollte RtoP bei Verhandlungen mit Staaten, in denen Risikofaktoren für Gräueltaten identifiziert wurden, immer ein gesetzter Tagesordnungspunkt sein, um frühzeitig auf eine Bekämpfung der Ursachen hinzuwirken.

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung  
Baseler Str. 27-31, 60329 Frankfurt am Main  
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332

Wie die Libyen-Debatte und auch die Äußerungen aus den politischen Parteien zeigen, steht die Bundesrepublik dem Einsatz militärischer Gewalt skeptisch gegenüber. Nichtsdestotrotz wird durch das Leitbild der „vernetzen Sicherheit“ die militärische Komponente der Krisenprävention in den Vordergrund gerückt. Dabei liegt die Stärke Deutschlands eher im zivilen Bereich. Deutschland sollte in seiner Außen- und Entwicklungspolitik der Problematik möglicher schwerster Gräueltaten mehr Gewicht verleihen, dies in den auswärtigen Beziehungen stärker berücksichtigen und hierfür eine entsprechende Strategie zur Umsetzung der Schutzverantwortung entwickeln. Deutschland hat eine historische Verantwortung in dieser Thematik international voranzuschreiten und verfügt zudem über genug Einfluss in der Welt, um die RtoP-Agenda voranzubringen. Wichtige Anhaltspunkte, wie eine solche Umsetzung

aussehen könnte, sind in den verschiedenen Initiativen auf globaler und nationaler Ebene zu finden: Zu nennen sind hier die Berichte des VN-Generalsekretärs, der Bericht der *Task Force on the EU Prevention of Mass Atrocities*, die Forderungen aus der Zivilgesellschaft sowie die Forderung des Europäischen Parlaments nach einem Europäischen Konsens zur Schutzverantwortung.



Gregor Hofmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Programmbereich „Sicherheits- und Weltordnungspolitik von Staaten“ an der HSFK. Er beschäftigt sich u.a. mit der Schutzverantwortung und der Rolle von Gerechtigkeit in internationalen Verhandlungen.

#### HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik.

Die HSFK, 1970 als unabhängige Stiftung vom Land Hessen gegründet und seit 2009 Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft, arbeitet mit rund 50 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in vier Programmbereichen zu den Themen „Sicherheits- und Weltordnungspolitik von Staaten“, „Internationale Organisationen und Völkerrecht“, „Private Akteure im transnationalen Raum“ sowie „Herrschaft und gesellschaftlicher Frieden“. Der Programmbereich „Information und Wissenstransfer“ vereint das Projekt „Akademisches Friedensorchestr Nahost“, die „Schlangenbader Gespräche“, das „Friedensgutachten“ sowie die Institutsbibliothek und die Angebote der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Zudem arbeiten in der HSFK die programmungebundenen Forschungsgruppen „Politische Globalisierung und ihre kulturelle Dynamik“ und „Normativität im Streit: Normkonflikte im globalen Regieren“.

Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Redakteurin an der HSFK, Baseler Straße 27-31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, Fax (069) 558481, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Quellenangabe und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen. Bitte geben Sie Ihre Adresse für die Zuwendungsbestätigung an.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design: David Hollstein · Layout: HSFK · Druck: Henrich Druck + Medien GmbH

ISSN 0945-9332