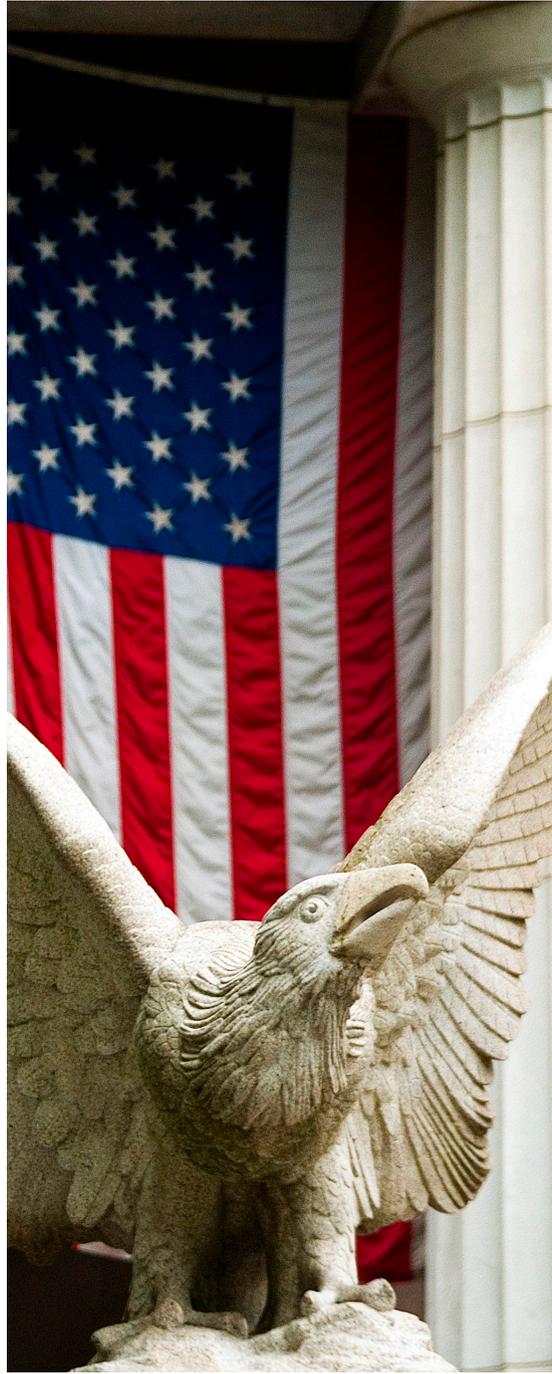


# Schutz und Verantwortung

Über die US-Außenpolitik zur Verhinderung  
von Gräueltaten

Studie von **Sarah Brockmeier, Gerrit Kurtz** und **Philipp Rotmann**



Adobe- oder Foxit- PDF-Reader zeigen HIER Links und Buttons; ....dieses Browser-Plugin NICHT!

## **SCHUTZ UND VERANTWORTUNG**

Diese vollständige Fassung der Studie *Schutz und Verantwortung* steht nur digital zur Verfügung.

Eine zwanzigseitige Kurzfassung liegt auch gedruckt vor und kann unter [www.boell.de](http://www.boell.de) bestellt werden.

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
SCHRIFTEN ZUR DEMOKRATIE**

# **Schutz und Verantwortung**

Über die US-Außenpolitik zur Verhinderung von  
Gräueltaten

**Studie von Sarah Brockmeier, Gerrit Kurtz und Philipp Rotmann**

**Im Auftrag und herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung**

# INHALT

|                                                                                                                                  |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Vorwort                                                                                                                          | 9         |
| <b>Zusammenfassung</b>                                                                                                           | <b>11</b> |
| Trotz Libyen: Schwerpunkt war die Entwicklung von Präventionsinstrumenten                                                        | 12        |
| Präventionsrat als Motor der Weiterentwicklung                                                                                   | 12        |
| Aktuelle Krisen und der Präventionsrat: ein umstrittenes Verhältnis                                                              | 13        |
| Ist eine neue politische Priorität für die Verhinderung von<br>Gräueltaten praktisch erkennbar?                                  | 13        |
| Konsequenzen und Schlussfolgerungen für die deutsche Außenpolitik                                                                | 15        |
| <b>1 Einleitung</b>                                                                                                              | <b>17</b> |
| Überblick über die Studie                                                                                                        | 18        |
| Die Verhinderung von Gräueltaten und das Konzept der<br>Schutzverantwortung in den USA und in Deutschland                        | 19        |
| <b>2 US-amerikanische Außenpolitik und die Verhinderung von Gräueltaten</b>                                                      | <b>21</b> |
| <b>Von Ruanda und Srebrenica bis zur Save Darfur Coalition:<br/>    wachsende Mobilisierung zur Verhinderung von Gräueltaten</b> | <b>23</b> |
| Bushs Außenpolitik, die Schutzverantwortung und wachsendes politisches<br>Engagement gegen Völkermord und Gräueltaten            | 26        |
| Die demokratische Opposition und der Wahlkampf 2008                                                                              | 29        |
| «Eine Blaupause für die nächste Administration»                                                                                  | 30        |
| <b>Der Marsch durch die Institutionen</b>                                                                                        | <b>32</b> |
| Personalentscheidungen: «Überzeugungstäter» an den Schaltstellen der Macht                                                       | 32        |
| Im Schatten großer Themen: Obamas Interpretation der Schutzverantwortung                                                         | 33        |
| Verankerung in der außen- und sicherheitspolitischen Doktrin                                                                     | 37        |
| Institutionelle Verankerung im Maschinenraum:<br>Geheimdienste, Diplomatie, Streitkräfte                                         | 39        |
| Ressortübergreifende Führung aus dem Weißen Haus:<br>PSD-10 und eine umfassende Strategie zur Verhinderung von Gräueltaten       | 43        |
| Das Atrocities Prevention Board: Arbeitsweise, Mitgliedschaft<br>und weitere Maßnahmen                                           | 45        |
| Reaktionen und Ausblick                                                                                                          | 49        |
| <b>3 Die Verhinderung von Gräueltaten in der außenpolitischen Praxis<br/>der Obama-Regierung</b>                                 | <b>53</b> |

|                                                                                                                            |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Unterstützung für die Schutzverantwortung bei den Vereinten Nationen und Förderung von Rechenschaft für Gräueltaten</b> | <b>55</b> |
| Engagement für den Schutz von Zivilisten bei den Vereinten Nationen                                                        | 55        |
| Wiederannäherung an eine internationale Strafjustiz                                                                        | 56        |
| <b>Sri Lanka</b>                                                                                                           | <b>57</b> |
| Gewalt gegen Zivilisten 2009                                                                                               | 59        |
| Diplomatische Initiativen der USA zur Beendigungen von Kriegsverbrechen                                                    | 60        |
| Einsatz für Aufarbeitung                                                                                                   | 63        |
| Fazit                                                                                                                      | 65        |
| <b>Kirgistan</b>                                                                                                           | <b>66</b> |
| Einsatz der Administration für eine Untersuchungskommission                                                                | 67        |
| Unterstützung für eine OSZE-Polizeimission                                                                                 | 69        |
| Magere Ergebnisse                                                                                                          | 69        |
| Fazit                                                                                                                      | 70        |
| <b>Sudan &amp; Südsudan</b>                                                                                                | <b>71</b> |
| Streit um eine Sudanstrategie                                                                                              | 72        |
| Referendum 2011: Ein außenpolitischer Erfolg Obamas?                                                                       | 74        |
| Anhaltende Gräueltaten und Kritik an der US-Regierung                                                                      | 76        |
| Fazit                                                                                                                      | 77        |
| <b>Demokratische Republik Kongo</b>                                                                                        | <b>78</b> |
| Maßnahmen des US-Kongresses                                                                                                | 79        |
| Diplomatische Initiativen und Stärkung der UN-Friedensmission                                                              | 80        |
| US-amerikanische Unterstützung für Ruanda                                                                                  | 81        |
| Fazit                                                                                                                      | 84        |
| <b>Kenia</b>                                                                                                               | <b>85</b> |
| Vorgeschichte: organisierte politische Gewalt entlang ethnischer Konfliktlinien 2007/2008                                  | 86        |
| Präventive Diplomatie vor dem Referendum 2010                                                                              | 87        |
| Die Wahlen 2013: «Bewährungsprobe» für das APB?                                                                            | 87        |
| Fazit                                                                                                                      | 90        |
| <b>Die Lord's Resistance Army (LRA)</b>                                                                                    | <b>90</b> |
| Aktivitäten im Kongress und Druck durch die Zivilgesellschaft                                                              | 91        |
| Eine «umfassende» Strategie zur Bekämpfung der LRA                                                                         | 92        |
| 100 Militärberater gegen die LRA                                                                                           | 93        |
| Kritik an der Obama-Regierung                                                                                              | 95        |
| Fazit                                                                                                                      | 96        |

|                                                                             |            |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Libyen</b>                                                               | <b>98</b>  |
| Eskalation in Libyen und die internationale Reaktion                        | 98         |
| Planung für mögliche Szenarien im Weißen Haus                               | 100        |
| Der Umschwung                                                               | 102        |
| Rechtfertigung gegenüber dem amerikanischen Volk                            | 104        |
| Kritik und Probleme im Verlauf der NATO-Operation in Libyen                 | 105        |
| Fazit                                                                       | 106        |
| <b>Syrien</b>                                                               | <b>107</b> |
| Von Diplomatie zu Sanktionen und Planungen für ein Syrien nach Assad        | 108        |
| Interne Diskussion zu militärischen Mitteln                                 | 110        |
| Syrien und das Atrocities Prevention Board                                  | 112        |
| Fazit                                                                       | 113        |
| <b>Schlussfolgerungen</b>                                                   | <b>114</b> |
| <b>4 Schlussfolgerungen für die deutsche Außenpolitik</b>                   | <b>117</b> |
| Gesellschaftspolitische und politisch-strategische Lehren                   | 118        |
| Praktische Empfehlungen an Zivilgesellschaft, Bundestag und Bundesregierung | 119        |

## Die Autoren

Sarah Brockmeier und Gerrit Kurtz sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin; Philipp Rotmann ist stellvertretender Direktor des GPPi.

*Für die hilfreichen Kommentare danken die Autoren: Hannes Ebert, Kai Koddenbrock, Winfried Nachtwei, Jan Ortgies, Urban Reichhold und Léa Steinacker. Für die Zeit, Anregungen und Gespräche geht der Dank der Autoren insbesondere an: Thomas Bagger, Thorsten Benner, Gregor Hofmann, Cornelius Huppertz, Michael Kellner, Tom Koenigs, Otto Lampe, Sergey Lagodinsky, Kerstin Müller, Winfried Nachtwei, Peter Schumann, Robert Schütte, Nicola Wermer, Martin Wilk und einer Reihe von Gesprächspartnern in der amerikanischen Administration und Zivilgesellschaft.*



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/> Eine elektronische Fassung kann heruntergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt). Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

## Schutz und Verantwortung

Über die US-Außenpolitik zur Verhinderung von Gräueltaten  
Studie von Sarah Brockmeier, Gerrit Kurtz und Philipp Rotmann  
Reihe Demokratie (vollständige Fassung, nur digital)  
Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Gestaltung: feinkost Designnetzwerk, Sebastian Langer (nach Entwürfen von blotto Design)

Titelphoto: Mike Desisto - flickr.com

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

**T** +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **W** [www.boell.de](http://www.boell.de)

Adobe- oder Foxit- PDF-Reader zeigen HIER Links und Buttons; ....dieses Browser-Plugin NICHT!

## VORWORT

Nicht erst seit den Bürgerkriegen und Völkermorden in Ruanda, Bosnien und im Kosovo ist die Frage geboten, was die Weltgemeinschaft tun darf und tun muss, um Menschenleben in anderen Staaten zu retten. Neu ist aber, dass sich diese Frage seit den 1990er Jahren verstärkt auch an Deutschland stellt. Und neu ist auch, dass sich diese Frage nicht mehr vor dem Hintergrund des bipolaren Bündnisdenkens des Kalten Krieges stellt. Es geht nun nicht mehr um die alles dominierenden strategischen Bedenken und Befürchtungen, die prekäre Ost-West-Balance zu gefährden, sondern vielmehr darum, wie die neue kollektive und auch individuelle Staatenverantwortung für den Schutz von Menschenleben aussieht. Das Ende der bipolaren Weltordnung hat den Boden für eine universelle Verpflichtung zum Schutz vor Genozid und ethnischer Vertreibung bereitet. Kein Land der Welt kann sich länger hinter einem Hegemon verstecken. Jede international handlungsfähige Regierung muss sich früher oder später die Frage gefallen lassen, ob sie wirklich alles getan hat, um Völkermorde zu verhindern.

Die Studie *Schutz und Verantwortung*, von der Heinrich-Böll-Stiftung in Auftrag gegeben, versucht, die schwierigen Fragen, die die Verhinderung von Gräueltaten mit sich bringt, mit dem Blick auf einen Akteur und einen Präsidenten zu beleuchten. Diese Perspektive ist relevant, weil die USA immer noch die dominierende Weltmacht sind. Sie ist interessant, weil sie auf die Handlungen Präsident Obamas schaut, der mit großen humanitären und moralischen Verheißungen ins Weiße Haus eingezogen ist. Sie ist lehrreich, weil sie uns Deutschen Anhaltspunkte dafür bietet, was wir mit Blick auf unsere eigene Verantwortung in einer multipolaren Welt tun, aber auch lassen sollten. Seit Deutschlands Enthaltung im UN-Sicherheitsrat im Falle Libyen und dem darauffolgenden kritischen Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Mai 2012 macht der Begriff «Schutzverantwortung» auch hierzulande die Runde. Die Frage nach der Verantwortung Deutschlands bei der Verhinderung von Gräueltaten steht aber schon seit der kontrovers diskutierten Kosovo-Intervention im Raum. Zugleich ist klar, dass die Antwort auf diese Frage nur von Fall zu Fall gegeben werden kann, abhängig von der konkreten Situation und den realistischen Handlungsmöglichkeiten. Ein politikvergleichender Blick soll dazu Denkanstöße liefern.

Mit dieser Studie setzen wir die Debatte fort, die die Stiftung mit einer Kommission und Publikation zur *Zukunft des Völkerrechts in einer globalisierten Welt* im Jahr 2006, der internationalen Konferenz «Verbrechen gegen die Menschheit» im Jahr zuvor, mit den jährlichen Außen- und Sicherheitspolitischen Tagungen sowie fortlaufenden Diskussionen mit führenden Denkerinnen und Denkern in diesem Bereich führt – zuletzt z.B. mit Prof. Michael Ignatieff in Berlin.

Unseren Partnern vom Global Public Policy Institute gebührt an dieser Stelle ein herzlicher Dank für die Kooperation.

Berlin, im Juni 2013

Dr. Sergey Lagodinsky  
*Leiter des Referats EU/Nordamerika*  
*Heinrich-Böll-Stiftung*

# Zusammenfassung

Moralische und humanitäre Motive haben eine lange Tradition in der US-amerikanischen Außenpolitik. Dabei sind ehrliche Verantwortungsethik, naive Weltverbesserung und zynische Instrumentalisierung hehrer Werte nicht immer klar auseinanderzuhalten wie im Fall der Invasion des Irak 2003, der das Vertrauen der Welt in die einzige Supermacht bis heute schwer belastet. Bei der weltweiten Förderung von Menschenrechten und demokratischer Institutionen mit zivilen Mitteln oder bei der Begründung militärischer Friedenseinsätze von Bosnien bis zum Kongo spielen bei der Entscheidungsfindung Werte ebenso eine Rolle wie Interessen. An die liberalen und emanzipatorischen Aspekte dieser Tradition knüpfte Präsident Obama an, als er die Verhinderung massenhafter Gräueltaten («mass atrocity prevention») zu einem praktischen Schwerpunkt seiner Außenpolitik zu machen suchte. Entsprechend dem Selbstverständnis der US-Außenpolitik dient die Schutzverantwortung («responsibility to protect») dabei als politisches und völkerrechtliches Konzept dem praktischen Ziel der Verhinderung von Gräueltaten. Gemäß dieser Zielhierarchie lässt sich Obama ebenso wenig Fesseln anlegen wie seine Vorgänger: So arbeitet seine Regierung gern im multilateralen Konzert der Vereinten Nationen, doch wenn nötig auch allein.

Als außenpolitisches Ziel stand die Verhinderung von Gräueltaten von Beginn an tief im Schatten dringender innenpolitischer Herausforderungen (wie der Finanz- und Wirtschaftskrise) und Wahlversprechen (wie in der Gesundheitspolitik); selbst auf der außenpolitischen Agenda nahmen die Beendigung der Kriege im Irak und in Afghanistan, der «Neustart» der Beziehungen zu Russland und die nukleare Abrüstung den weitaus größten Raum ein. Gleichzeitig konnte Obama darauf bauen, bei diesem Thema an tief verankerte Werte anzuknüpfen und von einer einflussreichen und hochprofessionellen Anti-Völkermord-Lobby unterstützt zu werden. Nicht zuletzt sollte das Vorhaben einen Beitrag zur Wiederherstellung amerikanischer Glaubwürdigkeit in der Welt leisten – eine offene Wunde, deren Heilung Obama selbst mit der Ausweitung gezielter Drohnenangriffe auf Terrorverdächtige erschwerte.

Die Militärintervention in Libyen 2011 hat in Deutschland die erste breite Debatte über das Konzept der Schutzverantwortung ausgelöst. Der Versuch Obamas und seiner Administration, die Verhinderung von Gräueltaten zu einer politischen Priorität zu machen, ist allerdings kaum bekannt, auch wenn sich die grüne Bundestagsfraktion in einem Beschluss vom Dezember 2012 darauf bezog. Im Gegenteil, selbst in der deutschsprachigen Rezeption der amerikanischen Entscheidung für die Libyen-Intervention wurde die wichtige Rolle dieser menschenrechtlichen Aspekte bislang kaum betrachtet. Zu einem umfassenderen Verständnis dieses Aspektes der jüngsten amerikanischen Außenpolitik möchte diese Studie beitragen.

### *Trotz Libyen: Schwerpunkt war die Entwicklung von Präventionsinstrumenten*

Die Militärintervention in Libyen im Frühjahr 2011 ist das sichtbarste Ergebnis der neuen politischen Bedeutung der Verhinderung von Gräueltaten. Sie ist jedoch in vielerlei Hinsicht kein typisches Beispiel dafür, was die US-Regierung vor allem propagiert: die langfristige Schaffung besserer Strukturen und Instrumente zur wirksamen Prävention.

Zu diesem Zweck verankerte die Administration zunächst das Ziel der Verhinderung von Völkermord und massenhaften Gräueltaten in allen außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Strategiedokumenten. Obamas Nationale Sicherheitsstrategie von 2010 stellt sich klar hinter das Prinzip der Schutzverantwortung und etabliert die Selbstverpflichtung, «dass sich die Vereinigten Staaten und die internationale Gemeinschaft proaktiv in einer strategischen Anstrengung mit der Verhinderung von Gräueltaten und Völkermord beschäftigen». Im August 2011 erklärte US-Präsident Obama die Verhinderung von Völkermord und massenhaften Gräueltaten zum «zentralen nationalen Sicherheitsinteresse und der moralischen Verantwortung der Vereinigten Staaten».

### *Präventionsrat als Motor der Weiterentwicklung*

In der Administration etablierte Obama ein Atrocities Prevention Board (APB) als ressortübergreifendes Arbeitsgremium, dessen Mitglieder etwa auf der Ebene von Staatssekretären und Abteilungsleitern angesiedelt sind. Dem lag die Einschätzung von Experten zugrunde, dass ohne präsidentielle Führung und ohne institutionelle Verankerung letztlich alle Initiativen Stückwerk bleiben würden. Das APB arbeitet auf Grundlage einer vertraulichen Analyse vorhandener Präventions- und Reaktionsinstrumente, die 59 Empfehlungen entwickelte. In monatlichen Sitzungen treibt das APB seit Mitte 2012 die Umsetzung dieser Vorschläge in den beteiligten Behörden voran, von den Nachrichtendiensten über Außen-, Verteidigungs-, Justiz- und Finanzministerium bis zur Entwicklungshilfeagentur USAID. Dadurch sollen politische Entscheidungsträger bessere Informationskanäle und Handlungsalternativen zur Verhinderung von Gräueltaten erhalten. Dazu gehören z.B. die folgenden Maßnahmen, von denen einige ihre Wurzeln schon in der zweiten Amtszeit von Präsident Bush haben:

- *bessere Verzahnung geheimdienstlicher mit anderen Informationsquellen zur Früherkennung von Risiken für organisierte Gräueltaten*, sowohl in Form der weltumspannenden Netze diplomatischer, militärischer und entwicklungspolitischer Präsenzen der US-Regierung als auch im Hinblick auf neue Schnittstellen zur Zivilgesellschaft, um deren Warnungen in offizielle Analysen einzuspeisen. Dazu gehört auch die *Einrichtung offizieller Alarmkanäle* innerhalb von Regierungsbehörden, damit in Notfällen zeitkritische Informationen und Warnungen vor Gräueltaten auch trotz Blockaden und Meinungsverschiedenheiten entlang des üblichen Dienstweges die politische Entscheidungsebene erreichen;
- *die Weiterbildung für Mitarbeiter aller relevanten Ministerien und Diplomaten* in den Auslandsvertretungen zu Frühwarnindikatoren von massenhaften Gräueltaten und möglichen Präventivmaßnahmen;

- *wirksamere Nutzung bestehender nationaler und internationaler Strafverfolgungsmechanismen;*
- *Entwicklung raffinierterer Visasperren und Sanktionen, letztere auch gegen US-amerikanische Firmen, die z.B. durch die Bereitstellung von Informationstechnologie zu schweren Menschenrechtsverletzungen in Syrien oder im Iran beitragen;*
- *Schaffung von konzeptionellen Grundlagen, Planspielen und Ausbildungselementen für militärische Einsatzszenarien zum Schutz von Zivilisten vor Gräueltaten («mass atrocity response operations») aufgrund der Prämisse, dass diese Aufgabe aus Sicht von Militärexperten taktisch, operativ und moralisch besondere Anforderungen stellt und deshalb über die bestehenden Instrumente hinaus gezielter Investitionen bedarf.*

Engagierte Persönlichkeiten wie die Aktivistin Samantha Power spielten eine zentrale Rolle dabei, der Verhinderung von Gräueltaten in Konkurrenz zu anderen Prioritäten politische Aufmerksamkeit zu sichern und die Regierung dafür handlungsfähig zu machen. Dieses Politikunternehmertum war entscheidend für die Aufbauphase, muss jedoch aus Sicht der Beteiligten dringend durch eine breitere institutionelle Verankerung ergänzt werden.

#### *Aktuelle Krisen und der Präventionsrat: ein umstrittenes Verhältnis*

Neben der Entwicklung neuer Instrumente beschäftigte sich das APB in den knapp zwölf Monaten seiner Existenz mehrfach mit potentiellen und aktuellen Krisen. Sein Versuch, sich im Sommer 2012 nach starkem Druck aus dem Kongress mit eigenen Vorschlägen in die Syrienpolitik der Administration einzumischen, endete allerdings in einem Fehlschlag. Seitdem liegt der Schwerpunkt des APB auf mittelfristiger Präventionsarbeit in Situationen, in denen in absehbarer Zukunft Gräueltaten verübt werden könnten, ohne dass diese bereits im Visier der bestehenden Krisenreaktionsprozesse der US-Regierung stehen.

Hierzu haben die US-Nachrichtendienste Risikoklassen entwickelt; über Länder der höchsten Risikoklasse für die Verübung von Gräueltaten sowie über andere potentiell gefährliche Entwicklungen wird monatlich im APB berichtet. Alle anderen Mitglieder des APB haben die Möglichkeit, darüber hinaus Analysen zu weiteren Risikosituationen in Auftrag zu geben.

#### *Ist eine neue politische Priorität für die Verhinderung von Gräueltaten praktisch erkennbar?*

Ob diese Bemühungen über die Schaffung neuer bürokratischer Verfahren hinaus in der Praxis helfen, Gräueltaten zu verhindern, ist nicht einfach zu klären. Ein fairer und realistischer Bewertungsmaßstab dafür kann weder auf die Wirksamkeit einzelner

Maßnahmen (kaum zuverlässig messbar) noch auf die unbestrittene Priorität dieses Ziels im Verhältnis zu anderen politischen Zielen einer demokratisch gewählten US-Regierung abstellen. Dennoch muss sich die Obama-Administration an ihren eigenen Ansprüchen messen lassen, die Verhinderung von Gräueltaten zu einer außenpolitischen Priorität auf höchster Ebene gemacht und diese Priorität in praktische Politik umgesetzt zu haben. In Obamas eigenen Worten:

«Letztes Jahr ... habe ich deutlich gemacht, dass ‚die Verhinderung von massenhaften Gräueltaten und Völkermord ein zentrales nationales Sicherheitsinteresse und eine zentrale moralische Verantwortung der Vereinigten Staaten darstellt‘. Das bedeutet nicht, dass wir überall in der Welt militärisch intervenieren müssen, wo Unrecht geschieht. Das können wir nicht und das sollten wir nicht. Das bedeutet stattdessen, dass wir über viele Instrumente verfügen – diplomatische und politische, wirtschaftliche und finanzielle, nachrichtendienstliche und strafrechtliche, und nicht zuletzt unsere moralische Überzeugungskraft. Und ich glaube – ich weiß – dass wir mit diesen Instrumenten in den letzten drei Jahren unzählige Menschenleben gerettet haben.»<sup>1</sup>

Unabhängig von der Messbarkeit der Rettung von Menschenleben – lässt sich zumindest nachvollziehen, dass die Verhinderung von Gräueltaten neues Gewicht bekommen hat?

Die Analyse der Politik seiner Administration in den Vereinten Nationen sowie in Sri Lanka, Kirgistan, Sudan & Südsudan, Kongo, Kenia, Libyen, Syrien und bei der Bekämpfung der Lord's Resistance Army (LRA) in Zentralafrika ergibt eine gemischte Bilanz. Eine persönliche Priorität des Präsidenten ist unbestreitbar zu erkennen: In jedem dieser Fälle war Obama selbst am Telefon, um auf Akteure in diesen Konflikten einzuwirken, nahm Termine wahr, die wahrscheinlich nicht im Kalender eines anderen US-Präsidenten gelandet wären, oder machte in internen Runden mit Kabinettsmitgliedern und Beratern die Priorität deutlich, welche die Verhinderung von Gräueltaten für ihn persönlich einnahm.

Neben dem Ausnahme- und Extremfall einer militärischen Intervention in Libyen, die es nach allen bislang veröffentlichten Analysen des Entscheidungsprozesses ohne dieses persönliche Anliegen Obamas in dieser Form nicht gegeben hätte, kamen in allen Fällen ein breites Spektrum von zivilen Instrumenten zum Einsatz: öffentliche Stellungnahmen, persönliche Gespräche des Präsidenten, bilaterale und multilaterale Diplomatie, Sanktionen, internationale Untersuchungen und die Unterstützung internationaler Strafverfolgungsmaßnahmen. Nur in einer Minderzahl der Fälle gab es militärische Komponenten, wie die Entsendung von Militärberatern in Zentralafrika. Nicht immer ist auseinanderzuhalten, welche dieser Maßnahmen

<sup>1</sup> The White House (2012): *Remarks by the President at the United States Holocaust Memorial Museum*. Washington, DC, 23.04., <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/04/23/remarks-president-united-states-holocaust-memorial-museum>, abgerufen am 06.12.2012.

besonders der Verhinderung von Gräueltaten dienen. Es ist davon auszugehen, dass solche Maßnahmen gerade dann am besten zum Tragen kamen, wenn ihnen keine anderen bedeutenden Interessen entgegenstanden.

Ob all diese Aktivitäten im Vergleich zu den Vorgängerregierungen eine neue Qualität des Engagements zur Verhinderung von Gräueltaten erreichen, ist demgegenüber selten überzeugend nachzuvollziehen. In Libyen und in Kenia mag solch ein Engagement erkennbar sein, unabhängig von den kontraproduktiven Folgen der Libyen-Intervention für die internationale Akzeptanz der Schutzverantwortung. In den meisten anderen Beispielen wie dem Kongo und dem Sudan zeigt die Analyse, dass sich die Obama-Administration zwar eifrig bemüht hat, auf kurze Sicht und im Hinblick auf einzelne Ereignisse wie Wahlen und Referenden präventiv tätig zu werden. Doch an den komplexen politischen Ursachen für die immer neuen Gräueltaten in diesen Konflikten wollte sich auch diese US-Regierung oft nicht abarbeiten. Damit ist sie allerdings international in bester Gesellschaft, und guter Rat ist auch anderswo teuer. Das Beispiel Syriens, wo in der Frage effektiver und verantwortlicher internationaler Einflussmöglichkeiten auch nach zwei Jahren Bürgerkrieg noch begründete Ratlosigkeit herrscht, mag auch mit Blick auf diese Tragödien zu denken geben.

#### *Konsequenzen und Schlussfolgerungen für die deutsche Außenpolitik*

Die Genocide Prevention Task Force unter Vorsitz von Madeleine Albright und William Cohen kam zu dem Schluss, dass Völkermord und massenhafte Gräueltaten nicht etwa «die unvermeidliche Folge ‚uralter Feindschaften‘ oder das Werk irrationaler Rädelsführer [sind]. Völkermord erfordert Planung und wird systematisch durchgeführt. Es gibt Wege, Anzeichen und Symptome dafür zu erkennen, und in jeder Phase gangbare Möglichkeiten, ihn zu verhindern, wenn wir entschlossen und vorbereitet sind.»<sup>2</sup> Aus dieser Erkenntnis und aus dem Handlungsdruck, den zumindest die derzeitige US-Administration aus ihr ableitet, ergeben sich für Deutschland und Europa zwei Arten von Konsequenzen.

Wenn dieser Handlungsdruck in den USA keine Eintagsfliege bleibt, wird das für Deutschland einerseits im multilateralen und bündnispolitischen Rahmen eine höhere Nachfrage nach praktischem Engagement zur Folge haben. Die militärische Intervention in Libyen mag eine Ausnahme bleiben, doch von der Entwicklung effektiverer Sanktionen bis zur stärkeren Beteiligung an Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen gibt es viel, wo Deutschland und Europa sich noch stärker einbringen könnten. Gerade wenn die deutsche Politik aus der Falle der Ja-/Nein-Entscheidungen zur (Nicht-)Beteiligung am Engagement anderer entkommen möchte, sind deutliche Investitionen in Früherkennung und die Entwicklung von Handlungsoptionen erforderlich – sowohl auf EU- und UN-Ebene als auch in eigener Verantwortung.

2 Genocide Prevention Task Force (2008): *Preventing Genocide. A Blueprint for U.S. Policymakers*. The American Academy of Diplomacy, US Holocaust Memorial Museum, US Institute of Peace, Washington, DC, xv.

Andererseits stellt sich die Frage, wie die deutsche politische Diskussion selbst die Schlussfolgerung der Albright/Cohen-Task Force bewertet. Wenn massenhafte Gräueltaten aufgrund ihres Organisationsaufwandes systematisch verhindert werden können, welches Maß an Verantwortung sollte Deutschland dann vor dem Hintergrund sowohl seiner Geschichte als auch seiner heutigen Rolle und Kapazitäten dafür übernehmen? Diese Debatte gilt es zu führen. So eine Debatte um historische Verantwortung findet allerdings gegenüber den USA in einem grundlegend anderen Bezugssystem statt. Mobilisierungskraft und Prioritäten der Zivilgesellschaft hierzulande unterscheiden sich ebenso deutlich vom US-amerikanischen Beispiel wie das Maß politischer Führungsbereitschaft. Nicht zuletzt gilt es in einer ehrlichen Debatte, die praktischen Herausforderungen und moralischen Ambivalenzen des Eingreifens in komplexe politische Gewaltkonflikte nicht auszublenden.

Wer sich im Ergebnis – wie von Grünen und SPD gefordert – eine aktive Stärkung und Umsetzung der Schutzverantwortung zum Ziel setzt, kann durchaus auf konkrete Ideen aus den USA zurückgreifen. Konkrete Vorschläge richten sich an die Zivilgesellschaft, den Deutschen Bundestag und die Bundesregierung. Aus der US-Erfahrung ergibt sich u.a. die überragende Bedeutung politischer Führung von höchster Stelle (d.h. aus dem Kabinett und auf Grundlage des nächsten Koalitionsvertrages), eine effektive institutionelle Verankerung als Querschnittsaufgabe unter Führung des Auswärtigen Amtes sowie einer internen Bestandsaufnahme geeigneter Instrumente und Prozesse. Das US-Beispiel verweist zudem auf eine Reihe konkreter Möglichkeiten, um bürokratische Aufmerksamkeit, Informationskanäle und Handlungsoptionen deutlicher auf die Zielsetzung der Verhinderung von Gräueltaten im Rahmen der Schutzverantwortung auszurichten.

Bei deren Diskussion und Umsetzung gilt es stets, eine prominente Rolle multilateraler Zusammenhänge mitzudenken, denn unilateral sind die amerikanischen Erfahrungen nicht praxisrelevant für Deutschland. Das Streben nach Multilateralität darf nicht zur Ausrede werden, um sich als Deutschland hinter der Schwerfälligkeit der Europäischen Union oder der Vereinten Nationen zu verstecken. Diese Balance gilt es politisch zu halten, wenn Deutschland «radikal umdenken» und die «Schutzverantwortung als Maßstab für die eigene Politik annehmen» soll, wie von den Grünen auf der Bundesdelegiertenkonferenz im November 2012 gefordert.

# 1 Einleitung

Seit der umstrittenen Enthaltung in der Abstimmung um die Militärintervention in Libyen am 17. März 2011 im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat in Deutschland eine ernsthafte Auseinandersetzung mit der Schutzverantwortung begonnen. Die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag entwickelten ausführliche Positionen,<sup>3</sup> und die Bundesregierung ernannte einen offiziellen Ansprechpartner im Auswärtigen Amt. Die Grünen haben sich als Partei bisher am intensivsten öffentlich mit dem Thema beschäftigt. Der Bundesparteitag am 16. November 2012 stellte sogar den kompletten Rahmenbeschluss zur Außenpolitik unter das Thema Schutzverantwortung. Darin fordern die Grünen u.a. eine wirksame deutsche Frühwarnpolitik sowie eine bessere institutionelle Verankerung der Schutzverantwortung in der deutschen Außenpolitik.<sup>4</sup> Dabei bezog sich die Partei auch auf Maßnahmen, die zuletzt in den Vereinigten Staaten ergriffen wurden. In einem Fraktionsbeschluss zur deutschen UN-Politik vom 11. Dezember 2012 forderte die grüne Bundestagsfraktion unter anderem, «ein mit dem in den USA eingerichteten *Atrocities Prevention Board* vergleichbares Gremium zu schaffen».<sup>5</sup>

Wie die Studie zeigt, hat sich die Obama-Administration in den letzten vier Jahren konkreter als ihre Vorgänger zum Ziel gesetzt, die Verhinderung massenhafter Gräueltaten im Rahmen des Prinzips der Schutzverantwortung in die Praxis umzusetzen. Im August 2011 erklärte US-Präsident Obama die Verhinderung von Völkermord und massenhaften Gräueltaten zum «zentralen nationalen Sicherheitsinteresse» und schuf unter anderem ein *Atrocities Prevention Board* als ständiges ressortübergreifendes Arbeitsgremium. Diese Studie zeigt, wie die Verhinderung von Gräueltaten zu einem Thema der US-amerikanischen Außenpolitik wurde, welche konkreten institutionellen Reformen zur Verankerung der Schutzverantwortung unternommen wurden und welche praktischen Konsequenzen diese Reformen in der außenpolitischen Realität nach sich zogen. Abschließend stellt sie die Frage, welche Schlussfol-

3 Deutscher Bundestag (2012): *Schutzverantwortung weiterentwickeln und wirksam umsetzen. Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*. Drucksache 17/9584. 9.5.; Interview mit Weggefährten, 6.12.2012; Deutscher Bundestag (2012). *Die internationale Schutzverantwortung weiterentwickeln. Antrag der SPD-Fraktion*. Drucksache 17/8808. 29.02.

4 Bündnis 90/Die Grünen (2012): *Für eine Verantwortung zum Schutz der Menschenrechte – Responsibility to Protect: Vom Recht des Stärkeren zum Schutz des Individuums durch Stärkung des Rechts. Beschluss, 34. Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz, 16.-18.11.*, [http://www.gruene.de/fileadmin/user\\_upload/Beschluesse/Aussenpolitik-Schutzverantwortung-Beschluss-BDK-11-2012.pdf](http://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Beschluesse/Aussenpolitik-Schutzverantwortung-Beschluss-BDK-11-2012.pdf), abgerufen am 11.12.2012.

5 Bündnis 90/Die Grünen, Bundestagsfraktion (2012): *Deutschland als ein aktives und motiviertes Mitglied in den Vereinten Nationen – grüne Initiativen zur deutschen VN-Politik. Fraktionsbeschluss*, Berlin, 11.12., 4.

gerungen aus den US-amerikanischen Erfahrungen für die deutsche Außenpolitik gezogen werden können.

Alle Bundesregierungen haben das Prinzip der Schutzverantwortung seit seinem Entstehen 2001 rhetorisch und rechtspolitisch unterstützt. In der politischen Praxis spielte das jedoch lange keine wesentliche Rolle; es blieb ein Expertenthema. Erst mit der Libyen-Enthaltung und der Debatte darüber begann eine lagerübergreifende Auseinandersetzung mit dem Konzept der Schutzverantwortung und seiner Konsequenzen für die deutsche Außenpolitik. Zu dieser Auseinandersetzung möchte die vorliegende Studie einen Beitrag leisten.

Die aktuellen Entwicklungen in den USA so zeitnah nachzuvollziehen, wie es die vorliegende Studie versucht, macht es erforderlich, für viele Beobachtungen maßgeblich auf die Aussagen direkt Beteiligter zurückzugreifen. Das sind Politiker, Beamte und Aktivisten, die selbstverständlich politische Ziele verfolgen, wenn sie sich öffentlich äußern oder mit den Autoren sprechen. Ihre Aussagen wurden nach Möglichkeit angemessen in den Kontext und anderen Positionen gegenüber gestellt. Die Studie möchte damit den nötigen Hintergrund und Kontext über die US-amerikanische Erfahrung bei der Verhinderung von Gräueltaten für die deutsche Debatte geben, ohne den Anspruch einer umfassenden wissenschaftliche Bewertung zu erheben.

### *Überblick über die Studie*

**Kapitel 2** ordnet die Verhinderung von Gräueltaten als außenpolitisches Ziel in den Kontext der US-amerikanischen Außenpolitik unter Bill Clinton und George W. Bush ein. Das größte Gewicht liegt auf der strategischen und institutionellen Verankerung einer politischen Priorität für die Verhinderung von Gräueltaten. Der Großteil der dazu ergriffenen Maßnahmen sind längerfristige strukturelle Änderungen in der Bürokratie wie die Schaffung des Atrocity Prevention Board; mit schnellen Ergebnissen war nicht zu rechnen.

Ob der Präventionsrat und die weiteren Bemühungen der Obama-Administration wirklich zu einer höheren Priorität für die Verhinderung von Gräueltaten führen, ist allerdings nicht immer klar. Vor der Nachahmung einzelner Instrumente lohnt deshalb ein kritischer Blick auf die amerikanische Praxis. **Kapitel 3** untersucht deshalb anhand einer Reihe von Beispielen, welche praktische Bedeutung das Ziel der Verhinderung von Gräueltaten in der US-Außenpolitik in konkreten Krisen hatte. Neben den viel in der Öffentlichkeit – und überwiegend unter militärischen Aspekten – diskutierten Ländern wie Libyen, Syrien oder dem Sudan werden auch Krisen in Sri Lanka, Kenia, Kirgistan und die Lord's Resistance Army betrachtet.

**Kapitel 4** schließt mit Folgerungen für die deutsche Außenpolitik. Dabei werden zwei Arten von Schlussfolgerungen unterschieden. Zunächst stellt sich die Frage nach direkten Konsequenzen aus der wachsenden Rolle der Schutzverantwortung für die US-Außenpolitik. Wird Deutschland, wie in der Entscheidung über die Militärintervention in Libyen, in Zukunft häufiger vor der Frage stehen, ob es US-geführte oder

von den USA unterstützte internationale (zivile oder militärische) Bemühungen zur Verhinderung von Gräueltaten unterstützt? In zweiter Linie stellt sich die Frage nach Instrumenten: Wenn Deutschland – wie von SPD und Grünen, aber auch darüber hinaus, gefordert – seiner Schutzverantwortung in Zukunft besser gerecht werden möchte, welche Maßnahmen sind dafür plausibel?

### *Die Verhinderung von Gräueltaten und das Konzept der Schutzverantwortung in den USA und in Deutschland*

Unterschiede zwischen den USA und Deutschland im Kontext der Verhinderung von Gräueltaten schlagen sich auch in Begrifflichkeiten nieder. In den USA, wo es seit Jahren eine stärker ausgeprägte zivilgesellschaftliche Debatte gibt, ist der Begriff der «mass atrocity prevention» deutlich eingängiger als die «Verhinderung von Gräueltaten» in Deutschland. In beiden Ländern ist jedoch nicht immer klar, was mit «mass atrocities» oder «Gräueltaten» exakt (und in Abgrenzung z.B. zu völkerrechtlichen Definitionen von Völkermord) sowie mit dem Konzept der Schutzverantwortung gemeint ist.

Mit dem Begriff der Schutzverantwortung («Responsibility to Protect») bezeichnete die International Commission on Intervention and State Sovereignty 2001 die Idee, dass souveräne Staaten eine Verantwortung haben, ihre Bevölkerung vor massenhaften Gewaltausbrüchen zu schützen. Wenn ein Staat dazu nicht fähig oder nicht willens sei, müsse diese Verantwortung ersatzweise von der internationalen Staatengemeinschaft übernommen werden. Die 2005 von den Staats- und Regierungschefs im Rahmen der UN-Generalversammlung beschlossene Formulierung der Schutzverantwortung beschränkt diese «vermeidbaren Katastrophen» auf vier spezifische Gräueltaten: Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und ethnische Säuberungen. Wird ein Staat seiner Verantwortung nicht gerecht, dann ist die internationale Gemeinschaft aufgerufen, diese Gräueltaten mit diplomatischen, humanitären, politischen und – im Extremfall und auf Grundlage eines Sicherheitsratsbeschlusses – militärischen Mitteln zu verhindern bzw. zu stoppen.<sup>6</sup> Konkrete Befugnisse, Entscheidungsverfahren und die weitere völkerrechtliche Verankerung der Schutzverantwortung bleiben jedoch international höchst umstritten. Einigkeit herrscht allerdings über das Primat der Prävention und der konstruktiven Zusammenarbeit mit der betroffenen Regierung. Die Anwendung der Schutzverantwortung darf also nicht auf den Sonderfall der Militärintervention verkürzt werden. Ebenso wenig ist aus dem Konzept abzuleiten, dass Prävention dort aufhört, wo der Einsatz militärischer Mittel anfängt. Ein breites Spektrum solcher Mittel – von Luftraumüberwachung bis zur Einrichtung von Schutzzonen – haben ebenfalls präventiven Charakter, gerade aus dem Blickwinkel von US-Experten.

Die amerikanische Genocide Prevention Task Force, auf deren Empfehlungen zum 60. Jahrestag der Völkermordkonvention von 1948 ein Großteil der Initiativen der Obama-Administration beruht, geht juristischen Feinheiten bewusst aus dem

<sup>6</sup> UN Generalversammlung (2005). *Ergebnis des Weltgipfels 2005*. UN Dok. A/RES/60/1. 16.09., Absätze 138-139.

Weg und bezieht die Schlagworte Völkermord und Gräueltaten einfach auf «umfangreiche und absichtsvolle Angriffe auf Zivilisten». Dabei ging es der Arbeitsgruppe vor allem darum, die Auseinandersetzung mit den tatbestandlichen Voraussetzungen für Völkermord zu vermeiden, die «anspruchsvolle Bewertungen über die Absichten von Mördern und die Auswirkung ihrer Taten auf die Identität sozialer Gruppen erfordern.»<sup>7</sup>

Die vorliegende Studie verwendet den Begriff «Gräueltaten» als Sammelbegriff für die vier Tatbestände, auf die sich das Prinzip der Schutzverantwortung bezieht: Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und ethnische Säuberungen. Abgesehen von letzteren, die in der Regel auch Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellen, fallen alle diese Verbrechen in das Mandat des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) und haben eine im Völkerrecht verankerte Definition. Im Anschluss an die Überlegungen der Genocide Prevention Task Force vermeidet es der summarische Begriff «Gräueltaten» jedoch, völkerrechtliche Assoziationen – und Streitpunkte – mitschwingen zu lassen.

---

7 Genocide Prevention Task Force (2008): *Preventing Genocide. A Blueprint for U.S. Policymakers*, xxii; Sarah Sewall (2009): *Do the Right Thing. A genocide policy that works*. *Boston Review*, September/October, <http://bostonreview.net/BR34.5/sewall.php>, abgerufen am 18.12.

## 2 US-amerikanische Außenpolitik und die Verhinderung von Gräueltaten

Moralische und humanitäre Motive haben eine lange Geschichte in der US-Außenpolitik; diese Motive haben immer wieder sowohl (neo-)konservative als auch progressive Strömungen in der amerikanischen Gesellschaft und Politik angesprochen.<sup>8</sup> Trotz aller Rhetorik war jedoch die Verhinderung von Völkermord und anderen Gräueltaten nie ein eigenständiges außenpolitisches Ziel der Vereinigten Staaten, ja, oft nicht einmal eines unter mehreren. In ihrem 2002 veröffentlichtem Buch *A Problem from Hell: America and the Age of Genocide* beschreibt Samantha Power, wie US-amerikanische Entscheidungsträger durch das 20. Jahrhundert hindurch Warnungen und dramatische Hinweise auf Völkermord ignorierten oder abtaten, vom Genozid an den Armeniern 1915 über den Holocaust bis zu den massenhaften Gräueltaten in Bosnien und Ruanda in den 1990er Jahren.<sup>9</sup>

Powers Erklärung ist ebenso einfach wie plausibel: Die meisten Entscheidungsträger konnten sich schlicht nicht vorstellen, dass rationale Politiker oder Generäle kriegswichtige Ressourcen für barbarische, aber strategisch meist nutzlose Zwecke einsetzen würden.<sup>10</sup> «Sobald das Töten losgeht, gehen sie davon aus, dass Zivilisten in Ruhe gelassen werden, solange sie nur den Kopf unten behalten. Sie drängen auf Waffenstillstände und humanitäre Hilfe.»<sup>11</sup>

Militärische Interventionen wurden stets mit dem Argument verworfen, sie brächten mehr Schaden als Nutzen. Gleichzeitig, so Power, waren die Verantwortlichen selten bereit, unkonventionelle nicht-militärische Ansätze zu diskutieren oder sich über die Erfordernisse längerfristiger und struktureller Prävention Gedanken zu machen. Sie bilanzierte ernüchtert: «Kein amerikanischer Präsident hat der Verhinderung von Völkermord jemals Priorität gegeben, und kein amerikanischer Präsident hat jemals politisch für seine Indifferenz gegenüber Völkermord gebüßt.»<sup>12</sup>

**8** Vgl. Gary Jonathan Bass (2008): *Freedom's battle : the origins of humanitarian intervention*. New York: Alfred A. Knopf.

**9** Samantha Power (2002): *A problem from hell: America and the age of genocide*. New York: Harper.

**10** Siehe dazu auch Ivan Arreguin-Toft (2003): *The [F]utility of Barbarism: assessing the impact of the systematic harm of non-combatants in war*. Konferenzpapier präsentiert auf der Annual convention of the American Political Science Association, Philadelphia, PA, August.

**11** Power (2002): *A problem from hell: America and the age of genocide*, xvii.

**12** Ebd., xvii, xviii und xxi.

Powers Buch gewann 2003 den Pulitzer-Preis. Barack Obama, seit 2004 Senator aus Illinois, las das Buch und traf sich mit Power Anfang 2005 zum Essen.<sup>13</sup> Vier Jahre später wurde Obama Präsident und holte Power in eine einflussreiche Position im Weißen Haus. Sie sollte ihm dabei helfen, die Verhinderung von Völkermord und Gräueltaten zu einer politischen Priorität zu machen.

Die beteiligten Personen sind jedoch nur der sichtbarste Grund, warum das Thema in den vergangenen Jahren eine zunehmende Rolle in der US-amerikanischen Außenpolitik gewonnen hat. Wichtiger ist die breite politische und zivilgesellschaftliche Unterstützung: Sie wuchs seit Mitte der 1990er Jahre stetig. Die unterschiedlichsten Teile der amerikanischen Bevölkerung engagierten sich für eine aktivere Politik zur Verhinderung von Gräueltaten: Sowohl Demokraten als auch Republikaner im Kongress, Menschenrechtsgruppen und Hollywood-Stars wie George Clooney, jüdische Verbände und Holocaust-Überlebende bis hin zu evangelikalen Kirchengemeinden. Think Tanks und professionelle Aktivisten entwickelten praktische Vorschläge, und einflussreiche Persönlichkeiten wie Madeleine Albright, Außenministerin unter Bill Clinton, schufen politische Aufmerksamkeit. Die Anti-Völkermord-Lobby wurde zur reichen Quelle von Personal, Konzepten und politischem Druck für die US-Regierung unter Präsident Obama.

Im Folgenden werden zunächst die Geschichte dieser wachsenden Mobilisierung zur Verhinderung von Gräueltaten seit den 1990er Jahren und zwar innerhalb und außerhalb der Regierungen Clinton und Bush skizziert. Besonders die Gräueltaten in Bosnien und Ruanda prägten in diesen Jahren eine Reihe von Persönlichkeiten, die inzwischen in führenden Rollen an der Umsetzung von Lehren aus diesen politischen Katastrophen beteiligt sind. Später wurde die Krise im sudanesischen Darfur zum Anlass für eine enorme zivilgesellschaftliche Mobilisierung für ein aktives politisches (und teilweise militärisches) Eingreifen der Regierung, um Gräueltaten zu stoppen. Dieser Druck trug wesentlich dazu bei, dass das Thema parteiübergreifend Gehör fand, während eine Arbeitsgruppe ehemaliger Minister, Senatoren und anderer einflussreicher Persönlichkeiten dem Ziel und einer Reihe konkreter Mittel im sicherheitspolitischen Mainstream Glaubwürdigkeit verlieh.

Anschließend werden die personellen und institutionellen Entwicklungen nach der Wahl Barack Obamas zum 44. Präsidenten der Vereinigten Staaten beschrieben. Mit dem Rückenwind der persönlichen Unterstützung des Präsidenten (der allerdings in vielerlei Hinsicht anderweitig in Anspruch genommen war) machte sich ein Netzwerk von «Überzeugungstätern» im Weißen Haus, im Außenministerium, im Verteidigungsministerium und in anderen Behörden an die Arbeit, um das Prinzip der Schutzverantwortung in den strategischen Grundlegendendokumenten der Administration zu verankern und Strukturen zu schaffen, damit man diesem Ziel in der tagespolitischen Praxis näher kommen konnte. Daraus entstand im April 2012 ein ressortübergreifender Präventionsrat (Atrocities Prevention Board, APB), den das Weiße

<sup>13</sup> Sheryl Gay Stolberg (2011): *Still Crusading, but Now on the Inside*. *The New York Times*, 29.03., <http://www.nytimes.com/2011/03/30/world/30power.html?ref=samanthapower>, abgerufen am 8.12.

Haus nun als das Herzstück ihres Instrumentariums zur Verhinderung von Gräueltaten verstanden wissen will.<sup>14</sup>

## Von Ruanda und Srebrenica bis zur Save Darfur Coalition: wachsende Mobilisierung zur Verhinderung von Gräueltaten

Als Bill Clinton Anfang 1993 ins Weiße Haus einzog, fand er eine ganze Reihe außenpolitischer Krisen vor. Zwischen dem Wahltag im November und seiner Amtseinführung im Januar musste der frischgewählte Präsident bereits der Entsendung von US-Truppen nach Somalia zustimmen, die dort die Versorgung der Bevölkerung mit humanitären Hilfsgütern absichern sollten. In Bosnien herrschte Bürgerkrieg, und die Berichte über Massaker und ethnische Säuberungen waren im Laufe des vorangegangenen Jahres immer häufiger und verzweifelter geworden. Seit Juni 1992 operierte eine überforderte UN-Friedenstruppe im ehemaligen Jugoslawien. Sie war jedoch machtlos, den Gräueln Einhalt zu gebieten.

Clinton selbst und seine Minister kritisierten die massenhaften Übergriffe deutlich und waren früh (und lange einseitig) bereit, serbische Nationalisten als Haupttäter beim Namen zu nennen – anders als europäische Regierungen, die den Krieg selbst zum Testfall europäischer Handlungs- und Konfliktbearbeitungsfähigkeit erklärt hatten. Auch wenn die Clinton-Administration in den Auswirkungen des Krieges und der darin verübten Gräueltaten die nationalen Interessen der USA nicht berührt sah, wollte sich Clinton diplomatisch und humanitär stärker engagieren als die Vorgängerregierung. Er war jedoch nicht bereit, US-Truppen in einen Kampfeinsatz zu schicken. Dies galt umso mehr, nachdem im Oktober 1993 achtzehn US-Soldaten in Somalia gefallen und die Schändung von Leichen im US-Fernsehen gezeigt worden war. Das plötzliche Bewusstsein in der Öffentlichkeit für die Risiken militärischer Interventionen machte ähnliche Einsätze schwer vermittelbar.<sup>15</sup>

Vor diesem Hintergrund erlebte eine Generation von Beamten und Aktivisten, die später wichtige Rollen in Obamas Regierung bekleiden sollten, das Versagen der USA und der Welt vor den Gräueltaten in Ruanda und Bosnien. Der Völkermord in Ruanda zwischen April und Juli 1994 war nicht ein einziges Mal Thema einer offiziellen Besprechung im Weißen Haus, obwohl innerhalb von 100 Tagen etwa 800.000 Menschen systematisch ermordet wurden. Das Außenministerium konzentrierte sich ausschließlich auf den Arusha-Friedensprozess zwischen der Regierung und der Rebellenarmee und akzeptierte ethnische Gewalt in der Region als Teil der Normalität. Geprägt von der katastrophalen Erfahrung in Somalia setzte die US-Regierung alles daran, ein weiteres militärisches Engagement zu verhindern. Als US-Botschafterin bei den Vereinten Nationen setzte sich Madeleine Albright im Auftrag von Außenminister Warren Christopher für eine Reduzierung der UN-Mission in Ruanda ein. Die USA sollten nicht wieder, wie in Somalia, einer überforderten UN-Friedenstruppe zu Hilfe kommen müssen. In den ersten Wochen des Völkermords wies Christopher seine

<sup>14</sup> Telefoninterview mit Mitarbeitern im Weißen Haus, 18.12.2012.

<sup>15</sup> Vgl. Power (2002): *A problem from hell: America and the age of genocide*, 310-318.

Mitarbeiter an, die Lage auf keinen Fall als Völkermord zu bezeichnen, um mögliche Rufe nach einer stärkeren US-amerikanischen Rolle zu vermeiden.<sup>16</sup>

Diese Monate sind vielen der Beteiligten lang in Erinnerung geblieben. Hillary Clinton, damals First Lady, habe damals eine militärische Intervention befürwortet, berichtete ihr Mann später bei einer Wahlkampfveranstaltung.<sup>17</sup> Jahre später berichtete sie selbst von einem Besuch in Flüchtlingscamps in Uganda: «Ich glaube, dass unsere Regierung versagt hat. Ich denke, für mich war das eine der schmerzlichsten und schwierigsten Erfahrungen, als ich ruandische Flüchtlinge in Kampala, Uganda, kurz nach dem Völkermord traf, und mich persönlich bei den Frauen entschuldigte, deren Arme abgehackt waren und deren Männer und Kinder vor ihren eigenen Augen ermordet worden waren und die unter einem Haufen von Leichen lagen... als ich dann nach Ruanda fahren konnte und daran teilhaben konnte, unsere tiefe Reue auszudrücken, weil wir uns nicht laut genug zu Wort gemeldet und definitiv nichts dagegen getan hatten.»<sup>18</sup>

Susan Rice war im Nationalen Sicherheitsrat für internationale Organisationen und Friedenseinsätze verantwortlich. Sie machte sich später schwere Vorwürfe, nicht nachdrücklicher für ein Eingreifen plädiert zu haben. Ihr Besuch in Ruanda nach dem Völkermord beeindruckte sie so sehr, dass sie 2001 der Journalistin Samantha Power anvertraute: «Ich schwor mir selbst, wenn ich je wieder mit einer solchen Krise konfrontiert wäre, dass ich mich für ein dramatisches Eingreifen entscheiden würde – auf Kosten meiner Karriere, wenn das nötig wäre.»<sup>19</sup>

Erst der Völkermord an etwa 8.000 bosnischen Männern und Jungen in Srebrenica im Juli 1995 wurde für die US-Regierung zum Wendepunkt. Dem Luftkrieg gegen die bosnisch-serbische Armee, verbunden mit militärischer Unterstützung für kroatische Kräfte, folgte der Verhandlungsprozess zum Dayton-Friedensabkommen, das den Krieg beendete. Das Versagen der US-Regierung und der Weltgemeinschaft gegenüber einem Völkermord unter den Augen von UN-Friedenstruppen in einer sogenannten «safe area», für die Clinton selbst eine rhetorische Garantie gegeben hatte, war ein Schlüsselmoment für eine Generation von Aktivisten. Samantha Power erlebte den Krieg in Bosnien als Journalistin. Tief berührt von den Schrecken, die sie dort sah und hörte, schrieb sie ihren späteren Bestseller *A Problem from Hell*. Im Vorwort erklärt Power: «Der Mord an den muslimischen Männern und Jungen in Srebrenica, mein eigenes Versagen, ordentlich Alarm zu schlagen, und dass sich die Welt selbst dann

16 Samantha Power (2001): *Bystanders to Genocide*. *The Atlantic*, September, [http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2001/09/bystanders-to-genocide/304571/?single\\_page=true#](http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2001/09/bystanders-to-genocide/304571/?single_page=true#), abgerufen am 18.12.2012.

17 Scot Helman (2007): *Bill Clinton: Hillary was right on Rwanda*. *Boston.com*, 10.12., [http://www.boston.com/news/politics/politicalintelligence/2007/12/bill\\_clinton\\_hi.html](http://www.boston.com/news/politics/politicalintelligence/2007/12/bill_clinton_hi.html), abgerufen am 18.12.2012.

18 Zitiert nach Steven Harris (2011): *Clinton Cites Rwanda, Bosnia in Rationale for Libya Intervention*. *ABC News*, 27.03., <http://abcnews.go.com/blogs/politics/2011/03/clinton-cites-rwanda-bosnia-in-rationale-for-libya-intervention/>, abgerufen am 17.12.2012.

19 Power (2001): *Bystanders to Genocide*, a.a.O.

noch weigerte, einzugreifen, als die Gefahr der Männer offensichtlich war, verfolgten mich.»<sup>20</sup>

Im Rahmen seiner Afrika-Reise 1998 entschuldigte sich Präsident Clinton bei den Opfern des Völkermordes in Ruanda: «Auf der ganzen Welt saßen Menschen wie ich in Büros, Tag für Tag, die den Umfang und die Geschwindigkeit dieses unvorstellbaren Schreckens, von dem Sie hier verschlungen worden sind, nicht vollständig begriffen haben.»<sup>21</sup> Er rief die Welt zu größerer Wachsamkeit gegenüber zukünftigen Gräueltaten auf und warb für den Internationalen Strafgerichtshof. Bosnien habe jedoch gezeigt, so Clinton in der gleichen Rede, dass die internationale Gemeinschaft immer noch nicht richtig aufgestellt sei, um solch massiver Gewalt zu begegnen. Es habe «über zwei Jahre» gedauert innerhalb seiner Administration und mit den Alliierten einen Konsens für ein Eingreifen in Bosnien zu finden.<sup>22</sup> Nicht zuletzt aufgrund dieser Erfahrung ernannte Clinton 1997 das erste Mal in der Geschichte der USA einen Botschafter für Kriegsverbrechen, David Scheffer, und richtete die Atrocities Prevention Interagency Working Group ein, der Scheffer vorsah.

Als 1998/99 wiederum serbische Milizen albanische Zivilisten aus dem Kosovo vertrieben, läuteten die Alarmglocken. Unter Führung der USA begann die NATO den ersten Krieg in ihrer fünfzigjährigen Geschichte. Der Republikaner William Cohen, damals Verteidigungsminister in Clintons Kabinett, sprach von «Leid, von dem wir dachten, dass es der moderne Mensch nicht einmal erlauben und mit Sicherheit nicht verüben könnte».<sup>23</sup> Nach Ende des Krieges erklärte Präsident Clinton: «Ob Sie in Afrika, Mitteleuropa oder irgendwo anders leben – wenn jemand versucht, massenhaft unschuldige Zivilisten zu töten, wegen ihrer Herkunft, ihrem ethnischen Hintergrund oder Religion, und es in unserer Macht steht, das zu stoppen, dann werden wir das stoppen.»<sup>24</sup> Diese Entschlossenheit musste Clinton jedoch während seiner Amtszeit nicht mehr unter Beweis stellen.

Dieser neue, zumindest rhetorische Interventionismus, stieß jedoch weder international noch innenpolitisch auf breite Gegenliebe. Im Überschwang der Reue über die Massaker der 1990er Jahre übersah die Administration, dass die USA in weiten Teilen der Welt nicht die nötige Glaubwürdigkeit besaßen, um überall die Schuldigen zu benennen und über die Angemessenheit humanitärer Interventionen zu entscheiden. Der bewusste Rechtsbruch durch Umgehung des Sicherheitsrates im Fall Kosovo hatte die Befürchtungen vor einem neuen US-Imperialismus nur noch wachsen lassen, auch wenn dieses Argument für viele repressive Regierungen gleich-

<sup>20</sup> Power (2002): *A problem from hell: America and the age of genocide*, xiv-xv.

<sup>21</sup> James Bennet (1998): *Clinton in Africa: The Overview; Clinton declares U.S., with world, failed Rwandans*. *The New York Times*, New York, 26.03., <http://www.nytimes.com/1998/03/26/world/clinton-in-africa-the-overview-clinton-declares-us-with-world-failed-rwandans.html?pagewanted=all&src=pm>, abgerufen am 14.12.

<sup>22</sup> Ebd.

<sup>23</sup> William Cohen (1999): *Remarks to the Atlantic Council*. Washington, DC, 22.04., <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=403>, abgerufen am 08.12.2012.

<sup>24</sup> The White House (1999): *Remarks by the President to the KFOR troops*. Skopje, Mazedonien, 22.06., <http://clinton2.nara.gov/WH/New/Europe-9906/html/Speeches/990622d.html>, abgerufen am 14.12.2012.

zeitig ein Feigenblatt für die Sicherheit ihrer Regime war. Dem Kosovokrieg folgten ein Sturm der Entrüstung in den Vereinten Nationen und eine Verfestigung des Widerstands gegen die Legitimierung humanitärer Interventionen.

In der amerikanischen Innenpolitik war der neue humanitäre Interventionismus Wasser auf die Mühlen einer konservativen Opposition. Aus deren Sicht betrieb Clinton mit seinem Vize und designierten Nachfolger Al Gore den Ausverkauf amerikanischer Interessen – von der Unterstützung für den Internationalen Strafgerichtshof bis zum Klimawandel, dem Lieblingsthema Gores im Wahlkampf gegen George W. Bush. Condoleeza Rice, Bushs spätere Sicherheitsberaterin und Außenministerin, kritisierte die Demokraten im Wahlkampf 2000 für eine «allzu weite Definition von Amerikas nationalen Interessen».<sup>25</sup> Mit der Ablehnung von Interventionen als Teil eines anti-internationalistischen außenpolitischen Programms grenzte sich Bush effektiv und populär von Gore ab.

### *Bushs Außenpolitik, die Schutzverantwortung und wachsendes politisches Engagement gegen Völkermord und Gräueltaten*

Acht Monate nach dem Amtsantritt George W. Bushs führten die Terroranschläge vom 11. September 2001 zu einer Kehrtwende in der Außen- und Sicherheitspolitik der Bush-Administration. Die Präventivkriegsdoktrin und die Bezugnahme auf humanitäre Motive beim Einmarsch in den Irak 2003 (wie der Befreiung von den «Foltercamps und Vergewaltigungskammern» Saddam Husseins)<sup>26</sup> bestätigten die schlimmsten Befürchtungen, die im Ausland über Amerikas Motive und Methoden kursierten.<sup>27</sup> Die Argumentation mit falschen Informationen im UN-Sicherheitsrat im Vorfeld des Irakkriegs kam die USA teuer zu stehen. Als die Weltöffentlichkeit in den folgenden Jahren Stück für Stück von systematischen Menschenrechtsverletzungen im Rahmen des «Krieges gegen den Terrorismus» erfuhr, war die Glaubwürdigkeit der Vereinigten Staaten in humanitären Fragen umso schwerer angeschlagen.

Die Idee der Schutzverantwortung ging in dieser Gemengelage zunächst unter. Die International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) hatte das Konzept auf Anregung von UN-Generalsekretär Kofi Annan entwickelt und im Dezember 2001 der Öffentlichkeit vorgestellt, ursprünglich um einen politischen und völkerrechtlichen Ausweg aus dem «Kosovo-Dilemma» zu finden. Auf Grundlage eines modernisierten Verständnisses staatlicher Souveränität als Verantwortung gegenüber der Bevölkerung und nicht mehr als naturrechtlichen Besitzstand des Staates, so die Grundidee, sollte es möglich sein, der berechtigten Befürchtung völkerrechtswidriger Militärinterventionen unter einem humanitären Deckmantel

<sup>25</sup> Condoleeza Rice (2000): *Promoting the National Interest*. *Foreign Affairs* 79: 1, 45-62, hier: 54.

<sup>26</sup> The White House (2003): *President Says Saddam Hussein Must Leave Iraq Within 48 Hours*. *Remarks by the President in Address to the Nation*, Washington, DC, 17.03., <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/03/20030317-7.html>, abgerufen am 14.12.2012.

<sup>27</sup> Zur Präventivkriegsdoktrin vgl. beispielsweise The White House (2002): *The National Security Strategy*. Washington, DC, 17.09., v.

mit den Hürden der Subsidiarität und einem multilateralen Entscheidungsverfahren zu begegnen.<sup>28</sup>

In Washington fand der Vorschlag ein ambivalentes Echo. Die Bush-Regierung lehnte eine Bindung an das Völkerrecht, an eine internationale Strafjustiz und an multilaterale Verfahren für sicherheitspolitische Entscheidungen grundsätzlich ab. Deshalb sah die Bush-Administration den ICISS-Vorschlag einer subsidiären Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft nach Entscheidung der Vereinten Nationen skeptisch. Der amerikanische UN-Botschafter John Bolton intervenierte deshalb mit besonderem Nachdruck in den Verhandlungen für das Abschlussdokument des Weltgipfels 2005. Einen Brief mit detaillierten Änderungsvorschlägen zur Schutzverantwortung richtete er an alle 190 Kollegen in New York. In diesem Brief bemühte sich Bolton, der Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft als rein moralische Verantwortung jeglichen Verpflichtungscharakter abzusprechen, während die Verpflichtung jedes Staates zum Schutz der eigenen Bevölkerung durchaus Rechtscharakter habe.<sup>29</sup>

Trotzdem unterstützten die USA das Prinzip der Schutzverantwortung, weil der Grundtenor der Verhinderung von Völkermord und Gräueltaten durchaus dem Wertefundament einer neokonservativen Außenpolitik entsprach, die sich inzwischen dem weltweiten Einsatz für «Freiheit, Demokratie und Menschenrechte»<sup>30</sup> verschrieben hatte. Überall in Amerika engagierten sich Menschenrechtsinitiativen, jüdische Organisationen und christliche Kirchen für eine Reihe von unterdrückten Volksgruppen im Ausland. Eine große Rolle in dieser Bewegung spielten evangelikale Christen, eine wichtige Wählergruppe George W. Bushs. Solche Lobbygruppen bildeten sich z.B. für Anliegen wie die Verfolgung der Lord's Resistance Army oder ein größeres Engagement gegen die Gräueltaten in Darfur.

Insbesondere die «Save Darfur Coalition» brachte ab 2004 tausende vor allem junger Demonstranten auf die Straße, auch dank der Mobilisierung zivilgesellschaftlicher Organisationen von der «The new evangelical partnership for the common good» bis zum «Jewish Council on Public Affairs». Letzterer beschrieb das Engagement für Darfur als historische Verantwortung der jüdischen Gemeinschaft: «Als Juden, die wir im Schatten einer annähernden Auslöschung unseres Volkes leben, kennen wir nur zu gut die Gefahr und den Schrecken globaler Gleichgültigkeit, wenn die Leute

**28** International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001): *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre.

**29** John Bolton (2005): *Letter sent to UN Member States Conveying US Amendments to the Section on the Responsibility to Protect of the Draft Outcome Being Prepared for the September 2005 High Level Event. International Coalition for the Responsibility to Protect*, 30.08., [http://www.responsibilitytoprotect.org/files/US\\_Boltonletter\\_R2P\\_30Aug05%5B1%5D.pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/files/US_Boltonletter_R2P_30Aug05%5B1%5D.pdf), abgerufen am 14.12.2012; Theresa Reinold (2011): *The United States and the Responsibility to Protect: Impediment, Bystander, or Norm Leader? Global Responsibility to Protect* 3: 1, 61-87.

**30** The White House (2001): *Joint Statement by President George W. Bush and Chancellor Gerhard Schroeder on a Transatlantic Vision for the 21st Century*. Washington, DC, 29.03., <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/03/20010329-5.html>, abgerufen am 09.12.2012.

ihren Mitmenschen in Gefahr oder in Not den Rücken zukehren. Heute ist das in der sudanesischen Region Darfur der Fall, in der ein Völkermord stattfindet.»<sup>31</sup>

Auch im Kongress traf die Lobbyarbeit der Darfur-Aktivisten auf offene Ohren. Das Repräsentantenhaus und der Senat bezeichneten die Situation in Darfur im Sommer 2004 in einer gemeinsamen Resolution als Völkermord und warfen der sudanesischen Regierung vor, gegen die Völkermordkonvention von 1948 verstoßen zu haben.<sup>32</sup> Einige Monate später zog auch Außenminister Colin Powell nach und bewertete die Lage ebenfalls als Völkermord.<sup>33</sup>

Die zivilgesellschaftliche Bewegung, vor allem auf die Gräueltaten in Darfur fokussiert, wuchs weiter. Im Jahr 2006 demonstrierten mehrere zehntausend Menschen auf der National Mall in Washington für ein beherzteres Eingreifen der USA in Darfur. Prominente gaben der Bewegung ein vertrautes Gesicht. Der Schauspieler George Clooney war einer der Hauptredner. Gemeinsam mit dem Aktivist David Pressman, der später im Weißen Haus für die Verhinderung von Gräueltaten verantwortlich wurde, gründeten Clooney und andere prominente Hollywoodstars außerdem die Kampagne «Not on our Watch».<sup>34</sup> Weitere Initiativen wie das «Enough Project», Dokumentarfilme und Gastbeiträge folgten.<sup>35</sup> Besonders einflussreich ist das «Committee on Conscience» des US Holocaust Memorial Museums, das Aufmerksamkeit für Situationen von Völkermord weltweit mobilisieren will. All diese Gruppen bilden mittlerweile eine veritable Mobilisierungsmaschine. So hat «United to End Genocide», ein Zusammenschluss der «Save Darfur Coalition» und dem «Genocide Intervention Network» und die größte zivilgesellschaftliche Organisation in den USA zu dem Thema heute, inzwischen ein Jahresbudget von mehreren Millionen Dollar und beschäftigt professionelle Lobbyisten.<sup>36</sup>

Die zweite Nationale Sicherheitsstrategie der Regierung Bush von 2006 trug dieser wachsenden zivilgesellschaftlichen Mobilisierung zum Thema der Verhinderung von Gräueltaten Rechnung: «Es ist eine moralische Verpflichtung, dass Staaten etwas unternehmen, um Völkermord zu verhindern und zu bestrafen. [...] Wenn Massenmörder jeglichen Versuchen friedlicher Einflussnahme trotzen, kann eine bewaffnete

31 Jewish Council for Public Affairs (2005): *JCPA Resolution on stopping the Genocide in Sudan. Adopted by the 2005 JCPA plenum*, <http://www.jewishpublicaffairs.org/www.e-guana.net/organizations/org/StoppingGenocideintheSudan.doc>, abgerufen am 07.12.2012.

32 US Senate (2004). *Declaring Genocide in Darfur*. S Con. Res. 133. 108th Senate, 2nd Session, 22.07.

33 Bruce W. Jentleson (2012): *The Obama Administration and R2P: Progress, Problems and Prospects. Global Responsibility to Protect 4*: 4, 399-423, hier S. 403.

34 Not on our Watch Project (o.J.): *Who we are*. [http://notonourwatchproject.org/who\\_we\\_are](http://notonourwatchproject.org/who_we_are), abgerufen am 14.12.2012.

35 Siehe <http://www.enoughproject.org/>, abgerufen am 14.12.2012 und George Clooney und John Prendergast (2011): *Dancing with a dictator in Sudan. The Washington Post*, Washington, DC, 28.05., [http://www.washingtonpost.com/opinions/dancing-with-a-dictator-in-sudan/2011/05/27/AGYMCzCH\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/dancing-with-a-dictator-in-sudan/2011/05/27/AGYMCzCH_story.html), abgerufen am 14.12.2012.

36 Laut Steuererklärung hatte United to End Genocide 2010 ein Jahreseinkommen von 4,2 Mrd. US-Dollar (ca. 3,2 Mio. €), <http://endgenocide.org/wp-content/uploads/2012/09/FY11-990-Public-Inspection-Copy-2-10-12.pdf?866be2>, abgerufen am 5.12.2012.

Intervention notwendig sein, nach Möglichkeit mit Kräften mehrerer Nationen, die im regionalen oder internationalen Kontext zusammenarbeiten.“<sup>37</sup>

### *Die demokratische Opposition und der Wahlkampf 2008*

Auch Teile der Demokratischen Partei engagierten sich für das Thema Darfur. Bei der Darfur-Demonstration auf der National Mall 2006 sprach auch der Jungstar der Demokraten, Senator Barack Hussein Obama.<sup>38</sup> Als neues Mitglied im Auswärtigen Ausschuss des Senats war Darfur eines seiner Schwerpunktthemen. In einem Videobeitrag für die «Save Darfur Coalition» sagte Obama 2007: «Wenn es einen Völkermord in Ruanda, Bosnien oder Darfur gibt, dann ist das ein Schandfleck für uns alle, ein Schandfleck auf unseren Seelen. [...] Wir können nicht ‚nie wieder‘ sagen und es dann doch passieren lassen, und als Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika will ich nicht die Menschen im Stich lassen oder Massakern gegenüber blind sein.“<sup>39</sup> Deshalb unterstützte Obama zusammen mit Hillary Clinton und Joe Biden sowie mit republikanischen Kollegen im Senat eine Reihe von Gesetzesinitiativen, u.a. für eine Flugverbotszone in Darfur.<sup>40</sup>

Obama legte jedoch Wert darauf, keinem blinden Interventionismus das Wort reden zu wollen. Stattdessen präsentierte er sich als Pragmatiker, der die Erfolgsaussichten und Risiken militärischer Interventionen gegeneinander abwägt. Im Vorwahlkampf in New Hampshire erklärte er, warum er die US-Truppen noch nicht einmal bei drohendem Völkermord im Irak lassen würde: «Mit diesem Argument hätten wir jetzt dreihunderttausend Soldaten im Kongo, wo Millionen abgeschlachtet wurden infolge ethnischer Auseinandersetzungen, was wir nicht gemacht haben. Wir würden unilateral den Sudan besetzen, was wir nicht gemacht haben. Diejenigen von uns, die sich Sorgen um Darfur machen, halten das nicht für eine gute Idee.»<sup>41</sup>

Obama war nicht der einzige demokratische Präsidentschaftsbewerber, dem das Thema wichtig war. Hillary Clinton sagte: «Als Präsidentin werde ich eine Politik unterstützen, die die Verhinderung von Gräueltaten als ein wichtiges nationales Sicherheitsinteresse für die Vereinigten Staaten anerkennt, nicht nur als humanitäres Ziel.»<sup>42</sup> Auch der republikanische Kandidat John McCain unterstützte ein stärkeres

<sup>37</sup> The White House. (2006). *The National Security Strategy*. Washington, DC, 16.03., 17.

<sup>38</sup> Holli Chmela (2006): *Thousands Rally in Support of American Aid to Darfur*. *The New York Times*, New York, 01.05., [http://www.nytimes.com/2006/05/01/us/01rally.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2006/05/01/us/01rally.html?_r=0), abgerufen am 14.12.2012.

<sup>39</sup> Glenn Kessler (2011): *Libya, Obama and the tragedy in Darfur*. *The Washington Post*, Washington, DC, 24.03., [http://www.washingtonpost.com/blogs/fact-checker/post/libya-obama-and-the-tragedy-in-darfur/2011/03/23/ABlu34KB\\_blog.html](http://www.washingtonpost.com/blogs/fact-checker/post/libya-obama-and-the-tragedy-in-darfur/2011/03/23/ABlu34KB_blog.html), abgerufen am 14.12.2012.

<sup>40</sup> Michael Bear Kleinman (2008): *How Obama and McCain Would Respond to Darfur*. *Foreign Policy Digest*, 01.11., <http://www.foreignpolicydigest.org/how-obama-and-mccain-would-respond-to-darfur-2/>, abgerufen am 17.12.2012.

<sup>41</sup> Associated Press (2007): *Obama: Don't stay in Iraq over genocide*. MSNBC, 20.07., <http://www.msnbc.msn.com/id/19862711/#.UPAvddf-uSo>, abgerufen am 17.12.2012.

<sup>42</sup> Zitiert nach Reinold (2011): *The United States and the Responsibility to Protect: Impediment, Bystander, or Norm Leader?*, 80.

Eingreifen in Darfur, verbunden mit der Forderung nach einer «Liga der Demokratien» als Ergänzung der häufig blockierten Vereinten Nationen.<sup>43</sup>

«Eine Blaupause für die nächste Administration»

Während das politische Amerika zunehmend im Vorwahlkampf versank, fand sich in Washington im November 2007 eine unabhängige Kommission einflussreicher Persönlichkeiten zusammen. Die überparteiliche «Arbeitsgruppe zur Prävention von Völkermord» (Genocide Prevention Task Force, GPTF) verfolgte den Zweck, das Thema der Verhinderung von Völkermord und anderer Gräueltaten über den wachsenden Zirkel der Überzeugten hinaus salonfähig zu machen – vor allem in den politischen, diplomatischen, militärischen und wirtschaftlichen Eliten, wo etablierte Routinen und Weltansichten sich nicht ohne Weiteres von öffentlicher Mobilisierung oder dem Engagement einiger Filmstars beeindrucken lassen. Solche Kommissionen müssen unter der Annahme arbeiten, dass ihre Empfehlungen direkt umgesetzt werden – nur geschieht dies in den seltensten Fällen. Die GPTF ist in dieser Hinsicht eine Ausnahme. Ihre Empfehlungen wurden tatsächlich in weiten Teilen zum Arbeitsprogramm der Obama-Administration.

Die Vorsitzenden Madeleine Albright, UN-Botschafterin und Außenministerin unter Bill Clinton sowie einflussreiche Strippenzieherin in der demokratischen Partei, und William Cohen, republikanischer Verteidigungsminister im Kabinett Clinton, versammelten eine strategische Auswahl «glaubwürdiger Persönlichkeiten des Sicherheits-Establishments».<sup>44</sup> Den Kommissionsmitgliedern konnte niemand Naivität oder Realitätsferne vorwerfen. Sie warfen ihren persönlichen Einfluss in die Waagschale, um eine aktivere und wirksamere Prävention von Völkermord und Gräueltaten «im respektablen Mainstream der nationalen Sicherheitspolitik» zu verankern.<sup>45</sup>

In der Task Force stellte sich, so die beabsichtigte Außenwirkung, das außenpolitische Establishment der beiden großen Parteien hinter ein Thema, das mehr Aufmerksamkeit und Respekt verdiente: Vier der Task-Force-Mitglieder hatten unter Clinton oder George H. W. Bush als Minister gedient, vier waren in führenden Positionen im Kongress, drei waren UN-Botschafter, zwei waren Staatssekretäre und einer hatte das Militär als Viersternegeneral verlassen. Auch Michael Gerson, bekannter Vertreter der christlichen Rechten und als Redenschreiber für George W. Bush angeblicher Urheber der «Achse des Bösen» und der Metapher vom «rauchenden Colt» für Massenvernichtungswaffen im Irak, war Mitglied.<sup>46</sup>

Unter dem Dach des United States Holocaust Memorial Museums, der American Academy of Diplomacy und des United States Institute for Peace und mit großzügiger Finanzierung durch private Spender konnte die Gruppe etwa ein Jahr lang umfas-

43 Vgl. John McCain (2007): *An Enduring Peace Built on Freedom*. *Foreign Affairs* 86: 6, 19-35.

44 Sewall (2009): *Do the Right Thing. A genocide policy that works*.

45 Ebd.

46 Timothy Noah (2003): «*Axis of Evil*» *Authorship Settled!* *Slate Magazine*, 09.01., [http://www.slate.com/articles/news\\_and\\_politics/chatterbox/2003/01/axis\\_of\\_evil\\_authorship\\_settled.html](http://www.slate.com/articles/news_and_politics/chatterbox/2003/01/axis_of_evil_authorship_settled.html), abgerufen am 17.12.2012; Michael Isikoff und David Corn (2006): *Hubris: the inside story of spin, scandal, and the selling of the Iraq War*. New York: Crown Publishers.

sende Konsultationen durchführen und mithilfe von fünf Expertengruppen ein weites Feld von Vorschlägen und Ideen sondieren.<sup>47</sup> Insgesamt sprachen die Mitarbeiter der Arbeitsgruppe mit über 100 Personen; mehr als 50 beteiligten sich allein in den Expertengruppen. Ihre «Blaupause für US-Entscheidungssträger», den Abschlussbericht ihrer Arbeit, stellte die Task Force strategisch geschickt in der Übergangsphase zwischen den Amtszeiten Bushs und Obamas im Dezember 2008 vor, genau 60 Jahre nach der Annahme der Völkermordkonvention durch die UN-Generalversammlung.

«Völkermord und Gräueltaten bedrohen amerikanische Werte und Interessen», argumentierte die Task Force. «Wenn die Vereinigten Staaten nicht frühzeitig handeln, um diese Verbrechen zu verhindern, dann tragen wir unweigerlich größere Kosten – von der Versorgung von Millionen von Flüchtlingen bis zum Versuch, langwierige regionale Krisen zu bearbeiten.»<sup>48</sup> Zudem verliere Amerika international Glaubwürdigkeit und damit die Autorität, seine weltweite Führungsrolle wahrzunehmen, «wenn wir als untätige Zuschauer von Völkermord wahrgenommen werden».

Gegen die weit verbreitete Skepsis unter Diplomaten, Politikern und Militärs setzte die Gruppe ihre Schlussfolgerung, «dass die Verhinderung von Völkermord ein erreichbares Ziel ist. Völkermord ist nicht die unvermeidliche Folge ‚uralter Feindschaften‘ oder das Werk irrationaler Rädelsführer. Völkermord erfordert Planung und wird systematisch durchgeführt. Es gibt Wege, Anzeichen und Symptome dafür zu erkennen, und in jeder Phase gangbare Möglichkeiten ihn zu verhindern, wenn wir entschlossen und vorbereitet sind.»<sup>49</sup>

Über rhetorische Bekenntnisse des «Nie wieder!» hinaus müsse die Bekämpfung von Völkermord und anderen Gräueltaten deutlich mehr politisches Gewicht bekommen. Der Präsident müsse das Thema zur «nationalen Priorität» erklären und einen ressortübergreifenden Steuerungsmechanismus an allen entscheidenden Schnittstellen der Regierung einrichten. Die Frühwarnsysteme im Außenministerium gelte es von den Analysten bis zu den höchsten Entscheidungssträgern durch Weiterbildungsmaßnahmen und besondere Kommunikationskanäle für Ausnahmefälle zu verbessern; dazu müssten Kapazitäten geschaffen werden, um mit einer Vielzahl von diplomatischen bis militärischen Maßnahmen präventiv eingreifen zu können. Für den Fall, dass Prävention fehlschlage, müssten jedoch auch die Streitkräfte Szenarien zur Verhinderung von Gräueltaten in ihre Planungsdokumente und Übungen aufnehmen, und die Regierung müsse sich für eine entsprechende Weiterentwicklung der internationalen Ordnung einsetzen.

<sup>47</sup> Die Aktivitäten der Task Force wurden zum größten Teil von «Humanity United» finanziert, einer gemeinnützigen Stiftung des Unternehmerehepaars Pierre and Pam Omidyar. Pierre Omidyar ist der Gründer von eBay.

<sup>48</sup> Genocide Prevention Task Force. (2008). Preventing Genocide. A Blueprint for U.S. Policymakers, xv.

<sup>49</sup> Genocide Prevention Task Force (2008): *Preventing Genocide. A Blueprint for U.S. Policymakers*, xv.

Neben vielen konkreten organisatorischen und normativen Empfehlungen sei jedoch vor allem politische Führungsstärke nötig, angefangen beim Präsidenten:<sup>50</sup> «Das heißt, sich mit der Trägheit innerhalb der Regierung anzulegen, politisches Kapital zu investieren, mühsame Überzeugungsarbeit zu leisten. Zu politischem Willen gehört auch, das Thema gegen Kritiker und Zyniker zu verteidigen. Es bedeutet, gegen den Strom der Vorsicht zu schwimmen. Es bedeutet, ein Scheitern zu riskieren.»<sup>51</sup>

## Der Marsch durch die Institutionen

Die erste Amtszeit Barack Obamas war sicher kein günstiger Moment für eine außenpolitische Initiative für die Verhinderung von Gräueltaten. Weit über den Wahltag hinaus dominierte die schwerste Wirtschaftskrise seit den 1930er Jahren die politische Agenda. Wahlentscheidend waren dementsprechend vor allem wirtschafts- und sozialpolitische Themen; selbst der inzwischen unpopuläre Krieg im Irak spielte eine Nebenrolle.

*Personalentscheidungen: «Überzeugungstäter» an den Schaltstellen der Macht*  
In seinem außen- und sicherheitspolitischen Team setzte Obama auf Erfahrung: Die Berufungen des früheren CIA-Chefs Robert Gates zum Verteidigungsminister, des ehemaligen NATO-Oberkommandierenden General James L. Jones zum Nationalen Sicherheitsberater und von Hillary Clinton zur Außenministerin, verbunden mit der jahrzehntelangen Erfahrung von Vizepräsident Biden im Auswärtigen Ausschuss des Senats, signalisierten Kontinuität und Verlässlichkeit. Wichtige Personen wie Jones und Gates erwiesen sich als Skeptiker, was die Verhinderung von Gräueltaten als Priorität der Außen- und Sicherheitspolitik anging. Wie in Kapitel 3 am Beispiel der Diskussion zur Libyen-Intervention deutlich wird, befürchteten sie eine weitere Überlastung der US-Streitkräfte, würde man den Ruf der Aktivisten nach mehr Engagement nachgeben.

Sowohl Biden als auch Clinton hatten sich jedoch wie Obama selbst seit mehreren Jahren für eine aktivere Politik zur Verhinderung von Gräueltaten eingesetzt. Das gilt umso mehr für Susan Rice, die Obama zur Botschafterin bei den Vereinten Nationen im Kabinettsrang ernannte. Rice, die ihre eigene Rolle im Weißen Haus während des Genozids in Ruanda in traumatischer Erinnerung hatte, hatte in Clintons zweiter Amtszeit im Außenministerium Karriere gemacht. Während der Bush-Administration überwinterte sie in der Brookings Institution, einem führenden wissenschaftlichen Think Tank in Washington. Im Rahmen ihrer Arbeit zu fragiler Staatlichkeit setzte

<sup>50</sup> «Das heißt, sich mit der Trägheit innerhalb der Regierung anzulegen, politisches Kapital zu investieren, mühsame Überzeugungsarbeit zu leisten. Zu politischem Willen gehört auch, das Thema gegen Kritiker und Zyniker zu verteidigen. Es bedeutet, gegen den Strom der Vorsicht zu schwimmen. Es bedeutet, ein Scheitern zu riskieren.» Abschlussbericht der Genocide Prevention Task Force zur Bedeutung von politischer Führungsstärke, Dezember 2008

<sup>51</sup> Genocide Prevention Task Force (2008): *Preventing Genocide. A Blueprint for U.S. Policymakers*, xv-xxiv.

sie sich dort auch mit der Situation in Darfur auseinander und empfahl u.a. härtere Sanktionen gegen die sudanesishe Regierung.<sup>52</sup>

Während Clinton und Rice vielerlei andere außenpolitische Prioritäten zu bearbeiten hatten, wurde es Samantha Powers Aufgabe, die Ambitionen des Präsidenten und das von der Genocide Prevention Task Force skizzierte Arbeitsprogramm in die tägliche Arbeit der Administration zu übertragen. Als Special Assistant to the President and Senior Director for Multilateral Affairs and Human Rights im Nationalen Sicherheitsrat hatte Power nicht nur formal einen Platz im Weißen Haus, sondern vor allem direkten Zugang zum Präsidenten.

Power blieb nicht die einzige namhafte zivilgesellschaftliche Aktivistin in der Obama-Administration. Donald Steinberg, vorher bei der International Crisis Group und während des Völkermords in Ruanda Mitarbeiter im Nationalen Sicherheitsrat, wurde stellvertretender Chef der Entwicklungshilfeagentur USAID. Victoria Holt vom Henry L. Stimson Center, einem Think Tank zu Abrüstungsfragen und Friedensförderung, die eine der fünf Expertengruppen der Task Force geleitet und jahrelang an einem besseren Schutz von Zivilisten durch UN-Blauhelme gearbeitet hatte, bekam im Außenministerium die Zuständigkeit für internationale Organisationen. David Pressman, der mit George Clooney eine Lobbygruppe für Darfur gegründet hatte, wurde Powers rechte Hand für die Verhinderung von Gräueltaten im Nationalen Sicherheitsrat. Gayle Smith, die jahrelang als Co-Chair der Lobbygruppe «Enough Project» arbeitete, wurde Beraterin des Präsidenten für humanitäre Fragen im Nationalen Sicherheitsrat.

Abgesehen von der Rolle Samantha Powers ist nicht davon auszugehen, dass irgendjemand systematisch Anti-Völkermord-Aktivisten über den Regierungsapparat verstreut hätte. Wahrscheinlicher ist die umgekehrte Logik: Diese Ernennungen zeigen, wie weitgehend das Engagement gegen Gräueltaten im außenpolitischen Establishment zumindest der demokratischen Partei angekommen war. Diese Personalkonstellation stellte jedenfalls sicher, dass der Fokus auf die Verhinderung von Gräueltaten in der US-Außenpolitik neben den vielen anderen Prioritäten und Notwendigkeiten nicht verloren gehen würde. Letztendlich spielte jedoch Obama selbst die wichtigste Rolle in seinem außenpolitischen Apparat.<sup>53</sup>

*Im Schatten großer Themen: Obamas Interpretation der Schutzverantwortung*  
«Diese beiden Kriege [Irak und Afghanistan] herunterfahren, die amerikanische Führungsposition in der Welt wiederherstellen und ein breiteres Spektrum von Prioritäten in den Blick nehmen, von Asien und der Weltwirtschaft bis zum Nichtverbreitungsregime für Nuklearwaffen.»<sup>54</sup> So charakterisierte Benjamin Rhodes, ein

52 Susan E. Rice (2007): *The Genocide in Darfur: America Must Do More to Fulfill the Responsibility to Protect. Opportunity 08*, Brookings Institution, [http://www.brookings.edu/-/media/research/files/papers/2007/10/24darfur%20rice%20opp08/pb\\_darfur\\_rice.pdf](http://www.brookings.edu/-/media/research/files/papers/2007/10/24darfur%20rice%20opp08/pb_darfur_rice.pdf), abgerufen am 08.12.2012.

53 Vgl. James Mann (2012): *The Obamians: the struggle inside the White House to redefine American power*. New York: Viking.

54 Ryan Lizza (2011): *The Consequentialist*. The New Yorker, 02.05., [http://www.newyorker.com/reporting/2011/05/02/110502fa\\_fact\\_lizza](http://www.newyorker.com/reporting/2011/05/02/110502fa_fact_lizza), abgerufen am 04.12.2012.

stellvertretender nationaler Sicherheitsberater, im Rückblick die ersten zwei Jahre von Obamas Außenpolitik – inklusive der zumindest impliziten Priorisierung. Menschenrechtspolitische Schritte waren aus dieser Perspektive ein wichtiges Element zur Wiedergewinnung amerikanischer Glaubwürdigkeit; in einigen Fällen – das Gefangenenlager Guantanamo Bay auf Kuba zu schließen und aus dem Irak abzuziehen – auch Wahlversprechen, die es zu erfüllen galt. Dass Guantanamo bis heute nicht geschlossen wurde, liegt auch am Kongress und kann nicht ausschließlich der Administration zur Last gelegt werden. Der weitere Bestand des Gefangenenlagers ist jedoch im Ausland zum Symbol für die uneingelösten Versprechen der Obama-Regierung in der Menschenrechtspolitik geworden.<sup>55</sup> Auch die Ausweitung der sich jeglicher rechtlichen und legislativen Kontrolle entziehenden gezielten Tötungen von Terrorverdächtigen durch Drohnen schränkte die Wiederherstellung amerikanischer Glaubwürdigkeit ein.

Die im Folgenden beschriebenen Maßnahmen der Obama-Regierung zur Verhinderung von Gräueltaten müssen also auch im Kontext dieser Realität gesehen werden. Die Außenpolitik einer Großmacht wie den USA kann nie ausschließlich altruistischen Motiven folgen. Dennoch ist es schwierig, hinter diesen institutionellen und strukturellen Reformen der Administration versteckte Absichten zu erkennen. Die institutionellen Maßnahmen Obamas zur Verhinderung von Gräueltaten lassen sich letztlich nur aus einer Kombination echter Werteorientierung mit zivilgesellschaftlichem Druck wichtiger Wählergruppen erklären. Welche handfesten Interessen in der praktischen Umsetzung dieser Agenda in einzelnen Krisen eine Rolle spielen, ist Thema von Kapitel 3 dieser Studie.

Die Administration artikuliert von Beginn an ihre Interpretation der Schutzverantwortung. In ihrer ersten Rede als US-Botschafterin im UN-Sicherheitsrat machte Susan Rice die Unterstützung der US-Regierung für das Konzept der Schutzverantwortung deutlich: «Wie von den Mitgliedstaaten 2005 und vom Sicherheitsrat 2006 vereinbart, hat die internationale Gemeinschaft eine Verantwortung, Zivilbevölkerungen vor Verletzungen des humanitären Völkerrechts zu schützen, wenn Staaten nicht willens oder nicht in der Lage sind, dies zu tun. Aber dieses Bekenntnis ist nur so effektiv wie die Bereitschaft aller Nationen, der kleinen wie der großen, konkrete Taten folgen zu lassen. Die Vereinigten Staaten nehmen diese Verantwortung ernst.»<sup>56</sup>

Im Gegensatz zur Bush-Regierung interpretierte die Obama-Administration die Schutzverantwortung nicht mehr allein als moralische Verantwortung der internationalen Gemeinschaft. Die Verhinderung von Gräueltaten sollte vielmehr fortan wieder eine größere Rolle in internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen

55 Peter Finn und Anne E. Kornblut (2011): *Guantanamo Bay: Why Obama hasn't fulfilled his promise to close the facility*. *The Washington Post*, 23.04., [http://articles.washingtonpost.com/2011-04-23/world/35230210\\_1\\_guantanamo-policy-guantanamo-bay-military-detention-center](http://articles.washingtonpost.com/2011-04-23/world/35230210_1_guantanamo-policy-guantanamo-bay-military-detention-center), abgerufen am 19.12.2012.

56 Susan E. Rice (2009): *Respect International Humanitarian Law. US Mission to the United Nations*, New York, 29.01., <http://usun.state.gov/briefing/statements/2009/january/127018.htm>, abgerufen am 17.12.2012.

spielen, deren Glaubwürdigkeit auch davon abhinge, in solchen Fragen wirksame Lösungen zu finden.<sup>57</sup>

Im Juni 2009 besuchte Präsident Obama mit Bundeskanzlerin Merkel und dem Holocaust-Überlebenden Elie Wiesel das ehemalige Konzentrationslager Buchenwald. Auf eine Journalistenfrage nach der heutigen Bedeutung des Refrains «Nie wieder!» argumentierte Obama: «Das bedeutet, die internationale Gemeinschaft hat eine Verpflichtung zu handeln, wenn Völkermord stattfindet, auch wenn es unbequem ist.»<sup>58</sup> Zu «handeln» heiße jedoch nicht automatisch, dass die Welt ein militärisches Eingreifen in Betracht ziehen sollte. Am Rande des G8-Gipfels in L'Aquila bezeichnete Obama die Frage nach einem militärischen Eingreifen im Falle von schweren Menschenrechtsverletzungen als «eine der schwierigsten Fragen in den internationalen Beziehungen. Und ich glaube nicht, dass es dabei eine klare Formel gibt».<sup>59</sup>

Trotzdem dürften militärische Mittel aus Sicht Obamas nicht ausgeschlossen werden. Dies machte er besonders in seiner Dankesrede für den Friedensnobelpreis im Dezember 2009 deutlich, die zum Plädoyer für den gerechten Krieg wurde:<sup>60</sup> «Diejenigen, die Frieden wollen, dürfen nicht untätig zusehen, wenn sich Länder für den Atomkrieg rüsten. Das gleiche Prinzip gilt auch für diejenigen, die Völkerrecht verletzen, indem sie ihr eigenes Volk quälen. Wenn in Darfur ein Völkermord stattfindet, es im Kongo systematische Vergewaltigungen gibt oder in Burma Unterdrückung, dann muss es Konsequenzen geben. Ja, es wird ziviles und diplomatisches Engagement geben – aber es muss Konsequenzen haben, wenn diese Dinge scheitern.»<sup>61</sup>

Susan Rice und Gleichgesinnte in der Administration wiesen in diesem Zusammenhang auf das mehrdeutige Verhältnis zwischen diplomatischem Konfliktmanagement und der Verhinderung von Gräueltaten hin.<sup>62</sup> Gerade die Kollegen in den Regionalabteilungen des Außenministeriums pochten häufig darauf mit den Instrumenten

57 The White House. (2010). *The National Security Strategy*. Washington, DC, May 13.

58 The White House (2009): *Remarks by President Obama and Chancellor Merkel of Germany in press availability*. Dresden, Germany, 05.06., [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-By-President-Obama-And-Chancellor-Merkel-In-Press-Availability-6-5-09/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Obama-And-Chancellor-Merkel-In-Press-Availability-6-5-09/), abgerufen am 05.12.2012.

59 The White House (2009): *Press Conference by the President*. L'Aquila, Italy, 10.07., [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Press-Conference-by-the-President-in-LAquila-Italy-7-10-09/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Press-Conference-by-the-President-in-LAquila-Italy-7-10-09/), abgerufen am 05.12.2012.

60 «When there is genocide in Darfur, systematic rape in Congo, repression in Burma -- there must be consequences. Yes, there will be engagement; yes, there will be diplomacy -- but there must be consequences when those things fail.» Präsident Barack Obama in seiner Nobelpreisrede, 10.12.2009.

61 The White House (2009): *Remarks by the President at the Acceptance of the Nobel Peace Prize*. Oslo, 10.12., <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-acceptance-nobel-peace-prize><http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-acceptance-nobel-peace-prize>, abgerufen am 05.12.2012.

62 US Mission to the United Nations (2009): *Remarks by Ambassador Susan E. Rice, U.S. Permanent Representative, on the UN Security Council and the Responsibility to Protect*. International Peace Institute Vienna Seminar, Vienna, Austria, 15.06., <http://usun.state.gov/briefing/statements/2009/125977.htm>, abgerufen am 05.12.2012.

traditioneller Diplomatie und Krisenprävention schon lange auch die Risiken für Gräueltaten zu bearbeiten. Da gäbe es keine besondere «Zauberei.»<sup>63</sup> Diese Einstellung mache es besonders schwer, dem Nischenthema der Verhinderung von Gräueltaten, das ohnehin immer in Konkurrenz zu Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen wie der Sicherung von Ressourcen stehe, in den sicherheitspolitischen Entscheidungsprozessen der Regierung Gehör zu verschaffen. Demgegenüber versuchte Rice, wie auch viele Experten in Wissenschaft und Zivilgesellschaft, das Verständnis für die feinen Unterschiede zwischen den Prioritäten von Konfliktmanagement und der Verhinderung von Gräueltaten zu schärfen. «Das Potential für Gräueltaten ist zwar während kriegerischer Auseinandersetzungen am größten. Aber Völkermord und Massenmord sind keineswegs eine einfache und unausweichliche Folge eines Konflikts», so Rice in einer Rede in Wien im Juni 2009.<sup>64</sup> Sie erfordern vielmehr von Seiten der Täter systematische Planung und gezielte Durchführung, welche sich in der Unordnung eines Krieges natürlich leichter verbergen lässt. Trotzdem finden Gräueltaten auch außerhalb bewaffneter Konflikte statt, wie beispielsweise die Massensterben der Roten Khmer in Kambodscha in den 1970er Jahren oder die systematischen Gewaltexzesse 2010 in Kirgistan, auf die in Kapitel 3 noch genauer eingegangen wird.

Daraus ergeben sich gelegentlich Zielkonflikte zwischen Krisendiplomatie und der Verhinderung von Gräueltaten. Im Sudan wurde beispielsweise das Friedensabkommen zwischen Nord und Süd verhandelt, während in Darfur mit Unterstützung der (nord-)sudanesischen Regierung Gräueltaten verübt wurden. Für jeden dieser Konflikte allein wäre es für die internationale Gemeinschaft schon schwer genug gewesen, ein adäquates Ergebnis zu erzielen, doch die Parallelität der Ereignisse erzwang eine Priorisierung, die in diesem Fall zumindest aus Sicht der Darfur-Lobby zuungunsten der dort verübten Gräueltaten ausfiel.

Gleichwohl, so der Politikwissenschaftler und Verfechter der Schutzverantwortung, Alex Bellamy, darf das Bemühen um internationale Neutralität und eine Gleichberechtigung der Konfliktparteien in Friedensverhandlungen nicht dazu führen, dass von einer Partei einseitig verübte Gräueltaten aus dem Blick geraten. Zu oft haben skrupellose politische Führer in der Vergangenheit die mangelnden Konsequenzen ihrer frühen Gewaltexzesse als «grünes Licht» für eine Ausweitung ihrer Gräueltaten gedeutet.<sup>65</sup>

Rice plädierte für eine differenzierte Sichtweise solcher komplexen Gemengelage. «Die Antworten sind nicht immer eindeutig.» Sie erfordern vielfältige und feingliedrige politische Instrumente – sowohl neue Instrumente als auch bestehende Ansätze der Konfliktprävention, die es zu schärfen gelte, damit sie wirksamer zur Verhinderung von Gräueltaten beitragen können. Als neue Instrumente nannte Rice die systematische Erfassung maßgeschneiderter Frühwarnindikatoren wie etwa

<sup>63</sup> Telefoninterview mit Aktivisten, Washington, DC, 6.12.2012

<sup>64</sup> US Mission to the United Nations (2009): *Remarks by Ambassador Susan E. Rice, U.S. Permanent Representative, on the UN Security Council and the Responsibility to Protect.*

<sup>65</sup> Alex J. Bellamy. (2011). *Mass Atrocities and Armed Conflict: Links, Distinctions, and Implications for the Responsibility to Protect. Policy Analysis Brief*, The Stanley Foundation, Februar, 13.

die Verbreitung von Hetz-Propaganda oder die Ausbildung und Bewaffnung von Milizen.<sup>66</sup> Ein Großteil des etablierten Instrumentariums der Konfliktprävention – etwa Mediation, Friedenseinsätze und Sanktionen – dient aber natürlich sowohl zum klassischen Krisenmanagement als auch zur Verhinderung von Gräueltaten, wenn die politischen Entscheidungsträger aufmerksam auf potentielle Zielkonflikte achten.<sup>67</sup>

Ohnehin sei es nicht immer hilfreich, so Rice weiter in ihrer Wiener Rede, den konkreten Bezug zur Schutzverantwortung allzu offensiv zu kommunizieren. Der Erfolg internationaler Bemühungen in Kenia 2007/08 habe gezeigt, dass taktische Fragen der Sprachregelung eine wichtige Rolle spielen können. Damals waren die von den Vereinten Nationen unterstützten Mediationsbemühungen Kofi Annans erst nach ihrer Beendigung mit dem Label der Schutzverantwortung belegt worden, weil das Konzept international weiterhin umstritten ist. «Es mag zwar moralisch befriedigend sein, die Fahne der Schutzverantwortung zu schwenken, aber das kann politisch riskant sein», warnte Rice.<sup>68</sup>

### *Verankerung in der außen- und sicherheitspolitischen Doktrin*

Die Genocide Prevention Task Force hatte der Regierung als erstes Ziel eines ausführlichen Katalogs von Empfehlungen vorgegeben, die Verhinderung von Gräueltaten zur nationalen Priorität einer ressortübergreifenden Politik zu erklären. Die vorgehenden strategischen und normativen Überlegungen flossen in die Verankerung dieser Priorität in den entscheidenden Planungsdokumenten des Weißen Hauses, des Pentagon und des State Departments ein.

Im zweiten Jahr seiner Amtszeit veröffentlichte Obama seine Nationale Sicherheitsstrategie, das wichtigste außen- und sicherheitspolitische Strategiedokument jeder US-Regierung. Im Kontext einer wertebundenen Außenpolitik als Mittel zur Wiederherstellung amerikanischer Glaubwürdigkeit und Autorität macht das Dokument die Unterstützung der Regierung für die Umsetzung des Prinzips der Schutzverantwortung unmissverständlich klar: «Die Vereinigten Staaten und alle UN-Mitgliedstaaten haben das Konzept der Schutzverantwortung gebilligt. Damit erkennen wir an, dass die primäre Verantwortung zur Verhinderung von Völkermord und anderen Gräueltaten bei den souveränen Regierungen liegt, dass diese Verantwortung aber dann auf die weitere internationale Gemeinschaft übergeht, wenn souveräne Regierungen selbst Völkermord oder andere Gräueltaten verüben, oder wenn sie sich als unfähig oder unwillig erweisen, die notwendigen Maßnahmen zur Verhinderung solcher Verbrechen innerhalb ihrer Grenzen zu treffen. Die Vereinigten Staaten sind entschlossen mit unseren Verbündeten zu arbeiten und unsere eigenen internen Fähigkeiten zu stärken, um sicherzustellen, dass die Vereinigten Staaten und die internationale Gemeinschaft sich proaktiv in einer strategischen Anstrengung mit der Verhinderung von Gräueltaten und Völkermord beschäftigen. Für den Fall, dass Prävention fehlschlägt, werden die Vereinigten Staaten sowohl multilateral als auch

<sup>66</sup> Ebd.

<sup>67</sup> US Mission to the United Nations (2009): *Remarks by Ambassador Susan E. Rice, U.S. Permanent Representative, on the UN Security Council and the Responsibility to Protect.*

<sup>68</sup> Ebd.

bilateral daran arbeiten, diplomatische, humanitäre, finanzielle und – in bestimmten Fällen – militärische Mittel zu mobilisieren, um Völkermord und andere Gräueltaten zu verhindern oder zu stoppen.»<sup>69</sup>

Diese Überlegungen spiegelten sich in den Planungsprozessen im Pentagon und im Außenministerium wider. Im Februar 2010 stellte das Pentagon turnusmäßig seinen öffentlichen Bericht über die verteidigungspolitischen Grundlagen, den *Quadrennial Defense Review*, vor, der alle vier Jahre erscheint. Darin wird die Verhinderung von menschlichen Leiden durch Gräueltaten explizit als möglicher Grund für einen militärischen Einsatz erwähnt, für den die Streitkräfte Handlungsoptionen für den Präsidenten vorbereiten müssen.<sup>70</sup>

Das State Department führte 2009/10 zum ersten Mal in seiner Geschichte einen ähnlichen Planungsprozess für die Bereiche der Außen- und Entwicklungspolitik durch. Der *Quadrennial Diplomacy and Development Review* (QDDR) erfolgte unter der Leitung der damaligen Planungsstabschefin Anne-Marie Slaughter. Das Enddokument fungierte als politisches Konzeptpapier und Impuls für eine Reihe von institutionellen Veränderungen, auch in Bezug auf die Verhinderung von Völkermord und anderer Gräueltaten. Aufbauend auf der NSS ordnete der Bericht QDDR solche Verbrechen in die Liste der Bedrohungen US-amerikanischer Sicherheitsinteressen ein.<sup>71</sup>

Auch im Kongress stieß der Bericht der Genocide Prevention Task Force auf offene Ohren. Im August 2010 brachten die Senatoren Russ Feingold (D-WI) und Susan Collins (R-ME) eine parteiübergreifende Resolution in den Senat ein, welche die Verhinderung von Völkermord und anderen Gräueltaten als «nationales Interesse» bezeichnete, die bisherigen Unternehmungen der US-Regierung unterstützte und diese aufforderte, daran im Sinne eines regierungsübergreifenden Ansatzes weiterzuarbeiten. Der Senat verabschiedete diese Resolution einstimmig.<sup>72</sup>

69 The White House (2010): *The National Security Strategy*, 48.

70 US Department of Defense (2010): *Quadrennial Defense Review Report*. Washington, DC, Februar, 15.

71 US State Department (2010): *Leading Through Civilian Power. The First Quadrennial Diplomacy and Defense Review*. Washington, DC, 128-129.

72 US Senate (2010): *Recognizing the United States national interest in helping to prevent and mitigate acts of genocide and other mass atrocities against civilians*. S Con. Res. 71. 111th Congress, 2nd Session.

### *Institutionelle Verankerung im Maschinenraum: Geheimdienste, Diplomatie, Streitkräfte*

Die Empfehlungen der Genocide Prevention Task Force beziehen sich auf die gesamte Breite des sicherheitspolitischen Apparats, von Außen- und Verteidigungsministerium bis zu den Geheimdiensten. Letztere spielten aus Sicht der Arbeitsgruppe zwar nicht die einzige, aber eine natürliche Schlüsselrolle in der Früherkennung von Völkermord und anderen Gräueltaten, da sie ohnehin die institutionelle Verantwortung und umfangreiche Ressourcen zur Frühwarnung vor Krisen aller Art besaßen. Deshalb empfahl die Task Force führenden Kongressabgeordneten, vom Geheimdienstdirektor (Director of National Intelligence) einen Überblick zu den Risiken für Völkermord und Gräueltaten als Teil seiner jährlichen Bedrohungsanalyse vor dem Kongress anzufordern. Den Anfang machte Geheimdienstdirektor Dennis C. Blair im Februar 2010. In seiner öffentlichen Aussage vor dem Geheimdienstausschuss des Senats beschrieb er das Risiko von «mass killings» erstmals als ständigen Begleiter interner Konflikte oder Regierungskrisen. Als wichtigstes Risikoland für die folgenden fünf Jahre nannte er den Sudan, der vor den ersten freien nationalen Wahlen und einem Volksentscheid über die Unabhängigkeit des Südens stand.<sup>73</sup>

Für Experten der Anti-Völkermord-Lobby markierte dieser Punkt weit über die Bedeutung des Einzelfalls hinaus ein Umdenken in den Sicherheitsbehörden. Mit dieser Darstellung machten sich die Geheimdienste offiziell die Lesart der Task Force zu eigen, dass Gräueltaten nicht nur «tragisch» seien, sondern tatsächlich ureigene Sicherheitsinteressen der Vereinigten Staaten berührten und damit ein wichtiger Teil ihrer Arbeit darstellten.<sup>74</sup>

Neben der Rolle der Geheimdienste machte der Bericht der Arbeitsgruppe jedoch auch deutlich, dass Diplomaten, Entwicklungshelfer und etwa eine halbe Million US-Soldaten auf Posten weltweit auch wertvolle Informationen zur Früherkennung beitragen können. Mindestens genauso komme es aber darauf an, die Zusammenarbeit mit Menschenrechtsgruppen, Wissenschaftlern, Think Tanks, anderen Regierungen und internationalen Organisationen sowie lokalen Initiativen vor Ort zu verbessern. Das sah die Task Force in erster Linie als Aufgabe des Außenministeriums und der Entwicklungshilfeagentur USAID.<sup>75</sup>

Im State Department wurde diese Zuständigkeit einem neuen Bureau of Conflict and Stabilization Operations (CSO) zugeordnet. Mit einem Assistant Secretary an der Spitze wurde das CSO gegenüber dem institutionellen Vorgänger, dem Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization (S/CRS), politisch aufgewertet. In der gestärkten Abteilung für Zivile Sicherheit, Demokratie und Menschenrechte

**73** Denis Blair (2010): *Annual Threat Assessment of the US Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence*. 02.02., [http://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Testimonies/20100202\\_testimony.pdf](http://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Testimonies/20100202_testimony.pdf), abgerufen am 05.12.2012.

**74** Michael Abramowitz und Laurence Woocher (2010): *How Genocide Became a National Security Threat*. *Foreign Policy*, 26.02., [http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/02/26/how\\_genocide\\_became\\_a\\_national\\_security\\_threat](http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/02/26/how_genocide_became_a_national_security_threat), abgerufen am 05.12.2012.

**75** Genocide Prevention Task Force (2008): *Preventing Genocide. A Blueprint for U.S. Policymakers*, 23-33.

nimmt das CSO eine führende Stellung ein. Neben seiner Präventionsrolle führt das CSO eine kurzfristig einsetzbare Personalreserve ziviler Mitarbeiter verschiedener Bundesbehörden, rekrutiert Spezialisten für Konfliktmediation und stellt Expertise und praktische Handreichungen zur Konfliktprävention und -bearbeitung für die Regierung bereit.<sup>76</sup> Das Office of Global Criminal Justice (früher Office of War Crimes Issues) befindet sich jetzt ebenfalls in dieser Abteilung. Es konzentriert sich vor allem auf die Verfolgung und Aufarbeitung von Gräueltaten durch verschiedene Instrumente der Übergangsgerechtigkeit wie internationale Tribunale, unabhängige Ermittlungen und Untersuchungskommissionen.<sup>77</sup> Während das CSO sich also primär mit Prävention beschäftigt, ist das Office of Global Criminal Justice vor allem mit der Nachsorge durch Dokumentation und Strafverfolgung befasst.

Wie im Auswärtigen Amt auch sind jedoch die Länderreferate und Regionalbüros die eigentlichen Machtzentren im State Department. Über die Botschaften und direkte Regierungskontakte halten sie den unmittelbaren Kontakt zur Situation vor Ort. Bei der Entwicklung von Handlungsalternativen, im Entscheidungsprozess und in der Umsetzung waren thematische Querschnittseinheiten deshalb in der Vergangenheit häufig gegenüber den Länderexperten marginalisiert, auch im Bereich der Prävention von Gräueltaten.<sup>78</sup> Um diese Dynamik aufzubrechen, sollten im Rahmen des QDDR-Prozesses thematische Experten zu Konfliktprävention in die regionalen Büros «eingebettet» werden, doch diese Idee konnte sich (anders als in der Schweiz, wo dies mittlerweile praktiziert wird)<sup>79</sup> bislang nicht durchsetzen.<sup>80</sup>

Wie Präsident Obama selbst, argumentiert die Task Force zwar in drei Kapiteln ihres Berichts für den Primat von Früherkennung, diplomatischer und ziviler Prävention, sieht militärische Mittel aber auch als notwendigen Teil einer wirksamen Politik zur Verhinderung von Völkermord und anderer Gräueltaten. «Führende US-Politiker müssen überlegen, wie alle Instrumente nationaler Machtausübung wirksam eingesetzt werden können, um Völkermord und andere Gräueltaten zu verhindern, einschließlich militärischer Mittel. Militärische Optionen sind besonders relevant, wenn Gelegenheiten für Prävention verpasst worden sind, aber sie können auch eine wichtige Rolle bei der Abschreckung und Unterdrückung von Gewalt spielen.»<sup>81</sup> Die

**76** US State Department. (2010). *Leading Through Civilian Power. The First Quadrennial Diplomacy and Defense Review*, 135-135.

**77** Vgl. US State Department: Office of Global Criminal Justice, <http://www.state.gov/j/gcj/>, abgerufen am 18.12.2012

**78** Farah Thaler, Rachel Gerber und Richard H. Stanley (2010): *Atrocity Prevention and US National Security: Implementing the Responsibility to Protect. Policy Dialogue Brief*, The Stanley Foundation, 51st Strategy for Peace Conference, Warrenton, VA, 5. Für Beispiele und weitergehende Analysen aus dem Politikbereich der Demokratieförderung siehe Maria Elisabeth Rotter (2011): *Faktor Bürokratie: Der Einfluss bürokratischer Politik auf deutsche und amerikanische Demokratieförderung in Polen und der Ukraine*. Berlin: LIT-Verlag.

**79** Thania Paffenholz, Beraterin und Evaluatorin für die Schweizer Regierung, persönliche Kommunikation, Dezember 2012.

**80** Jentleson (2012): *The Obama Administration and R2P: Progress, Problems and Prospects*, 410-411, a.a.O.

**81** Genocide Prevention Task Force (2008): *Preventing Genocide. A Blueprint for U.S. Policymakers*, xviii.

Albright-Cohen-Gruppe schlug vor, den Verteidigungsminister und die militärische Führung mit der Entwicklung militärischer Ratschläge und Konzepte zu betrauen, um Gräueltaten, wenn möglich präventiv und wenn nötig reaktiv, zu verhindern und diese Priorität in Doktrin, Planung, Ausbildung und Einsatzauswertung der Streitkräfte zu verankern.<sup>82</sup>

In der Umsetzung dieser Empfehlung konnten die US-Streitkräfte auf den Ergebnissen eines Projektes zur konzeptionellen Auseinandersetzung mit sogenannten «Operationen zur Verhinderung von Gräueltaten» («Mass Atrocity Response Operations», MARO) aufbauen. Diese Initiative hatte die Harvard-Professorin Sarah Sewall vom Carr Center for Human Rights Policy an der Kennedy School of Government gemeinsam mit dem Peacekeeping and Stability Operations Institute des Heeres (PKSOI) schon während der Bush-Administration auf den Weg gebracht. «Dem Projekt», so die Autoren, «liegt die Überlegung zugrunde, dass das Versagen, im Angesicht massenhafter Morde an Zivilisten entschieden zu handeln, nicht einfach eine Funktion politischen Willens oder rechtlicher Befugnisse ist; das Versagen spiegelt auch einen Mangel an Überlegungen wieder, wie militärische Kräfte reagieren könnten. Staaten sowie regionale und internationale Organisationen müssen die besonderen operativen und moralischen Herausforderungen, vor denen militärische Kräfte in einem Einsatz zur Verhinderung von Gräueltaten stünden, besser verstehen und dafür Vorbereitungen treffen.»<sup>83</sup>

Sewall selbst hatte als Deputy Assistant Secretary of Defense for Peace Operations in der Clinton-Administration erlebt, dass viele in den Streitkräften nicht bereit waren, über unkonventionelle Einsatzszenarien überhaupt nachzudenken, dass sie aber durchaus bereit wären, sich mit neuen Ideen auseinanderzusetzen, wenn diese in enger Zusammenarbeit zwischen Militärs und zivilen Experten in militärische Konzepte und Sprache «übersetzt» worden wären.<sup>84</sup>

Sewalls Initiative definierte eine Operation zur Verhinderung von Gräueltaten als «einen Auslandseinsatz, um verbreitete und systematische Gewaltanwendung durch staatliche oder nichtstaatliche bewaffnete Gruppen gegen Nicht-Kombattanten zu stoppen».<sup>85</sup> Im Vergleich zu anderen Einsatzszenarien zeichneten sich MARO-Situationen durch drei Besonderheiten aus. Erstens gibt es stets mehr als zwei Konfliktparteien; die Zuordnung von Tätern, Opfern und Unbeteiligten ist nicht immer ohne weiteres möglich. Zweitens unterliegen intervenierende Kräfte regelmäßig einer «Illusion der Unparteilichkeit»: Sie mögen sich übergeordneten Werten verpflichtet fühlen, doch von den Konfliktparteien werden sie im Normalfall nicht als unparteiisch wahrgenommen. Drittens gibt es immer die Möglichkeit einer rapiden Eskalation, während politische Entscheidungsprozesse Zeit brauchen.

<sup>82</sup> Ebd., Empfehlung 5-1, 87-89.

<sup>83</sup> Sarah Sewall und John Kardos (2010): *Foreword. in: Mass Atrocity Response Operations: A Military Planning Handbook*, herausgegeben von Sarah Sewall, Dwight Raymond und Sally Chin. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School, 5-15, 5. Hervorhebung im Original.

<sup>84</sup> Gespräche von Philipp Rotmann mit Sarah Sewall, Cambridge, 2009-10.

<sup>85</sup> Sarah Sewall, Dwight Raymond und Sally Chin (2010): *Mass Atrocity Response Operations: A Military Planning Handbook*. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School, 17.

In einer Serie von Workshops und Planspielen mit erfahrenen militärischen Planern entwickelte das Projekt eine Reihe konkreter operativer und politischer Implikationen sowie möglicher militärischer Beiträge. Daraus entstanden Schlussfolgerungen, wie Streitkräfte – teilweise in direktem Widerspruch zu konventionellen militärischen Planungsprinzipien – dazu beitragen könnten, Täter abzuschrecken, Gräueltaten zu dokumentieren, Zivilisten zu schützen oder die Täter militärisch zu bekämpfen.<sup>86</sup> Diese Ergebnisse wurden in einem Handbuch für militärische Planer zusammengefasst, das verschiedene Übungs- und Einsatzszenarien konkret ausbuchstabiert.

Der Ansatz der MARO-Vordenker, mit der praktischen Arbeit an Einsatzszenarien die festgefahrene politische Debatte über militärische Interventionen voranzubringen, fügte sich perfekt in den Ansatz der Genocide Prevention Task Force und die übergreifende politische Strategie der Obama-Administration ein.<sup>87</sup> Zumindest im Mainstream der Militärstrategen ist das Konzept angekommen, seit MAROs 2010 Eingang ins Einsatzkonzept des Heeres gefunden haben. Das «Army Operating Concept» ist ein Grundsatzdokument, in dem das US-Heer für einen Zwölf-Jahres-Zeitraum (in diesem Fall für 2016-2028) realistische Einsatzszenarien darlegt und daraus Anforderungen an Doktrin, Organisation, Ausbildung, Material und Führungsfähigkeiten ableitet. «Zukünftige Heereskräfte müssen in der Lage sein, Operationen zur Verhinderung von Gräueltaten durchzuführen», heißt es dort mit Verweis auf das MARO-Planungshandbuch der Gruppe um Sarah Sewall.<sup>88</sup> Das Konzept soll zudem Eingang in die streitkräftegemeinsame Doktrin für Friedensoperationen finden.<sup>89</sup> Brigadegeneral James Lukeman, ein Stellvertreter von General Carter Ham, der den Militäreinsatz in Libyen leitete, nannte das MARO-Handbuch «ein großartiges Hilfsmittel» und beschrieb die «offensichtlichen Parallelen» zwischen den Planungsszenarien des Handbuchs und dem Libyen-Einsatz.<sup>90</sup> Sarah Sewall bemühte sich, eine ähnliche Dynamik auch innerhalb der NATO zu verankern, wenn auch bislang ohne sichtbaren Erfolg.<sup>91</sup>

**86** Sewall, Raymond und Chin (2010): *Mass Atrocity Response Operations: A Military Planning Handbook*, 17-19.

**87** Vgl. Jentleson (2012): *The Obama Administration and R2P: Progress, Problems and Prospects*, 400, a.a.O.

**88** US Army (2010). *The United States Army Operating Concept 2016-2028*. TRADOC Pam 525-3-1. 19.08., 34.

**89** The White House (2012): *Factsheet: Comprehensive Strategy and New Tools to Prevent and Respond to Atrocities*. Washington, DC, 23.04., <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/04/23/fact-sheet-comprehensive-strategy-and-new-tools-prevent-and-respond-atro>, abgerufen am 06.12.2012.

**90** Nathan Hodge (2011): *Making Plans to Stop Mass Murder*. *The Wall Street Journal*, 10.05., <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704681904576313133823427882.html>, abgerufen am 17.12.2012.

**91** Vgl. Sarah Sewall (2010): *NATO and Complex Operations: the challenge of responding to mass atrocity*. in: *Complex Operations: NATO at war and on the margins of war*, herausgegeben von Christopher M. Schnaubelt. Rome: NATO Defence College, 115-133.

*Ressortübergreifende Führung aus dem Weißen Haus: PSD-10 und eine umfassende Strategie zur Verhinderung von Gräueltaten*

Diese einzelnen Maßnahmen der Behörden waren jedoch bestenfalls Stückwerk ohne klare Führung aus dem Weißen Haus. Diese Erkenntnis hatte auch die Genocide Prevention Task Force ihren Empfehlungen vorangestellt: «Unter der Führung des Präsidenten sollte die Administration eine ressortübergreifende Politik zur Verhinderung von Völkermord und anderen Gräueltaten entwickeln und bekannt machen.»<sup>92</sup> In der täglichen Arbeit lag es vor allem an Samantha Power, aus ihrer Position im Nationalen Sicherheitsrat heraus die Priorität der Verhinderung von Gräueltaten in bestehende Abstimmungsprozesse einzubringen und gegen konkurrierende politische Prioritäten durchzusetzen. Dabei konnte sie zwar auf hochrangige Verbündete wie Susan Rice zählen, doch für den Großteil der Regierungsbürokratie galt weiterhin, was Sarah Sewall in den Streitkräften beobachtet hatte: «Die Streitkräfte sahen [die Verhinderung von Gräueltaten] nicht als ihre Verantwortung, also investierten sie keine Zeit in den Versuch, [das Thema] richtig zu verstehen. Aber das ist notwendig, um zivile Entscheidungsträger [angemessen] zu informieren.»<sup>93</sup>

Power konzentrierte sich zunächst darauf, in einem informellen Kreis von Mitstreitern aus verschiedenen Ministerien und Behörden die Entwicklung von Frühwarnsystemen und Präventionsinstrumenten voranzutreiben.<sup>94</sup> Mit der schrittweisen Fertigstellung der wesentlichen Strategiedokumente (Nationale Sicherheitsstrategie, QDR, QDDR) entstand parallel eine zunehmend prominenteren Berufungsgrundlage für die Verhinderung von Gräueltaten als wichtiges außenpolitisches Ziel, auf das sich Powers Mitstreiter bei der Überzeugungsarbeit in ihren jeweiligen Institutionen beziehen konnten.

Viele dieser Mitstreiter sahen sich wie Susan Rice in einer «intellektuellen Auseinandersetzung» mit Vertretern traditioneller Verständnisse von Diplomatie und Konfliktbearbeitung, wie es ein gut informierter Beobachter beschreibt.<sup>95</sup> Power, die für ihr Buch *A Problem from Hell* genauestens die bürokratischen Prozesse in der US-Regierung in früheren Fällen von Völkermord studiert hatte, erkannte die feinen Unterschiede, die es macht, wer in welchen Besprechungen sitzt und wie Zuständigkeiten verteilt sind. Sie war sich daher nur zu bewusst, dass der thematische Fokus der Verhinderung von Gräueltaten in der US-Außenpolitik kein persönliches Projekt eines kleinen Netzwerks von Überzeugungstätern bleiben durfte, sondern fest in den Strukturen und Köpfen der Regierung verankert werden musste.<sup>96</sup> «Wenn wir etwas

<sup>92</sup> Genocide Prevention Task Force. (2008). *Preventing Genocide. A Blueprint for U.S. Policymakers*, Empfehlung 1-2, 111.

<sup>93</sup> Zitiert in Hodge (2011): *Making Plans to Stop Mass Murder*.

<sup>94</sup> So Samantha Power selbst, s. Samantha Power (2010): *Remarks at International Symposium on Preventing Genocide and Mass Atrocities. Goals and Challenges of International Cooperation*, US Holocaust Memorial Museum, Paris, 15.11., <http://www.ushmm.org/genocide/analysis/details.php?content=2010-11-15>, abgerufen am 19.12.2012.; Interview mit Weggefährten, 6.12.2012.

<sup>95</sup> Telefoninterview mit Aktivisten aus Washington, DC, 6.12.2012

<sup>96</sup> Telefoninterview mit Leiter einer zivilgesellschaftlichen Organisation, New York, 10.12.2012

ernst nehmen, schaffen wir Systeme dafür», sagte David Pressman, dessen Aufgabe es wurde, diese Systeme aufzubauen.<sup>97</sup>

Präsident Obama ernannte Pressman, der zusammen mit George Clooney die NGO Not On Our Watch gegründet hatte, im Frühjahr 2010 zum Director for War Crimes and Atrocities im Nationalen Sicherheitsrat.<sup>98</sup> Dies war die erste Stelle dieser Art in einer US-Regierung. Pressmans Aufgabe war es, einen ressortübergreifenden Planungsprozess zu leiten, um das Thema institutionell zu verankern. Die Planungsgruppe kam häufig zusammen und traf auf so großes Interesse in der Bürokratie, dass er ähnliche Prozesse im Außen- und Verteidigungsministerium anstieß.<sup>99</sup> Angesichts des Wettstreits politischer Prioritäten in jeder Krise sollte Pressman derjenige im Weißen Haus sein, «der vom Aufwachen bis zum Schlafengehen daran denkt, Gräueltaten zu verhindern, ihnen zu begegnen und sie zu ahnden», sagte Samantha Power.<sup>100</sup>

Dieser Planungsprozess bekam mit dem Erlass der «Presidential Study Directive» 10 (PSD-10) im August 2011 eine formelle Grundlage. Darin erklärte Obama: «Gräueltaten und Völkermord zu verhindern ist ein zentrales nationales Sicherheitsinteresse und eine zentrale moralische Verantwortung der Vereinigten Staaten. [...] Sechszehn Jahre nach dem Holocaust und 17 Jahre nach Ruanda fehlt den Vereinigten Staaten immer noch ein umfassender politischer Rahmen und ein korrespondierender ressortübergreifender Mechanismus, um Gräueltaten und Völkermord zu verhindern und ihnen zu begegnen. Wir sind deshalb schlecht vorbereitet, um frühzeitig, proaktiv und entschieden zu verhindern, dass sich Risiken zu umfassenden Gräueltaten gegen Zivilisten entwickeln. [...] Sicherzustellen, dass die volle Bandbreite von Handlungsoptionen zur Verfügung steht, erfordert eine Qualität staatlicher Organisation, die der planmäßigen Organisation von Massakern um nichts nachsteht.»<sup>101</sup>

Zu diesem Zweck ordnete Obama an, innerhalb von 120 Tagen einen hochrangigen Präventionsrat einzurichten. Aufgabe dieses Atrocities Prevention Board (APB) sollte es sein, «einen ressortübergreifenden vernetzten Ansatz zur Verhinderung von Gräueltaten und Völkermord zu koordinieren.»<sup>102</sup> In der Verantwortung des Nationalen Sicherheitsberaters James Jones ermächtigte die Weisung David Pressman, im Rahmen einer ressortübergreifenden Studie Vorschläge für Mitgliedschaft, Mandat, Befugnisse, Struktur, Verfahren und Unterstützungserfordernisse des APB zu entwi-

<sup>97</sup> The White House (2012): *Honoring the Pledge of Never Again: Introduction and Welcome*. Washington, DC, 23.04., <http://www.youtube.com/watch?gl=DE&hl=de&v=CHmVbIBHitg>, abgerufen am 19.12.2012.

<sup>98</sup> Sandra Elwaine (2010): *Obama Hires a Clooney Confidant*. *The Daily Beast*, 13.04., <http://www.thedailybeast.com/articles/2010/04/13/obama-hires-a-clooney-sidekick.html>, abgerufen am 06.12.2012.

<sup>99</sup> Vgl. Thaler, Gerber und Stanley. (2010). *Atrocity Prevention and US National Security: Implementing the Responsibility to Protect*, 5-6.

<sup>100</sup> Power (2010): *Remarks ...*, a.a.O.

<sup>101</sup> The White House (2011): *Presidential Study Directive on Mass Atrocities. Presidential Study Directive 10*, 04.08., <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/08/04/presidential-study-directive-mass-atrocities>, abgerufen am 18.12.2012.

<sup>102</sup> Ebd.

ckeln – und zwar maßgeblich auf Grundlage des Berichts der Genocide Prevention Task Force.

Die Ankündigung stieß auf große Unterstützung in der organisierten Zivilgesellschaft<sup>103</sup> und im Senat, wo 29 Senatoren beider Parteien dem Präsidenten in einem Offenen Brief den Rücken stärkten.<sup>104</sup> Trotzdem dauerte die Vorbereitungsphase für das APB deutlich länger als geplant, und das Ergebnis – die von Obama akzeptierte Studie, die die Grundlagen der Arbeit des APB festlegt und 59 Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Infrastruktur – wurde als geheimhaltungsbedürftig eingestuft.<sup>105</sup>

Acht Monate später, am 23. April 2012, verkündete Präsident Obama vor dem US Holocaust Memorial Museum die Einrichtung des APB. Damit verbunden war die Zusammenfassung der bisherigen und einiger neuer Maßnahmen der Regierung zu einer übergreifenden Strategie zur Verhinderung von Gräueltaten.<sup>106</sup> Obama stellte die aktuellen Bemühungen seiner Regierung in den Zusammenhang historischen Versagens gegenüber früheren Gräueltaten und verteidigte die Priorität des Themas gegen Zweifler: «Das ist kein Nachsatz. Das ist keine Nebenbeschäftigung in unserer Außenpolitik.»<sup>107</sup>

Das Weiße Haus spendierte dem Atrocities Prevention Board eine professionelle Vermarktung, wie sie sonst eher für große innenpolitische Themen aufgefahren wird. Nach Obamas Rede am Vormittag und der konstituierenden Sitzung des APB folgte eine mehrstündige Diskussionsveranstaltung im Weißen Haus mit den Mitgliedern des APB und Vertretern der Zivilgesellschaft. Die Veranstaltung wurde live im Internet übertragen; per Twitter und Facebook konnten interessierte Bürger Fragen einschicken, die Samantha Power den Mitgliedern des APB stellte.<sup>108</sup> Der große Umfang der Veranstaltung zeigt das innenpolitische Interesse der Regierung Obama, sich gegenüber einem wichtigen Teil der demokratischen Basis zu diesem Thema in ein günstiges Licht zu rücken.

### *Das Atrocities Prevention Board: Arbeitsweise, Mitgliedschaft und weitere Maßnahmen*

Die gesamte Struktur des APB spiegelt die spezifische Erfahrung Samantha Powers mit der Bedeutung bürokratischer Prozesse für eine effektive Präventionspolitik

**103** Prevention and Protection Working Group (2011): *Letter to President Obama*. <http://globalsolutions.org/files/public/documents/FINAL%20PPWG%20PSD%2010%20Response.pdf>, abgerufen am 06.12.2012.

**104** Christopher Coons (2011): *Letter to President Obama*. 01.12., <http://www.coons.senate.gov/newsroom/releases/release/senators-support-improving-us-capacity-to-prevent-and-respond-to-mass-atrocities>, abgerufen am 17.12.2012.

**105** Telefoninterview mit einem Mitarbeiter des Weißen Hauses, Washington, DC, 18. Dezember 2012.

**106** Vgl. The White House (2012): *Factsheet: Comprehensive Strategy and New Tools to Prevent and Respond to Atrocities*.

**107** The White House (2012): *Remarks by the President at the United States Holocaust Memorial Museum*.

**108** The White House (2012): *Honoring the Pledge of Never Again: Introduction and Welcome*.

wider. Der Rat soll eine ressortübergreifende Beschäftigung und institutionalisierte Aufmerksamkeit für die Verhinderung von Gräueltaten garantieren. Samantha Power übernahm zunächst den Vorsitz, was dem Rat den direkten Draht zum Präsidenten sicherte. Außen-, Verteidigungs-, Justiz-, Heimatschutz- und Finanzministerium sowie USAID, der Nationale Geheimdienstdirektor, die CIA, das Büro des Vizepräsidenten, die Vertretung der USA bei den Vereinten Nationen und der Generalstab sind bei den mindestens monatlichen Treffen des Präventionsrates vertreten. Dazu waren halbjährliche Sitzungen auf Ebene der stellvertretenden Minister und eine jährliche Sitzung auf Kabinettssebene geplant, um dem Thema Sichtbarkeit zu verleihen.<sup>109</sup> Die monatlichen Sitzungen im ständigen Format finden seit Juni 2012 statt.<sup>110</sup> Der ressortübergreifende Ansatz soll die üblichen Kommunikationsbarrieren zwischen den einzelnen Ministerien aufbrechen.

Das APB ist in seiner normalen Zusammensetzung nicht auf einer festen Hierarchiestufe angesiedelt und ist dadurch in seiner Art einmalig im US-Regierungsapparat. Samantha Power bzw. die jeweiligen Minister suchten gezielt Personen auf den Ebenen zwischen Deputy Secretaries (in etwa Staatssekretäre) und Assistant Secretaries (in etwa Unterabteilungsleiter) aus, die ein persönliches Engagement für das Thema mit sich brachten, auch wenn sie nicht notwendigerweise aufgrund ihrer bürokratischen Rolle Teil des Gremiums geworden wären. Das Justizministerium wird beispielsweise vom Leiter der Strafrechtsabteilung, Lanny A. Breuer, vertreten, auch wenn eigentlich eine andere Abteilung zuständig gewesen wäre. Als Sohn von Holocaust-Überlebenden bringt Breuer eine starke persönliche Motivation mit, wie er selbst bei der Vorstellung der APB-Mitglieder erklärte.<sup>111</sup> In einer Bürokratie, in der sich normalerweise die Mitgliedschaft in ressortübergreifenden Gremien automatisch aus dem Organisationsplan ergibt, durchbricht die Gestaltung des APB eingespielte bürokratische Gewohnheiten. Das dient dem Zweck, dass die Mitglieder das APB nicht nur als zusätzliche bürokratische Struktur wahrnehmen.

Die zentrale Aufgabe des APB liegt innerhalb der Regierungsbürokratie. Zusammen mit weiteren Maßnahmen soll es die Lücke zwischen Warnung und politischer Reaktion schließen, die aus Sicht der Anti-Völkermord-Aktivistinnen bis hin zur Genocide Prevention Task Force als das Hauptproblem identifiziert worden war. Das APB soll sich daher vor allem der Entwicklung von Instrumenten und Strategien zur Verhinderung von Gräueltaten widmen, und zwar als Koordinator der einzelnen Ministerien und Behörden, die über die notwendigen Ressourcen dafür verfügen.<sup>112</sup> Die Nachrichtendienste bereiten beispielsweise das erste offizielle Geheimdienst-dossier («National Intelligence Estimate») zum Risiko von Gräueltaten vor, das die

**109** Vgl. The White House (2012): *Factsheet: Comprehensive Strategy and New Tools to Prevent and Respond to Atrocities*.

**110** Telefoninterview mit Aktivistinnen aus Washington, DC, 6.12.2012

**111** Telefoninterview mit Aktivistinnen aus Washington, DC, 6.12.2012, und The White House (2012): *Honoring the Pledge of Never Again: Introduction and Welcome*.

**112** Telefoninterview mit einem Mitarbeiter des Weißen Hauses, Washington, DC, 18. Dezember 2012.

Erkenntnisse von 17 Nachrichtendiensten zusammenfasst.<sup>113</sup> Das State Department hat eine 30-köpfige Arbeitsgruppe mit Experten aus verschiedenen Abteilungen gebildet, die sich seit Erlass der PSD-10 neben ihren sonstigen Tätigkeiten wöchentlich treffen und an konkreten Maßnahmen im Sinne eines Aktionsplans arbeiten.<sup>114</sup> Dabei geht es um die Erweiterung des «Werkzeugkastens» («toolbox») für die Verhinderung von Gräueltaten, um Entscheidungsträgern neue und bessere Handlungsalternativen von Sanktionen über geheimdienstliche bis hin zu militärischen Optionen zu geben. Diese institutionelle Weiterentwicklung nimmt mittlerweile etwa die Hälfte der Zeit des APB ein.<sup>115</sup>

Einzelne Neuerungen wurden schon vor Errichtung des APB eingeführt. Im August 2011 erließ die Regierung Visasperren für Personen, denen schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen werden. Sogenannte GHRIVITY-Sanktionen sehen zudem vor, Visasperren und Sanktionen gegen Firmen zu verhängen, die durch die Bereitstellung von Informationstechnologie schwere Menschenrechtsverletzungen im Iran und Syrien ermöglichen. Außerdem wurde das Finanzministerium angewiesen, das Verfahren zur Umsetzung von Finanzsanktionen und das Einfrieren von Geldern zu beschleunigen.<sup>116</sup>

Auf der Suche nach innovativen Lösungen ging die Regierung auch unkonventionelle Wege. USAID startete im Oktober 2012 die sogenannte «Tech Challenge», einen Wettbewerb für neue technologiebasierte Lösungen. Zu den Aufgabenstellungen gehören die bessere Identifikation von nichtstaatlichen Akteuren, die durch ihr wirtschaftliches Handeln Gräueltaten ermöglichen, oder die schnelle und verlässliche Dokumentation von Verbrechen. Humanity United, die gemeinnützige Stiftung des eBay-Gründers Pierre Omidyar und seiner Frau, finanziert den Wettbewerb.<sup>117</sup>

Gemeinsam mit dem US Holocaust Memorial Museum wird außerdem ein Weiterbildungsprogramm für Mitarbeiter aller relevanten Ministerien entwickelt. Darin sollen relevante Konzepte, die Früherkennung von Warnindikatoren und mögliche Präventivmaßnahmen vermittelt werden. Auslandsposten aller relevanten Ministerien sollen fortan gemäß ihrem Risiko für den Ausbruch von Gräueltaten eingestuft werden. Wenn ein Regierungsmitarbeiter dorthin geschickt wird, müsste er oder sie in Zukunft eine Fortbildung absolvieren, deren Umfang proportional mit der «Risikoklasse» des Einsatzortes wächst.<sup>118</sup>

**113** Vgl. Greg Bruno und Sharon Otterman (2008): *National Intelligence Estimates*. Council on Foreign Relations, 14.05., <http://www.cfr.org/iraq/national-intelligence-estimates/p7758>, abgerufen am 11.12.2012.

**114** So Maria Oteria auf eine Frage bei der Diskussion zum APB im Weißen Haus, The White House (2012): *Honoring the Pledge of Never Again: Introduction and Welcome*.

**115** Telefoninterview mit einem Mitarbeiter des Weißen Hauses, Washington, DC, 18.12.2012.

**116** Vgl. The White House (2012): *Factsheet: Comprehensive Strategy and New Tools to Prevent and Respond to Atrocities*.

**117** Vgl. United States Agency for International Development (2012): *USAID To Launch Technology Challenge for Atrocity Prevention*. 10.10., <http://www.usaid.gov/news-information/press-releases/usaid-launch-technology-challenge-atrocity-prevention>, abgerufen am 17.12.2012, und <http://www.thetechchallenge.org>, abgerufen am 19.12.2012

**118** Telefoninterview mit Aktivisten, Washington, DC, 06.12.2012

In den gleichen Zusammenhang gehört die Einrichtung von alternativen Kommunikationskanälen für außergewöhnliche Situationen («alert channels») in allen relevanten Ministerien und dem Nationalen Sicherheitsrat, um einzelnen Analysten die Möglichkeit zu geben, wichtige Informationen direkt an die Entscheidungsebene zu melden. Dies soll sicherstellen, dass kein Mitarbeiter aus Angst vor möglichen Karriereschäden wichtige Informationen zurückhält und der Entscheidungsebene keine relevanten Einschätzungen vorenthalten werden.

Neben der Entwicklung neuer Instrumente beschäftigt sich das APB mit potentiellen und aktuellen Krisen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der mittelfristigen Prävention in Situationen, in denen in absehbarer Zukunft Gräueltaten verübt werden könnten, wo aber noch keine akute Krise ausgebrochen ist und die deshalb noch nicht im Visier der normalen Krisenreaktionsprozesse stehen. Hierzu haben die Nachrichtendienste eine Klassifikation entwickelt und berichten inzwischen monatlich im APB über eine Gruppe von derzeit 12 Hochrisikoländern für die Verübung von Gräueltaten sowie über weitere Entwicklungen, die sie für gefährlich halten. Alle anderen Mitglieder des APB haben die Möglichkeit, darüber hinaus Analysen zu weiteren Risikosituationen in Auftrag zu geben. All dies läuft innerhalb der Regierungsbürokratie ab, d.h. ohne direkte Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen.<sup>119</sup>

Umstritten ist dagegen die Rolle des APB bei der Bearbeitung akuter Krisen. Samantha Power selbst sah darin zunächst keine sinnvolle Rolle für den Präventionsrat. Bei der Vorstellung des APB im April 2012 sagte sie, der Präsident brauche den neuen Präventionsrat nicht, um sich mit den Krisen in Syrien und im Sudan zu beschäftigen, denn er tue das seit Amtsbeginn ohnehin «zu hundert Prozent... Vollzeit».<sup>120</sup> Dafür hätte die Regierung bereits funktionierende Prozesse. Zumindest ein Teil der zivilgesellschaftlichen Lobby teilt diese Einschätzung.<sup>121</sup>

Dennoch richtete sich ein Teil der öffentlichen Frustration insbesondere wegen der Machtlosigkeit der Weltgemeinschaft gegenüber den im syrischen Bürgerkrieg verübten Gräueltaten auch auf den Präventionsrat. So forderten sechs Senatoren unter Führung des Republikaners John McCain schon vor seiner Konstituierung vom APB, Empfehlungen zur «Prävention weiterer Massengräuel in Syrien» vorzulegen.<sup>122</sup> Aufgrund dieses politischen Drucks beschäftigte sich das APB bereits im Sommer 2012 in mehreren Sitzungen mit der Situation in Syrien und entwickelte Empfehlungen außerhalb der ausgetretenen Pfade bestehender Krisenmanagementstrukturen (mehr dazu in Kapitel 3 unten). Das APB machte sich mit dieser Initiative keine Freunde: Die zuständige Regionalabteilung im Außenministerium ignorierte die Empfehlungen und warf den APB-Mitgliedern Unkenntnis der Situation vor Ort vor.

<sup>119</sup> Ebd.

<sup>120</sup> The White House (2012): *Honoring the Pledge of Never Again: Introduction and Welcome*.

<sup>121</sup> Telefoninterview mit Aktivisten, Washington, DC, 06.12.2012

<sup>122</sup> US Senator John McCain (2012): *Senators unveil congressional resolution on Syria*. Press Release, Washington, DC, 28.03., [http://www.mccain.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=PressOffice.PressReleases&ContentRecord\\_id=5a07266e-c08f-eb13-dfdf-8f5c3a3b41a6](http://www.mccain.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=PressOffice.PressReleases&ContentRecord_id=5a07266e-c08f-eb13-dfdf-8f5c3a3b41a6), abgerufen am 19.12.2012.

Danach konzentrierte sich das APB zunächst auf mittelfristige Risiken wie die Wahlen in Kenia im Frühjahr 2013.<sup>123</sup>

Mittlerweile scheint das APB jedoch einen neuen Weg gefunden zu haben, das Engagement der Administration in akuten Krisen wie in Syrien oder der Demokratischen Republik Kongo durch gezielte Maßnahmen zur Verhinderung von Gräueltaten zu ergänzen. So arbeitet das APB derzeit nach Aussage eines Beteiligten an Möglichkeiten, die Verantwortlichen für die Gräueltaten im syrischen Bürgerkrieg in einer Zeit nach Assad zur Rechenschaft zu ziehen, und unterstützt eine Initiative zur besseren Ausstattung von UN-Friedenseinsätzen mit Helikoptern. Zudem identifiziert das APB «Lücken», d.h. Krisen, die im normalen Entscheidungsverfahren nicht genügend Aufmerksamkeit erhalten. Als Beispiel dafür nennt ein Beteiligter die Lage der ethnischen Minderheit der Rohynga in Myanmar, auf welche das APB Ende Oktober 2012, einige Wochen vor Obamas Staatsbesuch, eindringlich hinwies.<sup>124</sup> Im Rahmen dieser beiden Aktivitäten – unterstützender Aktivitäten zu laufenden Krisen und der Identifikation von Aufmerksamkeitslücken – tauscht sich das Board regelmäßig mit zivilgesellschaftlichen und wissenschaftlichen Institutionen aus.<sup>125</sup>

Daneben muss es dem Präsidenten zum Ende jeden Kalenderjahres einen Arbeitsbericht vorlegen, der allerdings vertraulich sein wird.<sup>126</sup> Außerdem soll es eine «Executive Order» vorbereiten, um seine Existenz, Arbeitsweise und Struktur über die derzeitige Administration hinaus zu verankern.<sup>127</sup>

### *Reaktionen und Ausblick*

Die bisherigen Maßnahmen haben zu einer höheren administrativen Aufmerksamkeit für die Verhinderung von Völkermord und Gräueltaten beigetragen. Das APB und die damit verbundenen Strukturen in den Ressorts und Behörden beruhen jedoch auf Verwaltungsakten, die eine neue Regierung mit Leichtigkeit rückgängig machen könnte. Bislang sind die neuen Strukturen maßgeblich vom Engagement einzelner Personen abhängig. Viele dieser Schlüsselpersonen sind politische Beamte, die nur eine begrenzte Zeit in ihrer aktuellen Aufgabe bleiben werden. Spätestens mit der Wahl eines neuen Präsidenten 2016 wird sich die Frage stellen, ob die neue Administration, gleich welcher Couleur, ein ähnliches Gewicht auf das Thema legen wird.

Neben den enthusiastischen Reaktionen der Anti-Völkermord-Lobby auf die Reformen der Administration gab es auch kritische Stimmen aus beiden politischen Lagern. Einige Kommentatoren kritisierten Obamas Engagement zur Verhinderung von Gräueltaten dafür, dass es neue Interventionen der Vereinigten Staaten in andere

<sup>123</sup> Telefoninterview mit Aktivisten aus Washington, DC, 6.12.2012.

<sup>124</sup> Samantha Power (2012): *Supporting Human Rights in Burma*. *The White House Blog*, 09.11., <http://www.whitehouse.gov/blog/2012/11/09/supporting-human-rights-burma>, abgerufen am 19.12.2012.

<sup>125</sup> Telefoninterview mit einem Mitarbeiter des Weißen Hauses, Washington, DC, 18. Dezember 2012.

<sup>126</sup> Allerdings wird wahrscheinlich eine Zusammenfassung veröffentlicht, Telefoninterview mit einem Mitarbeiter des Weißen Hauses, Washington, DC, 18. Dezember 2012.

<sup>127</sup> Telefoninterview mit Aktivisten aus Washington, DC, 6.12.2012.

Konflikte wahrscheinlicher mache. Das «zentrale nationale Interesse», das Obama darin ausmache, sei jedoch nicht überzeugend. Einfache militärische Lösungen seien in der Regel illusorisch und die Verhinderung von Völkermord häufig nur mit großflächigem und dauerhaftem militärischen Engagement realistisch. Wenn jedoch eine Militärintervention nicht immer möglich sei, wie wolle die Regierung dann mögliche Schwerpunkte rechtfertigen?<sup>128</sup>

Kritiker aus dem linken Spektrum wie Noam Chomsky bemängelten die fehlende Glaubwürdigkeit humanitärer Motive der Obama-Administration, angesichts deren Verantwortung für schwere Menschenrechtsverletzungen im Rahmen ihrer Anti-Terror-Politik oder durch die Unterstützung Israels.<sup>129</sup> Jill Stein, die Präsidentschaftskandidatin der US-amerikanischen Grünen, kritisiert Eingriffe wie in Libyen, weil die langfristigen Konsequenzen vor Ort nicht vorhersehbar und «Kriege für Öl» ohnehin abzulehnen seien.<sup>130</sup>

Handelt es sich bei der ganzen Sache also nur um eine «ideologische Nebelkerze für den Einsatz amerikanischer Streitkräfte in zweifelhaften Umständen»?<sup>131</sup> Madeleine Albright und William Cohen bezeichnen diese Kritik als Ausdruck eines weitverbreiteten Missverständnisses: «Diese Initiative sollte nicht als eine neue Doktrin für humanitäre Interventionen oder globales Abenteuerertum verstanden werden, wie manche das anzudeuten scheinen. Sie ist vielmehr ein scharfsichtiger und pragmatischer Versuch, die Herausforderung von Tyrannen zu bewältigen, die eine außergewöhnliche Bedrohung für ihre Zivilbevölkerungen darstellen. Dazu gilt es, unserer Regierung ein breiteres Instrumentarium zu geben. Bei diesem Instrumentarium geht es um mehr, als die Marines zu schicken – es geht um bessere nachrichtendienstliche Informationen, gezieltere präventive Diplomatie und den klügeren Einsatz von Zwangsmaßnahmen, die mögliche Täter vom Einsatz massenhafter Gewalt zur Erreichung ihrer politischen Ziele abschrecken könnte.»<sup>132</sup>

Die fortdauernde Debatte macht deutlich, dass die Verhinderung von Gräueltaten trotz enormer zivilgesellschaftlicher Mobilisierung, breiter Unterstützung im Kongress und der hochrangigen Genocide Prevention Task Force immer noch ein

**128** Trevor Thrall (2012): *Never Again? Obama's Big, Risky Plan for Preventing Global Atrocities*. *The Atlantic*, April, <http://www.theatlantic.com/international/archive/2012/04/never-again-obamas-big-risky-plan-forpreventing-global-atrocities/256278/>, abgerufen am 19.12.2012.

**129** Noam Chomsky, Stephen R. Shalom und Michael Albert (2011): *Noam Chomsky: On Libya and the Unfolding Crises*. ZNET, 31.03., <http://www.zcommunications.org/noam-chomsky-on-libya-and-the-unfolding-crises-by-noam-chomsky>, abgerufen am 05.03.2013.

**130** Alex Gauthier (2012): *Jill Stein and Gary Johnson Debate Transcript*. IVN Editors' Blog, 19.10., <http://ivn.us/editors-blog/2012/10/19/jill-stein-and-gary-johnson-debate-transcript/>, abgerufen am 05.03.2013.

**131** Jacob Heilbrunn (2011): *Samantha and her Subjects*. *The National Interest*, 19.04., <http://nationalinterest.org/article/samantha-her-subjects-5161>, abgerufen am 19.12.2012.

**132** Madeleine Albright und William Cohen (2012): *More Than Just Remembering*. *Foreign Policy*, 23.04., [http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/04/22/more\\_than\\_just\\_remembering](http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/04/22/more_than_just_remembering), abgerufen am 20.12.2012.

Thema ist, das erklärungsbedürftig ist und vom persönlichen und politischen Engagement Einzelner abhängt.

Die Anti-Völkermord-Lobby und die Expertencommunity arbeiten unterdessen an einer erneuten Mobilisierung. Die Responsibility to Protect Working Group unter dem Vorsitz von Madeleine Albright und Richard Williamson, einem ehemaligen Sondergesandten des Präsidenten für den Sudan, will ihren Abschlussbericht in der ersten Jahreshälfte 2013 veröffentlichen. Neben den bisherigen Konsultationen soll der Bericht der Regierung die nächsten Schritte zur Umsetzung der Schutzverantwortung vor allem innenpolitisch, aber auch auf Ebene der Vereinten Nationen aufzeigen. Zudem wollen die Mitglieder der Arbeitsgruppe noch ein stärkeres Bewusstsein für das Thema im Kongress und in der breiteren Öffentlichkeit schaffen.<sup>133</sup>

---

**133** Telefoninterview mit ehemaligem Berater des Außenministeriums, 11.12.2012 und siehe <http://www.usip.org/programs/projects/responsibility-protect-working-group>, abgerufen am 19.12.2012.

Adobe- oder Foxit- PDF-Reader zeigen HIER Links und Buttons; ....dieses Browser-Plugin NICHT!

# 3 Die Verhinderung von Gräueltaten in der außenpolitischen Praxis der Obama-Regierung

Als Präsident Obama am 23. April 2012 das Atrocities Prevention Board vorstellte, nutzte er die Gelegenheit für eine Darstellung der Maßnahmen seiner Administration zum Schutz von Zivilisten in bestimmten Krisen. Obama sprach im Holocaust Memorial Museum in Washington vor den führenden Vertretern der Anti-Völkermord-Lobby. Unter Aktivisten hatte sich im Laufe seiner ersten Amtszeit eine gewisse Enttäuschung breitgemacht. Offenbar war es leichter, hunderttausende Amerikaner gegen Völkermord und Gräueltaten zu mobilisieren als tatsächlich wirksam gegen solche Verbrechen im Sudan oder in Syrien vorzugehen. Insofern verteidigte sich der Präsident auch gegen den Vorwurf, zu wenig erreicht zu haben, als er Beispiele für wirksame Prävention und Intervention aufzählte. Neben der Intervention in Libyen bezog sich Obama explizit auf die amerikanische Diplomatie im Sudan, in Zentralafrika und in der Elfenbeinküste.

Aber hatte die offiziell verlautbarte Priorität in diesen Fällen tatsächlich eine andere Außenpolitik zur Folge? Zu welchem Grad schlugen sich dieser neue Schwerpunkt und die neuen Instrumente der Obama-Administration in der praktischen Politik nieder? Diesen Fragen geht dieses Kapitel nach. Hierzu wird zunächst die Politik der US-Regierung zur Schutzverantwortung auf UN-Ebene und der internationalen Strafgerichtsbarkeit betrachtet. Vorwiegend werden die Maßnahmen der Regierung während der Krisen in Sri Lanka (2009), Kirgistan (2010), Sudan und Südsudan (2009-2012), der Demokratischen Republik Kongo (2009-2012), Kenia (2008-2013), Libyen (2011) und Syrien (2011-2012) sowie bei der Bekämpfung der Lord's Resistance Army (2010-2012) untersucht.

Die Krisenbeispiele unterscheiden sich in vielen Aspekten, insbesondere in Komplexität, Zeitraum, Region und bezüglich Interessenskollisionen. Die Beispiele unterscheiden sich auch bezüglich des Schwerpunktes des Engagements der USA vor, während oder nach verübten Gräueltaten. Nicht zuletzt unterscheiden sich die Beispiele deutlich in der Bewertung ihres Erfolges. So konnten in Libyen nach Einschätzung der meisten Experten die von Gaddafi in drastischen Worten angekündigten Gräueltaten verhindert werden,<sup>134</sup> während diese in Syrien, im Kongo und in vielen Teilen des Sudans weiterandauern.

**134** Winfried Nachtwei (2011): *Militärintervention in Libyen – Notwendigkeit, Legitimität, Risiken*. Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), Mai 2011, [http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF\\_Policy\\_Briefing\\_Winfried\\_Nachtwei\\_Mai\\_2011.pdf](http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Policy_Briefing_Winfried_Nachtwei_Mai_2011.pdf), abgerufen am 15.01.2013.

Doch es wäre weder korrekt noch intellektuell redlich, die offizielle Priorität der Obama-Administration im Rahmen der vorliegenden Studie an der tatsächlichen Verhinderung von Gräueltaten zu messen. Das ist vielleicht intuitiv überraschend und frustrierend – Wozu all diese Papiere und Reformen in Washington, wenn nicht zum Nutzen der Menschen in Syrien? –, doch der Einfluss externer Akteure, auch einer Weltmacht, auf komplexe Konfliktodynamiken in fremden Ländern ist mit wissenschaftlich belastbaren Methoden so schwierig zu erfassen und unterliegt so vielen alternativen Erklärungen, dass der Versuch einer vollständigen Analyse den Umfang dieser Studie bei weitem gesprengt hätte.

Das Gütekriterium für die Arbeit der Regierung Obama kann daher weder die tatsächliche Wirksamkeit einzelner politischer Maßnahmen sein noch die Beobachtung einer unbestrittenen Priorität für die Verhinderung von Gräueltaten vor allen anderen politischen Zielen. Eine solche einzigartige Priorität wird in der Realität nicht zu finden sein. Sie widerspräche auch dem Wählerwillen der Amerikaner ebenso wie dies wahrscheinlich in Deutschland der Fall wäre. Selbst wenn die Früherkennung von Risikosituationen gelingt und Informationen darüber rechtzeitig politische Entscheidungsträger erreichen – selten gibt es Entscheidungen, deren Alternativen klar auf dem Tisch liegen: zwischen internationaler Zivilcourage und feigem Wegschauen oder zwischen kluger Zurückhaltung und militärischem Abenteuerertum. Die Wirklichkeit ist vielschichtiger, und zwar sowohl was die Chancen und Risiken verschiedener Handlungsoptionen betrifft als auch was die leitenden Werte und Interessen angeht. Zielkonflikte herrschen nicht nur zwischen Wirtschafts- oder Sicherheitsinteressen auf der einen und normativen Zielen wie Frieden und Menschenrechten auf der anderen Seite. Auch die Unterstützung fragiler Friedensprozesse und der Schutz akut bedrohter Zivilisten sind häufig nicht einfach unter einen Hut zu bekommen.

Der Schwerpunkt liegt im Folgenden vielmehr auf den Beiträgen, deren Bereitstellung die Obama-Administration selbst in der Hand hatte: Ist ein spezifischer politischer Wille erkennbar, Gräueltaten zu verhindern? Und ist dieser Wille mit einem plausiblen politischen Handeln unterlegt?

Zur notwendigen Einordnung der US-Politik werden die jeweiligen Krisensituationen kurz eingeführt. Der Schwerpunkt liegt auf der Perspektive und Reaktion der USA, weswegen die oft sehr komplexen Konfliktlinien und der größere internationale Kontext nur sehr oberflächlich skizziert werden können. Die ausgewählten Fälle stellen jeweils einen bestimmten Aspekt der US-Außenpolitik in den Vordergrund oder sind besonders aktuell. In ihrer Gesamtheit geben die Fälle einen guten

Einblick in die verschiedenen Aspekte der praktischen Verhinderung von Gräueltaten in Obamas erster Amtszeit.

## **Unterstützung für die Schutzverantwortung bei den Vereinten Nationen und Förderung von Rechenschaft für Gräueltaten**

Über einzelne Krisensituationen hinaus arbeitete die Administration bei den Vereinten Nationen und durch eine stärkere Unterstützung der internationalen Strafgerichtsbarkeit daran, die Verhinderung von Gräueltaten, den Schutz von Zivilisten und die Schutzverantwortung politisch und juristisch zu stärken.

### *Engagement für den Schutz von Zivilisten bei den Vereinten Nationen*

Die Obama-Administration verfolgte das Ziel der Verhinderung von Gräueltaten auch im multilateralen Rahmen. Der UN-Sicherheitsrat war das zentrale Forum, in dem diese US-Regierung internationalen Druck auf die Regime in Syrien, Libyen oder im Sudan organisierte und im Extremfall um die Autorisierung militärischer Zwangsmittel nachsuchte. So soll Obama selbst ein Mandat des Sicherheitsrates für die Militärintervention in Libyen nicht nur angestrebt, sondern zur strikten Bedingung für eine US-Beteiligung gemacht haben.

Über einzelne Krisen hinaus setzte sich die Obama-Administration in den Vereinten Nationen für den Schutz von Zivilisten, die Schutzverantwortung und die relevanten Instrumente wie Friedenseinsätze ein. Präsident Obama persönlich leitete im Anschluss an seine erste Rede vor der Generalversammlung im September 2009 ein Treffen der großen Truppensteller für UN-Friedenseinsätze, üblicherweise kein Forum auf der Ebene von Staats- und Regierungschefs.<sup>135</sup> Aus einer Diskussion im Atrocities Prevention Board über die Hindernisse für einen wirksameren Schutz von Zivilisten im Kongo und den chronischen Mangel an Helikoptern in der UN-Friedensmission MONUSCO entstand in der zweiten Jahreshälfte 2012 eine Untersuchung über den Helikoptermangel in Friedenseinsätzen insgesamt. Im Auftrag des Boards arbeiten das Außenministerium, die UN-Vertretung in New York und das Verteidigungsministerium seitdem gemeinsam mit dem UN-Sekretariat an einer systematischen Lösung für das Problem.<sup>136</sup>

Im Sicherheitsrat unterstützten die USA den Vorschlag des Sekretariats, dass alle UN-Unterorganisationen dem Rat regelmäßig zum Schutz von Zivilisten Bericht erstatten. In einer thematischen Debatte dazu forderte UN-Botschafterin Rice außerdem einen regelmäßigen Implementierungsbericht zu Resolution 1894 zum Schutz von Zivilisten und eine jährliche Darstellung des Sekretariats zu den Kapazitäten aller Friedensmissionen zum Schutz von Zivilisten. Die USA forderten alle relevanten UN-Organisationen zudem auf, Bedrohungen für Zivilisten und geeignete

**135** US Mission to the United Nations (2009): *President Obama's September 23 meeting with top UN troop contributing countries*. Wikileaks, New York 01.10., <http://cablegatesearch.net/cable.php?id=09USUNNEWYORK866&q=civilian%20obama%20peacekeeping%20us>, abgerufen am 15.01.2013.

**136** Telefoninterview mit Teilnehmer an Sitzungen des Atrocities Prevention Board, 07.01.2013.

Gegenstrategien zur Eindämmung in ihre Berichterstattung an den Sicherheitsrat aufzunehmen.<sup>137</sup>

Bei der ersten thematischen Debatte der UN-Generalversammlung zur Schutzverantwortung – ebenfalls im September 2009 – spielten die USA eine konstruktive Rolle. Dabei war von vornherein klar, dass die Debatte für die Befürworter der Schutzverantwortung nicht einfach werden würde. Der nicaraguanische Präsident der Generalversammlung, Miguel d'Escoto Brockmann, machte keinen Hehl aus seiner Ablehnung der Schutzverantwortung.<sup>138</sup> Dementsprechend argumentierte UN-Botschafterin Rice in einem internen Drahtbericht, ein Ziel müsse sein, einen Rückschritt gegenüber der vom Weltgipfel 2005 beschlossenen Formulierung zu verhindern.<sup>139</sup> Dieses Ziel wurde erreicht.<sup>140</sup>

### *Wiederannäherung an eine internationale Strafjustiz*

In deutlicher Abgrenzung zur Bush-Administration, arbeitet die Obama-Regierung konstruktiv mit dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) zusammen.<sup>141</sup> Im Rahmen dessen, was die Rechtslage und der parlamentarische Gegenwind im Kongress erlauben, verstehe sich diese Regierung als Unterstützer des IStGH.<sup>142</sup> Die USA haben nun regelmäßig als Beobachter an den Vertragsstaatenkonferenzen des Rom-Statut sowie an der Überprüfungskonferenz in Kampala teilgenommen.

Zwar steht ein Beitritt der USA zum Rom-Statut weiterhin nicht zur Debatte. Dennoch nutzt die Regierung Obama aktiv die Mechanismen der internationalen Strafjustiz, ohne sich freilich ihre potentiellen Freiräume nehmen zu lassen: «Die US-Regierung wird nationale, hybride und internationale Mechanismen (darunter Untersuchungskommissionen, Ermittlungsmissionen und Tribunale) unterstützen, die Täter von Gräueltaten zur Verantwortung zu ziehen versuchen, *sofern dies den*

**137** US Mission to the United Nations (2012): *Remarks by Ambassador Susan E. Rice, U.S. Permanent Representative to the United Nations, At the Security Council Open Debate on the Protection of Civilians*. 25.06., <http://usun.state.gov/briefing/statements/194013.htm>, abgerufen am 15.01.2013.

**138** Diese verbreitete er u.a. in einem Papier, das vor der Debatte an alle Mitgliedstaaten verschickt wurde, s. Office of the President of the General Assembly (2009): *Concept note on responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity*.

**139** US Mission to the United Nations (2009): *Responsibility To Protect Debate Concludes: Agenda Item Remains Open For Possible Future Action*. Wikileaks, 04.08., <http://cablegatesearch.net/cable.php?id=09USUNNEWYORK744&q=r2p>, abgerufen am 15.12.2012.

**140** UN General Assembly (2009): Resolution 63/308. The responsibility to protect, Doc. A/RES/63/308, 14.09. <http://responsibilitytoprotect.org/Bellamy.pdf>, S.147-149.

**141** Colum Lynch (2013): *The world's court vs. the American right*. *Foreign Affairs*, 11.02., [http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2013/02/11/the\\_icc\\_vs\\_american\\_conservatives](http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2013/02/11/the_icc_vs_american_conservatives), abgerufen am 20.02.

**142** Vgl. US Embassy to the Netherlands (2012): *Statement by the United States of America, Eleventh Session of the Assembly of States Parties of the International Criminal Court, The Hague, 15.11.*, [http://www.state.gov/j/gcj/us\\_releases/remarks/2012/200880.htm](http://www.state.gov/j/gcj/us_releases/remarks/2012/200880.htm), abgerufen am 18.12.2012.

*Interessen und Werten der USA entspricht und mit amerikanischem Recht zu vereinbaren ist.»<sup>143</sup>*

In allen folgenden Länderbeispielen haben die USA die strafrechtliche Verfolgung von Tätern auch durch internationale Mechanismen unterstützt. Mit Bezug auf den Sudan, Kenia, Côte d'Ivoire, Libyen und die LRA arbeitete die Administration mit dem Internationalen Strafgerichtshof zusammen. Die USA unterstützen auch die Fahndung nach den Angeklagten der Sondertribunale für Ruanda, Ex-Jugoslawien und Sierra Leone durch die Aussetzung von Prämien für Informationen, die zur Festnahme der Verdächtigen führen.<sup>144</sup>

Auch im UN-Menschenrechtsrat setzten sich die USA für eine Aufarbeitung und Verfolgung von Gräueltaten ein. In einer weiteren deutlichen Abkehr von der Bush-Administration bewarben sich die USA für einen Sitz im UN-Menschenrechtsrat, in dem sie seit 2010 inzwischen in einer zweiten Amtszeit mitarbeiten.<sup>145</sup> Unter anderem wurde dort auch auf Drängen der USA Libyen für Gräueltaten gegen oppositionelle Zivilisten verurteilt und seine Mitgliedschaft im Menschenrechtsrat suspendiert.<sup>146</sup> Nach den schweren Menschenrechtsverletzungen in Sri Lanka und Kirgistan bemühten sich die USA im Menschenrechtsrat um unabhängige Untersuchungskommissionen mit dem expliziten Ziel, diese juristisch und politisch aufzuarbeiten und dadurch neue Konflikte mit neuen Gräueltaten zu verhindern.<sup>147</sup>

## Sri Lanka

Als Präsident Obama am 20. Januar 2009 seine Amtsgeschäfte aufnahm, zeichnete sich der militärische Höhepunkt des jahrzehntelangen Bürgerkriegs in Sri Lanka ab. Die 26-jährige Geschichte des Konflikts zwischen der Regierung Sri Lankas und der tamilischen Rebellenorganisation Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) ist voller Berichte über Verletzungen des humanitären Völkerrechts, Terroranschläge und Kriegsverbrechen. Für das Frühjahr 2009 erwarteten die meisten Beobachter die letzten Kämpfe vor dem Ende der LTTE als organisierte militante Kraft.<sup>148</sup> Angesichts

**143** The White House (2012): *Factsheet: Comprehensive Strategy and New Tools to Prevent and Respond to Atrocities*.

**144** US Embassy to the Netherlands (2012): Statement by the United States of America, Eleventh Session of the Assembly of States Parties of the International Criminal Court, The Hague, 15.11., [http://www.state.gov/j/gcj/us\\_releases/remarks/2012/200880.htm](http://www.state.gov/j/gcj/us_releases/remarks/2012/200880.htm), abgerufen am 18.12.2012.

**145** Column Lynch (2009): U.S. to Join U.N. Human Rights Council, Reversing Bush Policy, *The Washington Post*, 31.03., <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/03/31/AR2009033102782.html>, abgerufen am 18.12.2012.

**146** US Mission to the United Nations in Geneva (2011): Ambassador Donahoe on the UNGA Suspension of Libya's Human Rights Council Membership, 02.03, <http://geneva.usmission.gov/2011/03/02/ambassador-donahoe-on-the-unga-suspension-of-libya%E2%80%99s-human-rights-council-membership/>, abgerufen am 18.12.2012.

**147** US Mission to the United Nations in Geneva (2011): Secretary Clinton congratulates HRC for Mandating Human Rights Investigation in Syria, Press Statement, 23.08., <http://geneva.usmission.gov/2011/08/24/secretary-clinton-syria/>, abgerufen am 18.12.2012.

**148** M R Narayan Swamy (2010): *The Tiger Vanquished - LTTE's Story*. New Dehli: Sage Publications India, 151.

der rücksichtslosen Vorgehensweise auf beiden Seiten waren in dieser Phase weitere massenhafte Gräueltaten zu erwarten.

In dieser Situation bemühte sich die US-Regierung einerseits mit diplomatischen Mitteln um ein Ende laufender Gräueltaten. Andererseits versuchte sie mit anhaltendem diplomatischem Druck auf die Regierung in Colombo einen Beitrag zur nationalen Versöhnung und Aufarbeitung zu leisten, um ein mittelfristiges Wiederaufflammen der Gewalt und der Gräueltaten zu verhindern. Durch die von Wikileaks veröffentlichten Drahtberichte zwischen der Botschaft in Colombo, der US-Vertretung bei den Vereinten Nationen in New York und dem Außenministerium in Washington sind diese Anstrengungen außergewöhnlich gut belegt.

Die Verhinderung schwerster Menschenrechtsverletzungen war jedoch nicht das einzige Interesse der USA. Sri Lanka liegt in der Nähe stark befahrener Handelsrouten zwischen dem Persischen Golf und Ostasien. Dadurch und aufgrund seiner Rolle als Umschlagplatz zwischen den benachbarten Regionen genießt es eine gewisse geopolitische Bedeutung. Einige Beobachter sehen Sri Lanka als Spielball in einem neuen geostrategischen Tauziehen zwischen den USA, Indien und China. Die bereits unter Bush sichtbare Abkehr der USA von Colombo sowie die angespannten Beziehungen zum indischen Nachbarn ließ die Regierung unter Präsident Mahinda Rajapaksa nach eigener Aussage nach neuen Freunden in Beijing, Teheran und Tripolis suchen, wie ein Bericht des US-Senats feststellt.<sup>149</sup>

Washington hat außerdem ein Interesse daran, einen stärkeren Beitrag Sri Lankas für internationale Friedenseinsätze zu erzielen. Dafür bilden sie auch weiterhin Nachwuchskräfte des Militärs Sri Lankas aus, insbesondere in der Bedeutung von Menschenrechtsnormen.<sup>150</sup> Außerdem unterstützten sie die Küstenwache und Grenzpolizei bei der Verhinderung von Waffenschmuggel und der Erkennung von Komponenten für Massenvernichtungswaffen.<sup>151</sup>

Gerade wegen dieser anderen Interessen in Sri Lanka ist es interessant, dass die Beziehung zwischen Sri Lanka und den USA seit Ende des Krieges wesentlich von der Diskussion über Gräueltaten während der ersten Monate des Jahres 2009 bestimmt ist.<sup>152</sup> Eine ehemalige amerikanische Botschafterin in Sri Lanka, Teresita C. Schaffer, kritisierte den menschenrechtlichen Schwerpunkt der Beziehungen sogar als unangemessen einseitig: «Sri Lanka wurde zu einem Symbol für Menschenrechtsprobleme – ein Land, in dem die USA zeigen konnten, dass sie eine ernsthafte Menschenrechtspolitik verfolgen. Für Washington stehen aber auch andere Interessen auf dem Spiel

**149** US Senate (2009): *Sri Lanka: Recharting U.S. Strategy after the war*. 111th Congress, 1st Session, Washington, DC 07.12.

**150** US Department of State (2012): *Congressional Budget Justifications. Foreign Operations Annex: Regional Perspectives, Fiscal Year 2013*. US Department of State, Washington, DC März/April, 704.

**151** Ebd., 705.

**152** Dies zeigt beispielsweise ein Besuch des Außenministers Sri Lankas, G.L. Peiris, in Washington, der meinte, dass die US-Perspektive auf die Menschenrechtsslage in Sri Lanka die Beziehung zwischen den Ländern nicht «eindimensional» bestimmen lassen sollte, Lachlan Carmichael (2010): Sri Lanka urges US to tackle business. AFP, 26.05., <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5itfkrEoY6aW2zRhNKZ1J8RW08fjw>, abgerufen am 11.01.2013.

in Sri Lanka, wie die Wirtschafts- und Handelsverbindungen mit den USA und die strategische Lage der Insel. Doch ohne dass es zumindest Anzeichen dafür gab, dass sich die Probleme mit den Menschenrechten und Kriegsverbrechen auf dem Weg der Lösung befanden, hatten die Vertreter eines breiteren Dialoges mit Colombo in der Washingtoner Politikdebatte keine Chance.»<sup>153</sup>

### *Gewalt gegen Zivilisten 2009*

Der Präsident Sri Lankas, Mahinda Rajapaksa, war 2005 mit dem Versprechen gewählt worden, den Konflikt in Sri Lanka endgültig zu beenden. Seit Mitte 2006 führte die Armee erst im Osten und ab September 2007 auch im Norden der Insel Großoffensiven durch und eroberte in kurzer Folge wichtige Stellungen der LTTE. Im Januar 2009 fiel die – de facto – Hauptstadt der Rebellengebiete, Killinochchi. Bedrängt von den vorrückenden Regierungstruppen zogen sich die Tamil Tigers auf ein stetig schrumpfendes Gebiet im Nordosten zurück. Einen Großteil dieses Gebietes hatte die Regierung als «No Fire Zones» (NFZ) deklariert, wo die Zivilbevölkerung Schutz finden sollte. Laut einem UN-Expertenbericht waren dort rund 300.000 tamilische Zivilisten eingeschlossen; viele von ihnen wurden von den Rebellen an der Flucht gehindert.<sup>154</sup> Trotz des NFZ-Status wurden dort sowohl die Krankenhäuser als auch die notdürftigen Zelte der Flüchtlinge im Frühjahr 2009 wiederholt sowohl mit Artillerie angegriffen als auch aus der Luft bombardiert. Schätzungen zu Opferzahlen gehen weit auseinander, der genannte Bericht der Vereinten Nationen geht mittlerweile jedoch von bis zu 40.000 Toten als Folge der letzten Phase der militärischen Auseinandersetzung aus.<sup>155</sup>

Sowohl in der Öffentlichkeit als auch in vertraulichen diplomatischen Treffen tobte ein intensiver Deutungskampf darüber, was eigentlich in und um die No-Fire-Zones stattfand. Die Regierung Sri Lankas blockierte den Zugang für internationale Medien. Auch internationale Hilfsgüter fanden über das UN-Welternährungsprogramm oder das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) nur in spärlichem Umfang ihren Weg ins Vanni, das dichte Dschungelgebiet im Norden Sri Lankas. Gleichzeitig sprach das Verteidigungsministerium unter der Führung des Präsidentenbruders Gotabaya Rajapaksa von einer «humanitären Operation» zur «Befreiung» der Zivilisten im Rahmen der «Terrorismusbekämpfung.» Das aus der tamilischen Diaspora finanzierte Nachrichtenportal «Tamilnet» dokumentierte demgegenüber die Version der LTTE, nach der die Regierungsarmee ein Blutbad nach dem anderen

<sup>153</sup> Teresita C. Schaffer (2012): Sri Lanka's day of reckoning. *The Hindu*, 22.03., <http://www.thehindu.com/opinion/lead/sri-lankas-day-of-reckoning/article3025593.ece>, abgerufen am 11.01.2013.

<sup>154</sup> United Nations (2011): *Report of the Secretary-General's Panel of Experts on Accountability in Sri Lanka*. New York, 31.03., 28.

<sup>155</sup> Ebd., 41.

an Zivilisten verübe, weswegen diese auch nicht freiwillig das von den Rebellen kontrollierte Gebiet verlassen wollten.<sup>156</sup>

### *Diplomatische Initiativen der USA zur Beendigung von Kriegsverbrechen*

In Reaktion auf diese Berichte riefen US-Außenministerin Hillary Clinton und ihr damaliger britischer Amtskollege David Miliband Anfang Februar 2009 die LTTE und die sri-lankische Regierung dazu auf, nicht in die NFZ und insbesondere nicht auf medizinische Einrichtungen zu schießen.<sup>157</sup> Selbst das IKRK, das normalerweise nur vertraulichen Druck auf Kriegsparteien zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts ausübt, sah sich zu öffentlicher Kritik gezwungen. In einer Pressemitteilung über die humanitäre Situation im Vanni klagte das Rote Kreuz, dass die heftigen Auseinandersetzungen zwischen beiden Konfliktparteien das IKRK an seiner humanitären Arbeit hinderten.<sup>158</sup> Daraufhin veröffentlichte die Menschenrechtskommission des US-Repräsentantenhauses einen offenen Brief an Präsident Rajapaksa. Sie schrieben: «Als Ihre Freunde und Verbündete im Kampf gegen den Terrorismus können wir nicht untätig zusehen, wenn internationale Schutzpflichten von irgendeiner Seite verletzt werden.» Weiterhin führte der Brief die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Regierung Sri Lankas auf.<sup>159</sup>

Die Situation wurde unterdessen immer dringlicher. Die Armee war im Begriff, die letzte Befestigung der LTTE in Puthukkudiyiruppu (PTK) einzunehmen, während die Regierung unter Druck war, bis zum singhalesischen (und tamilischen) Neujahr im April die LTTE endgültig zu besiegen. Die Regierung hatte einen schmalen Küstenstreifen zur zweiten NFZ erklärt, in der immer noch ein Großteil der dortigen Zivilbevölkerung der sengenden Hitze und den Kämpfen ausgesetzt waren.<sup>160</sup> Am 13. März 2009 rief Außenministerin Clinton Präsident Rajapaksa direkt an und erklärte, die Armee Sri Lankas solle nicht in die zivilen Gebiete der Konfliktzone schießen.<sup>161</sup> In folgenden Treffen mit Ministern und anderen Vertretern der Regierung wies der damalige US-Botschafter in Colombo, Robert Blake, immer wieder auf die Zusage

**156** Vgl. zwei Berichte: TamilNet (2009): *Unprecedented civilian carnage in Vanni*. 20.01., <http://www.tamilnet.com/art.html?catid=13&artid=28076>, abgerufen am 11.12.2012. Ministry of Defense and Urban Development Sri Lanka (2009): *Situation Report on 20 February 2009*. 20.02., <http://www.defence.lk/situ.asp?fname=20090220>, abgerufen am 11.12.2012.

**157** US Embassy to Sri Lanka and the Maldives (2009): *United States and United Kingdom Joint Statement on the Humanitarian Situation in Sri Lanka*. 03.02., <http://srilanka.usembassy.gov/sdpr-3feb09.html>, abgerufen am 11.12.2012.

**158** International Committee of the Red Cross (2009): *Sri Lanka: ICRC maintains support for hospital hit by shelling*. 02.02., <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/interview/sri-lanka-interview-020209.htm>, abgerufen am 06.02.2013.

**159** Tom Lantos Human Rights Commission House Committee on Foreign Affairs (2009): *Letter to the President of Sri Lanka*. 17.02., [http://tlhrc.house.gov/press\\_display.asp?id=1557](http://tlhrc.house.gov/press_display.asp?id=1557), abgerufen am 11.12.2012.

**160** United Nations (2011): *Report of the Secretary-General's Panel of Experts on Accountability in Sri Lanka*, 28.

**161** US Embassy to Sri Lanka and the Maldives (2009): *Humanitarian Situation in Sri Lanka: Statement by Gordon Duguid, Acting Deputy Spokesman*. 13.03., <http://srilanka.usembassy.gov/prds-13mar09.html>, abgerufen am 11.12.2012.

von Präsident Rajapaksa gegenüber Clinton hin, keine Zivilisten innerhalb der NFZ zu beschießen. Als der sri-lankische Außenminister Bogollagama leugnete, dass die Armee auf die NFZ schießen würde, entgegnete Blake, dies sei «nicht glaubwürdig» angesichts der vielen unabhängigen Quellen, über die die Botschaft verfüge.<sup>162</sup> Die US-Regierung war sich bewusst, was ein Vorrücken der Regierungskräfte in die Schutzzone für die Zivilisten bedeuten würde. In einem Drahtbericht an Washington beschrieb Blake die Situation in dramatischen Worten:<sup>163</sup> «Eine Entscheidung der Regierung, mit Gewalt in die Schutzzonen einzudringen, um die verbliebenen Kader der Tamil Tigers zu töten oder gefangen zu nehmen, hätte katastrophale humanitäre Folgen. Zuverlässige Quellen deuten darauf hin, dass die Tamil Tigers in Vorbereitung auf eine lange Belagerung Gräben und Bunker errichtet haben. Wenn nicht ein Großteil der Zivilbevölkerung vorher fliehen oder evakuiert werden kann, dann könnten tausende, wenn nicht zehntausende Zivilisten getötet werden, sobald die Regierung versucht, sich mit Gewalt Zugang zu den Schutzzonen zu verschaffen.»<sup>164</sup>

In einem Treffen am 18. März 2009 warnte Blake den Außenminister Sri Lankas vor möglichen Kriegsverbrecherprozessen gegen Mitglieder seiner Regierung, einem internationalen Aufschrei und abnehmender öffentlicher Unterstützung in den USA und anderen Geberländern für den Wiederaufbau im Norden, sollte die Regierung in die Schutzzonen vordringen.<sup>165</sup>

Seinen Vorgesetzten in Washington schlug Blake am 19. März einen diplomatischen Plan vor, um möglichst viele Zivilisten aus der NFZ zu retten. Er informierte Washington, dass die LTTE die tamilischen Zivilisten mit Waffengewalt daran hinderte, aus den von ihr kontrollierten Gebieten zu fliehen, und sie so als menschliche Schutzschilde benutzte. Ein verstärkter Druck auf die LTTE war also dringend notwendig. Er betonte auch, dass angesichts der LTTE-Propaganda, welche die Auffanglager der Armee als «Konzentrationslager» bezeichnete, die Kritik an den dortigen Zuständen zumindest öffentlich nicht zu laut sein durfte. Laut Blakes Plan sollte die internationale Gemeinschaft daher zu einer Feuerpause aufrufen und der übertriebenen LTTE-Propaganda über die humanitäre Situation außerhalb des Vanni den Wind aus den Segeln nehmen. Im Gegenzug müsste die Regierung mehr Transparenz und eine bessere humanitäre Versorgung ermöglichen. Würde die UN die mangelnde Kooperationsbereitschaft der LTTE in humanitären Fragen öffentlich machen, so Blakes Plan, dann würden Teile der tamilischen Diaspora, von deren Finanzierung und politischer

**162** US Embassy Colombo (2009): *Sri Lanka: Ambassador Presses On Safe Zone Shelling And Medicine; Urges Improvement In Human Rights And Outreach To Tamil Diaspora*. Wikileaks, 19.03., <http://www.cablegatesearch.net/cable.php?id=09COLOMBO307>, abgerufen am 19.12.2012.

**163** «Unless significant numbers of civilians can escape or be evacuated, thousands, or even tens of thousands, of civilians could be killed if the GSL tries to enter the safe zone forcibly.» Robert Blake, US-Botschafter in Sri Lanka, 19.03.2009.

**164** US Embassy Colombo (2009): *A Suggestion for getting many of Sri Lanka's Civilians out of the conflict*. Wikileaks, 19.03., <http://www.cablegatesearch.net/cable.php?id=09COLOMBO308>, abgerufen am 19.12.2012.

**165** Ebd.

Unterstützung die LTTE nach wie vor abhängt, möglicherweise Druck auf die LTTE-Führung ausüben, einem Großteil der Zivilisten die Flucht zu ermöglichen.<sup>166</sup>

Der Plan fand in Washington Unterstützung, aber scheiterte letztendlich an der unnachgiebigen Haltung der Konfliktparteien. Trotz der Bemühungen der USA verhinderte China, dass sich der Sicherheitsrat offiziell mit dem Bürgerkrieg in Sri Lanka beschäftigen konnte. Laut einem internen Untersuchungsbericht der Vereinten Nationen hielt kein einziges UN-Gremium eine offizielle Sitzung zur Situation in Sri Lanka während der letzten Kriegesmonate ab.<sup>167</sup> Der Sonderberichterstatter des UN-Menschenrechtsrates für Binnenvertriebene, Walter Kälin, besuchte Sri Lanka zwar Anfang April,<sup>168</sup> aber Bemühungen der USA und anderer Staaten, einen zusätzlichen Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für die Koordination der Freilassung der Zivilisten einzusetzen, scheiterten am Widerstand der Regierung Sri Lankas.<sup>169</sup> Ban Ki-moon rief beide Parteien wiederholt dazu auf, eine humanitäre Feuerpause einzulegen.<sup>170</sup> Als die Regierung am 12. April tatsächlich eine 48-stündige Feuerpause ankündigte, konnten nur sehr wenige Zivilisten aus dem von der LTTE kontrollierten Gebiet fliehen. Die geringe Zahl nutzte die Regierung im Folgenden als Gegenargument für erneute Feuerpausen, da diese lediglich der LTTE die Chance geben würden, sich neu aufzustellen.<sup>171</sup>

Auch nach Scheitern des UN-Plans versuchten die USA weiterhin, diplomatischen Druck auszuüben. Botschafter Blake verglich die Situation im Vanni in einem Gespräch mit dem Außenminister Sri Lankas mit dem Völkermord in Ruanda und warnte vor dem «PR-Desaster», das die Regierung erwarten würde.<sup>172</sup> In Washington zeigte Assistant Secretary for South and Central Asian Affairs, Richard Boucher, dem sri-lankischen Staatssekretär Palitha Kohona Satellitenbilder, auf denen der Beschuss einer NFZ zu sehen war.<sup>173</sup> Auf diesen Bildern waren Flüchtlingscamps vor und nach dem Beschuss von Artillerie zu erkennen. Doch so kurz vor dem Ziel des militärischen Sieges über die LTTE stießen alle Appelle bei Präsident Rajapaksa und seiner Regierung auf taube Ohren.

**166** Ebd.

**167** United Nations (2012): *Report of the Secretary-General's internal review panel on United Nations action in Sri Lanka*. United Nations, New York November.

**168** United Nations (2009): *United Nations Expert on internally displaced to visit Sri Lanka*. 01.04., <http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/8910E3BC361FB53CC125758B004F73FB?opendocument>, abgerufen am 11.12.2012.

**169** US Secretary of State (2009): *Assistant Secretary Boucher Meets With Palitha Kohona*. 14.04., <http://www.cablegatesearch.net/cable.php?id=09STATE36734&q=lanka%20sri>, abgerufen am 12.12.2012.

**170** UN Secretary-General (2009): *Secretary-General deeply distressed at ongoing civilian casualties, confinement in Vanni region of Sri Lanka, reminds government of responsibility to protect*, Doc. SG/SM/1216. 03.04., <http://www.un.org/News/Press/docs/2009/sgsm12166.doc.htm>, abgerufen am 12.12.2012.

**171** US Embassy Colombo (2009): *Sri Lanka: Visit By Unsyg Chief Of Staff Nambiar Yields Mixed Results*. Wikileaks, 17.04., <http://www.cablegatesearch.net/cable.php?id=09COLOMBO431>, abgerufen am 12.12.2012.

**172** Ebd.

**173** US Secretary of State (2009): *Assistant Secretary Boucher Meets With Palitha Kohona*.

Erst wenige Tage vor dem Ende der bewaffneten Auseinandersetzungen äußerte sich Präsident Obama persönlich. Nachdem der UN-Sicherheitsrat erstmals zumindest eine Presseerklärung abgegeben hatte,<sup>174</sup> wandte sich Obama direkt an die Konfliktparteien: «Also fordere ich die Tamil Tigers auf, ihre Waffen niederzulegen und die Zivilisten gehen zu lassen. [...] Ich rufe auch die sri-lankische Regierung auf, eine Reihe von Schritten zu ergreifen, um diese humanitäre Krise zu lindern: Erstens, die Regierung sollte den wahllosen Beschuss stoppen, der bereits Hunderte unschuldiger Menschenleben gekostet hat, unter anderem [in] mehreren Krankenhäusern, und die Regierung muss ihrer Verpflichtung nachkommen, keine schwere Waffen in der Konfliktzone einzusetzen. [...]»<sup>175</sup> Kurz nach Obamas Stellungnahme drohte die Außenministerin mit der Blockade eines Kredits des Internationalen Währungsfonds (IWF) in Höhe von zwei Milliarden Dollar für Sri Lanka, sollte es nicht zu einem schnellen Ende von Gewalt kommen.<sup>176</sup> Weder der Aufruf des Präsidenten noch diese Drohung änderte etwas an der Situation vor Ort.

### *Einsatz für Aufarbeitung*

Nach Kriegsende im Mai 2009 konzentrierten sich die US-amerikanischen Anstrengungen auf die Aufarbeitung der Gräueltaten. Die unternahm sowohl bilaterale als auch multilaterale Maßnahmen und konnte dabei auf die Unterstützung durch den Kongress zurückgreifen. Beide Häuser des Kongresses hatten entsprechende parteiübergreifende Resolutionen verabschiedet.<sup>177</sup>

Im Oktober 2009 veröffentlichte das Außenministerium im Auftrag des Kongresses einen Bericht über mutmaßliche Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen in den letzten Kriegsmonaten in Sri Lanka. Das US-Außenministerium war damit die erste staatliche oder internationale Stelle, die systematische Daten vorlegte.<sup>178</sup> Diese bezogen sich auf Verstöße beider Seiten, darunter über 300 dokumentierte Fälle der Rekrutierung von Kindersoldaten, den Beschuss von Zivilisten und medizinischen Einrichtungen, die Erschießung von Kriegsgefangenen, «Verschwindenlassen» («forced disappearances») von Personen und völkerrechtswidrige Behinderung der Versorgung der Zivilbevölkerung mit Nahrungsmitteln und Medizin. Für die Rekru-

- 
- 174** UN Security Council (2009): *Security Council Press Statement on Sri Lanka*, Doc. SC/9659. 13.05., <http://www.un.org/News/Press/docs/2009/sc9659.doc.htm>, abgerufen am 12.12.2012.
- 175** The White House (2009): *Statement by the President on the situation in Sri Lanka and detainee photographs*. 13.05., [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Statement-by-the-President-on-the-Situation-in-Sri-Lanka-and-Detainee-Photographs/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Statement-by-the-President-on-the-Situation-in-Sri-Lanka-and-Detainee-Photographs/), abgerufen am 12.12.2012.
- 176** Joe Leahy (2009): *US threatens to block IMF loan to Sri Lanka*. *Financial Times*. 15.05., <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/c1c206d2-414a-11de-bdb7-00144feabdc0.html#axzz2PVwtVI1w>, abgerufen am 13.01.2013. BBC News (2009): *Sri Lanka denies IMF loan delay*. 30.04., [http://news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/8027634.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/8027634.stm), abgerufen am 15.01.2013.
- 177** US Senate (2011): *Expressing support for internal rebuilding, resettlement, and reconciliation within Sri Lanka that are necessary to ensure a lasting peace*. S.RES.84. 01.03. US House of Representatives (2011): *Expressing support for internal rebuilding, resettlement, and reconciliation within Sri Lanka that are necessary to ensure a lasting peace*. H.RES.177. 17.03.
- 178** US Department of State (2009): *Report to Congress on Incidents During the Recent Conflict in Sri Lanka*. Washington, DC Oktober, <http://www.state.gov/documents/organization/131025.pdf>, abgerufen am 12.12.2012.

tierung von Kindersoldaten wurde die LTTE verantwortlich gemacht; für alle anderen Verstöße vor allem die Streitkräfte der Regierung. Mit Fotos aus den NFZs und Vorher-Nachher-Satellitenbildern wurden die Vorwürfe eindrucksvoll illustriert. Der Bericht betonte jedoch, dass es sich keinesfalls um «rechtliche Schlussfolgerungen» handele, was angesichts des erschwerten Zugangs zu Informationen aus erster Hand auch kaum möglich gewesen wäre.

Der Druck einiger Kongressabgeordneter auf die Regierung lässt sich teilweise auf die Bemühungen von tamilischen Diasporagruppen in den USA zurückführen, die in NGOs und Bürgerinitiativen versuchen, Druck auf Abgeordnete und die Regierung auszuüben. Die NGO Tamils Against Genocide (TAG) reichte außerdem bei einem Bezirksgericht in Kalifornien Klage gegen Verteidigungsstaatssekretär Gotabaya Rajapaksa und General Sarath Fonseka, den Oberkommandierenden der Streitkräfte während des Krieges, ein.<sup>179</sup> Gotabaya Rajapaksa ist US-Staatsbürger, Fonseka besitzt eine Green Card. Die offensichtliche politische Parteinahme der TAG, deren Klageschrift nicht auf die Rechtsverletzungen durch die LTTE eingeht, kostete die Organisation jedoch aus Sicht der Administration erhebliche Glaubwürdigkeit.<sup>180</sup> Eine weitere Klage vor einem Bezirksgericht in Texas gegen Präsident Mahinda Rajapaksa wurde mit dem Verweis auf die Immunität Rajapaksas als Staatsoberhaupt abgelehnt.<sup>181</sup> Die US-Bemühungen um eine Aufarbeitung der Gräueltaten des Bürgerkriegs beschränkten sich jedoch nicht auf den Kongress und tamilische Exilgruppen. Anlässlich einer Sondersitzung des UN-Menschenrechtsrats direkt nach Kriegsende unterstützten die USA, damals noch kein Mitglied des Gremiums, im Mai 2009 einen Resolutionsentwurf, den Human Rights Watch als gleichermaßen kritisch gegenüber der Regierung und den Rebellen bezeichnete.<sup>182</sup> Der europäisch-amerikanische Entwurf scheiterte katastrophal, als das Gremium den Gegenentwurf Sri Lankas verabschiedete, der das Verhalten der Regierung lobte und einseitig Menschenrechtsverletzungen der LTTE anprangerte. Wenig später enthielt sich die US-Regierung in einer Abstimmung über einen geplanten IWF-Kredit,<sup>183</sup> welcher die durch den jahrzehntelangen Krieg geleerten Devisenreserven auffüllen sollte.<sup>184</sup> Als die sri-lankische Regierung im Mai 2010 auf internationalen Druck eine Lessons Learnt and Reconcili-

**179** Tamils Against Genocide (2009): *Grand Jury Indictment For Genocide, United States District Court Central District of California*. <http://www.tamilsagainstgenocide.org/Docs/Final800pIndictmentDocument.pdf>, abgerufen am 13.12.2012.

**180** Vgl. International Crisis Group (2010): *The Sri Lankan Tamil Diaspora after the LTTE. Asia Report No.186*, 23.02; TamilNet (2011): TAG to file civil case against Rajapakse in Texas Federal Court. 23.01., <http://tamilnet.com/art.html?catid=13&artid=33455>, abgerufen am 13.12.2012.

**181** TamilNet (2011): *TAG to file civil case against Rajapakse in Texas Federal Court*.

**182** Human Rights Watch (2009): *Sri Lanka: UN Rights Council Fails Victims*. New York 27.05., <http://www.hrw.org/news/2009/05/27/sri-lanka-un-rights-council-fails-victims>, abgerufen am 18.01.2013.

**183** Der Widerstand einiger Länder wie der USA führten jedoch nicht zu einer Blockade der Kreditlinie, s. Bob Davis und Meena Thiruvengadam (2009): *Sri Lankan Loan Is Cleared by the IMF*. *Wall Street Journal*, 25.07., <http://online.wsj.com/article/SB124848621909480655.html>, abgerufen am 13.12.2012.

**184** Daily Mirror (2012): *IMF approves US\$ 427mn for SL* 03.04., <http://www.dailymirror.lk/news/17765-sri-lanka-to-receive-4268-million-after-imf-review.html>, abgerufen am 12.12.2012.

ation Commission (LLRC) einrichtete, reagierte UN-Botschafterin Rice mit einer Liste konkreter Kriterien, die eine glaubwürdige Aufarbeitung im Rahmen der Kommission erfüllen müsse.<sup>185</sup> Im Juni 2010 besuchten Samantha Power and David Pressman Sri Lanka und sprachen direkt mit Präsident Rajapaksa, allerdings ohne den Inhalt ihrer Gespräche öffentlich zu machen.<sup>186</sup>

Im März 2012 brachten die USA eine neue Resolution im UN-Menschenrechtsrat zur Aufarbeitung der Gräueltaten in Sri Lanka ein. Diesmal konnten die USA und ihre Partner eine Mehrheit organisieren. Insbesondere Indien, das 2009 noch für die Gegenresolution gestimmt hatte, konnte überzeugt werden, für den konstruktiv formulierten Text zu stimmen.<sup>187</sup> Die Resolution rief die Regierung Sri Lankas dazu auf, einen Aktionsplan für die Umsetzung der Empfehlungen der LLRC bis im Herbst 2012 zu erstellen.<sup>188</sup> Dies war auch der Tenor des jüngsten Berichts des State Departments, den dieses im April 2012 veröffentlichte.<sup>189</sup>

### Fazit

Am Beispiel Sri Lankas lässt sich aufgrund der veröffentlichten Drahtberichte des US-Außenministeriums das diplomatische Engagement der US-Regierung in seltener Genauigkeit nachzeichnen. Dabei wird deutlich, dass die Obama-Administration ein erhebliches Maß an hochrangiger Aufmerksamkeit in den Versuch der Verhinderung von Gräueltaten während der Endphase des Krieges und zur Beförderung einer konstruktiven Aufarbeitung investierte.

Darin scheint ein klarer Bruch mit der Bush-Administration zu bestehen. Zwar betonten auch Vertreter der Obama-Administration stets das Recht der Regierung Sri Lankas, die LTTE zu bekämpfen, doch der Unterschied in der Schwerpunktsetzung war gerade aus Sicht Rajapaksas deutlich. In einem Treffen mit der neuen amerikanischen Botschafterin im September 2009 beschwerte sich Präsident Rajapaksa, Präsident Bush habe ihn persönlich dazu ermutigt, den Terrorismus zu bekämpfen. Das habe er mit dem Sieg gegen die LTTE (die auch in den USA als terroristische Organisation geführt wurde) erfolgreich getan, und nun würde er von der (neuen) US-Regierung dafür kritisiert.<sup>190</sup> Während sich die Regierung Sri Lankas in ihren Handlungen

**185** US Mission to the United Nations (2010): *Statement by US Ambassador Susan E. Rice on Sri Lanka's Announcement of a Commission on Lessons Learned and Reconciliation*. 10.05., <http://usun.state.gov/briefing/statements/2010/141657.htm>, abgerufen am 13.12.2012.

**186** US Embassy to Sri Lanka and the Maldives (2010): *Senior White House Officials Visiting Sri Lanka*. 15.06., <http://srilanka.usembassy.gov/pr-15june10.html>, abgerufen am 13.12.

**187** The Economist (2012): *Sri Lanka and the UN. Stricter standards*. 23.03., <http://www.economist.com/blogs/banyan/2012/03/sri-lanka-and-un>, abgerufen am 13.12.

**188** UN Human Rights Council (2012). *Promoting reconciliation and accountability in Sri Lanka*. Resolution A/HRC/19/2. 22.03.

**189** US Department of State (2012): *Report to Congress: Measures Taken by the Government of Sri Lanka and International Bodies To Investigate and Hold Accountable Violators of International Humanitarian and Human Rights Law*. Office of Global Criminal Justice, 04.04., <http://www.state.gov/j/gcj/srilanka/releases/187408.htm>, abgerufen am 13.12.2012.

**190** US Embassy Colombo (2009): *President Bewildered, Frustrated With U.S. Sri Lanka Policy*. Wikileaks, 18.09., <http://www.cablegatesearch.net/cable.php?id=09COLOMBO893>, abgerufen am 12.12.2012.

also von der Rhetorik der Bush-Administration bestätigt sah, änderte sich dieser Eindruck mit Beginn der Obama-Administration.

## Kirgistan

In der Nacht vom 10. zum 11. Juni 2010 brachen in der südkirgisischen Regionalhauptstadt Osch Straßenkämpfe zwischen Gangs aus, die sich hauptsächlich aus Vertretern der Volksgruppen der Kirgisen und Usbeken zusammensetzten. Die Gewalt eskalierte schnell. Nach Zahlen einer internationalen Untersuchungskommission kamen in den folgenden drei Tagen mindestens 470 Menschen ums Leben, drei Viertel davon Usbeken. Fast 2.000 Angehörige beider Volksgruppen wurden verletzt. Innerhalb von Tagen waren über 400.000 Menschen – die meisten von ihnen Usbeken – auf der Flucht. Mehr als 3.000 Häuser in den Städten Osch und Dschalalabat wurden zerstört.<sup>191</sup>

Eine Mitarbeiterin des Global Centre for the Responsibility to Protect nannte den Ausbruch ethnischer Gewalt in Kirgistan im Sommer 2010 einen «Textbuchfall für die Schutzverantwortung».<sup>192</sup> Die Fronten verliefen entlang ethnischer Rivalitäten, und ein Großteil der Verbrechen – vor allem Vergewaltigungen, Brandstiftungen und andere Gräueltaten – waren geplant, organisiert und extrem schnell umgesetzt worden. Auch wenn die Gewalt nach einigen Tagen abebbte, bestand ein akutes Risiko, dass sie wieder ausbrechen würde. Im Kontext extremer Schwäche der staatlichen Institutionen machten internationale Beobachter lokale politischen Opportunisten für die Gewaltausbrüche verantwortlich.<sup>193</sup> Aus Sicht der US-Regierung kann es nicht an allgemeinen Warnsignalen für politische Instabilität und ethnische Gewalt gefehlt haben: Zwei Monate vorher hatte ein Putsch stattgefunden, und die öffentliche Unzufriedenheit mit der politischen Repression des Vorgängerregimes war ebenso bekannt wie die Geschichte ethnischer Spannungen zwischen Kirgisen und Usbeken im Süden des Landes, die bereits 20 Jahre zuvor zu gewaltsamen Auseinandersetzungen geführt hatten. Damals waren mehr als 300 Menschen getötet und über 500 verletzt worden.<sup>194</sup> Auch damals fanden die Ausbrüche während einer Zeit extremer politischer Instabilität statt.<sup>195</sup> Konkrete Warnungen und Aufrufe zum Handeln in den Tagen und Wochen vor den Gräueltaten sind jedoch nicht bekannt.

**191** Kyrgyzstan Inquiry Commission (KIC) (2011): *Report of the Independent International Commission of Inquiry into the Events in Southern Kyrgyzstan in June 2010*. 02.05; Jim Nichol (2012): *Kyrgyzstan: Recent Developments and U.S. Interests*. Congressional Research Service, Washington DC, 26.10., 2.

**192** James Traub (2010): *It's not too late to save Kyrgyzstan*. *Foreign Policy*, 22.06.2010, [http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/22/its\\_not\\_too\\_late\\_to\\_save\\_kyrgyzstan\\_by\\_james\\_traub?page=0,1](http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/22/its_not_too_late_to_save_kyrgyzstan_by_james_traub?page=0,1), abgerufen am 15.12.2012.

**193** Mark Tran (2010): *War in Kyrgyzstan: what is causing the violence?* *The Guardian*, 14.06., <http://www.guardian.co.uk/world/2010/jun/14/kyrgyzstan-conflict-background>, abgerufen am 15.01.2013.

**194** Nichol, a.a.O., 2.

**195** International Crisis Group (2010): *The Pogroms in Kyrgyzstan*. Brussels/Nairobi, 23.08., 1.

Der politische Coup im April 2010 und die im Juni folgenden Gewaltausbrüche brachten die USA in eine schwierige Situation, da Kirgistan einen wichtigen US-Luftwaffenstützpunkt in der Nähe der Hauptstadt Bishkek beherbergt.<sup>196</sup> Der Stützpunkt ist eine wichtige Drehscheibe für den Truppentransport von und nach Afghanistan. 2010 passierten mehr als 50.000 US-Soldaten pro Monat die Basis.<sup>197</sup> Seit ihrer Errichtung im Jahre 2001 stand die Basis im Mittelpunkt eines Wettbewerbes zwischen Russland und den USA um Einfluss in Zentralasien.<sup>198</sup> Kirgisische Regierungen haben es seither verstanden, die beiden Großmächte gegeneinander auszuspielen.<sup>199</sup> Gleichzeitig fand die Krise in Kirgistan im Sommer 2010 zu einem Zeitpunkt statt, an dem Washington den beim Amtsantritt Obamas versprochenen «Neustart» in der Beziehung zu Russland betonen wollte.<sup>200</sup>

### *Einsatz der Administration für eine Untersuchungskommission*

Kurz nach Ausbruch der Gewalt bat die Chefin der Übergangsregierung Otunbayeva Russland um militärischen Beistand, um die Gewalt zu beenden.<sup>201</sup> Russland versprach aber nur humanitäre Hilfe. Die USA reagierten ebenfalls mit einer Aufstockung der humanitären Hilfe für die Region und kündigten gemeinsame diplomatische Anstrengungen mit Kirgistan, Usbekistan, Russland und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) an.<sup>202</sup> Robert Blake, der erst kürzlich aus Sri Lanka zurückgekehrt und nun als Assistant Secretary im Außenministerium für Zentralasien verantwortlich war, reiste einige Tage nach den Gewaltausbrüchen in die Region, um sich mit führenden Politikern in Kirgistan und Usbekistan zu treffen.<sup>203</sup>

Keine dieser Maßnahmen konnte schnell genug wirken, um der dreitägigen Gewalt ein Ende zu setzen – das Ziel konnte nur sein, einen erneuten Ausbruch zu verhindern und die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen. Der US-Sonderbotschafter für Kriegsverbrechen und globale Strafjustiz, Stephen Rapp, und David Pressman vom Nationalen Sicherheitsrat engagierten sich persönlich im

**196** Jentleson (2012): *The Obama Administration and R2P: Progress, Problems and Prospects*, 416, a.a.O.

**197** International Crisis Group (2010): *The Pogroms in Kyrgyzstan*, 20.

**198** Ellen Barry (2010): *Value to Big Powers May Not Save Kyrgyzstan*. *The New York Times*, 18.06., <http://www.nytimes.com/2010/06/19/world/asia/19memo.html>, abgerufen am 15.01.2013.

**199** Alexander Cooley (2012): *The New Great Game in Central Asia*. *Foreign Affairs*, 07.08., <http://www.foreignaffairs.com/articles/137813/alexander-cooley/the-new-great-game-in-central-asia>, abgerufen am 15.01.2013.

**200** The White House (2010): *U.S.-Russia Relations: «Reset» Fact Sheet*. Washington DC, 24.06., <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/us-russia-relations-reset-fact-sheet>, abgerufen am 15.01.2013; Jentleson (2012): *The Obama Administration and R2P: Progress, Problems and Prospects*.

**201** Barry (2010): *Value to Big Powers May Not Save Kyrgyzstan*, a.a.O.

**202** Traub (2010): *It's not too late to save Kyrgyzstan*, a.a.O.

**203** US Department of State (2010): *Press Conference With Assistant Secretary Blake and Ambassador Gfoeller*. 19.06., <http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2010/143383.htm>, abgerufen am 15.12.2012.

UN-Menschenrechtsrat.<sup>204</sup> Dort brachten die USA bereits am 18. Juni eine Resolution ein, die die Gewaltausbrüche verurteilte und eine genaue Untersuchung der Ereignisse forderte.<sup>205</sup> Auch Präsident Obama sowie andere hochrangige Mitglieder seiner Regierung setzten sich im Folgenden für eine unabhängige Untersuchungskommission ein, um die Ereignisse vom Juni 2010 aufzuklären.<sup>206</sup> Sie stellten dabei deutlich den Zusammenhang zwischen der Aufarbeitung der Gewalt und der Verhinderung weiterer Taten her. Robert Blake sagte zum Beispiel bei einer Pressekonferenz in Osch, eine Aufarbeitung sei wichtig, «um zu verstehen, wie neue Ausbrüche von Gewalt verhindert werden können, aber auch um sicherzustellen, dass diejenigen zur Rechenschaft gezogen werden, die dafür verantwortlich waren».<sup>207</sup>

Laut Samantha Power zeigte die Krise in Kirgistan die wichtige Rolle der Position des Directors for War Crimes and Atrocities sowie ihrer eigenen Position. In den Treffen im Weißen Haus zur Krise in Kirgistan war nun immer mindestens eine Person vertreten, die die Situation ausschließlich im Hinblick auf die Prävention weiterer Gräueltaten betrachtete. Im Gegensatz zu den Kollegen, die die Lage aus einem regionalen Blickwinkel betrachteten, verfügten Power und David Pressman über eine thematische Perspektive. In einer Rede im November 2010 erinnert sich Power: «Wir konnten uns fragen, von unserem Wissen zu früheren Situationen von Gewaltausbrüchen ausgehend: Was sind unsere Optionen? [...] Es ist nicht nur der Fokus auf dieses Thema, es geht auch um den Vergleich zu anderen Situationen. Die Antworten auf die letzte Situation werden nicht zutreffen, aber sie helfen uns die richtigen Fragen zu stellen.»<sup>208</sup> So konnten Power und Pressman helfen, zusammen mit Stephen Rapps Büro eine Reihe von Empfehlungen zu entwickeln, wie genau die unabhängige Untersuchungskommission aussehen könnte. Innerhalb weniger Tage erstellte ihr Büro eine Übersicht von allen bisherigen Kommissionen und legte diese den Entscheidungsträgern vor.<sup>209</sup> Mit diesen Informationen unterstützen die USA auch den Vorsitzenden der internationalen Untersuchungskommission, Kimmo Kiljunen.<sup>210</sup>

**204** Power (2010): *Remarks at International Symposium on Preventing Genocide and Mass Atrocities, a.a.O.*

**205** Mission of the United States Geneva (2010): *U.S. Statement Introducing Human Rights Council Resolution on Kyrgyzstan*. 18.06., <http://geneva.usmission.gov/2010/06/18/hrc14-kyrgyz/>, abgerufen am 15.01.2013; Power, ebd.

**206** The White House (2010): *Read-out of President Obama's Meeting with Kyrgyzstani President Roza Otunbayeva*. 24.10., <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/09/24/read-out-president-obamas-meeting-with-kyrgyzstani-president-roza-otunba>, abgerufen am 15.01.2013; US Department of State (2010): *Instability in Kyrgyzstan: The International Response*. 27.07., <http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2010/145207.htm>, abgerufen am 15.01.2013.

**207** US Department of State (2010): *Press Conference with Assistant Secretary Blake*. 19.07., <http://m.state.gov/md145002.htm>, abgerufen am 15.12.2012.

**208** Power (2010): *Remarks at International Symposium on Preventing Genocide and Mass Atrocities, a.a.O.*

**209** Ebd.

**210** Ebd.

### *Unterstützung für eine OSZE-Polizeimission*

Neben der Untersuchungskommission setzte sich die Administration für eine 52-köpfige Polizeimission der OSZE ein, die im Juli 2010 von den Außenministern der Organisation beschlossen wurde. Diese sollte vor allem im Süden des Landes die kirgisische Polizei beraten und trainieren.<sup>211</sup> Die USA erklärte sich sowohl bereit, selber Polizisten zu stellen, als auch den größten Anteil der Kosten für die Mission zu übernehmen. Ein US-Beamter argumentierte gegenüber Analysten der Crisis Group, die USA hofften damit die Fähigkeit der Polizeimission zu erhöhen und weiteren ethnischen Konflikten vorzubeugen.<sup>212</sup> Präsident Obama traf Otunbayeva im September 2010 und setzte sich ihr gegenüber für die Entsendung der OSZE-Polizeimission ein.<sup>213</sup> Otunbayeva hatte die OSZE-Mission zwar ursprünglich unterstützt, ihre Regierung war aber nicht in der Lage, diese wirklich durchzusetzen. Regierungsbeamte sowie führende Politiker im Süden wehrten sich gegen die Mission. Insbesondere Politiker und Mitglieder des Sicherheitsapparates, die im Verdacht standen, die Gewalt unterstützt zu haben (wie der Bürgermeister von Osh), übten Druck auf Otunbayeva aus, weil sie befürchteten, die Mission würde ihre eigene Macht einschränken.<sup>214</sup>

### *Magere Ergebnisse*

Die Polizeimission wurde schließlich in einer abgeschwächten Form und mit Verspätung im November 2010 autorisiert.<sup>215</sup> Statt der ursprünglich vorgesehenen 52-köpfigen internationalen Polizeimission wurde ab Dezember 2010 eine aus nationalen und internationalen Beamten zusammengesetzte «Community Security Initiative» entsandt.<sup>216</sup> Die USA stellten acht Polizeibeamte und zwei Million US-Dollar für die Initiative bereit.<sup>217</sup> Nach Angaben der International Crisis Group hat die Arbeit der OSZE aber zu keinen spürbaren Verbesserungen des Sicherheitsapparates geführt.<sup>218</sup>

Die internationale Untersuchungskommission veröffentlichte am 2. Mai 2011 ihren Bericht. Darin stellte sie fest, dass die Gewalttaten im Juni 2010 teilweise systematisch geplant und orchestriert waren und damit Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellten. Der Bericht kritisierte auch die Übergangsregierung Otunbayeva

**211** BBC News (2010): *OSCE to send police force to Kyrgyzstan*. 16.07., <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-10658140>, abgerufen am 20.01.2013.

**212** International Crisis Group (2010): *The Pogroms in Kyrgyzstan*, 21.

**213** The White House (2010): *Read-out of President Obama's Meeting with Kyrgyzstani President Roza Otunbayeva*.

**214** Eurasianet (2010): *OSCE Police Mission for Kyrgyzstan Stalls*. 01.09., <http://www.eurasianet.org/node/61838>, abgerufen am 30.01.2013.

**215** Organization for Security and Co-operation in Europe (2013): *The Community Security Initiative*. <http://www.osce.org/home/89515>, abgerufen am 30.01.2013.

**216** Nichol (2012): *Kyrgyzstan: Recent Developments and U.S. Interests*, a.a.O., 2.

**217** Ebd.; US Department of State (2012): *U.S. Response on Community Security Initiative in Kyrgyzstan*. 31.05., <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2012/05/201205316540.html#axzz2JY2rxxlE>, abgerufen am 30.01.2013.

**218** International Crisis Group. (2012). *Kyrgyzstan: Widening ethnic divisions in the South*. Brussels/Nairobi, 29.03., 10.

und beschuldigte insbesondere die Sicherheitskräfte in Osch, die hauptsächlich kirgisischer Abstammung waren, sich an den Gewalttaten mitschuldig gemacht zu haben.<sup>219</sup> Otunbayevas Regierung wies das Ergebnis der Kommission allerdings zurück. Das kirgisische Parlament erklärte den Leiter der Untersuchungskommission zur «persona non grata».<sup>220</sup> Die Drahtzieher für die Gewalt von 2010 wurden bis heute nicht zur Verantwortung gezogen.<sup>221</sup>

### Fazit

In einem Bericht kurz nach den Gräueltaten in Kirgistan im Sommer 2010 empfahl die International Crisis Group zwei zentrale Maßnahmen für die internationale Gemeinschaft: die gründliche Aufarbeitung der Ereignisse in Südkirgistan und die Etablierung einer Polizeimission der OSZE.<sup>222</sup> Beide Maßnahmen zielten darauf ab, einen erneuten Gewaltausbruch zu verhindern. Die Unterstützung für die Polizeimission und die UN-Untersuchungskommission durch die Obama-Regierung waren im Einklang mit diesen Forderungen und stellen durchaus die Nutzung von plausiblen Instrumenten für die Verhinderung von Gräueltaten dar. Gerade weil in Kirgistan wichtige andere Interessen der USA im Mittelpunkt standen, scheint die Analyse Samantha Powers einleuchtend, dass ihr Büro dazu beitragen konnte, die Verhinderung von Gräueltaten nicht vollständig aus dem Blick zu verlieren.

Die Crisis Group empfahl allerdings auch, die zukünftige Entwicklungshilfe für die kirgisische Regierung von der umfassenden Aufarbeitung der Gewalt abhängig zu machen. Einen solchen Druck konnte die US-Regierung aber schwer aufbauen – zu groß ist das Interesse der Amerikaner, ihren wichtigen Militärstützpunkt zu erhalten. Auch waren die USA nicht daran interessiert, eine stärkere Rolle Russlands in der Prävention neuer Gräueltaten in Kirgistan zu fordern, dem einzigen Staat, der über genügend Einfluss verfügt hätte, die Situation entscheidend zu verbessern. Ein größerer Einfluss Russlands in Kirgistan wäre keine willkommene Entwicklung für die USA. Kirgistan ist dementsprechend ein Fall, bei dem sich das Interesse an der Verhinderung weiterer Gräueltaten nur zu einem sehr geringen Maße gegen andere Interessen der Vereinigten Staaten durchsetzen konnte.

Eine Folge des geringen Engagements der internationalen Gemeinschaft und der Vereinigten Staaten ist eine unzureichende Aufarbeitung der Gräueltaten vom Sommer 2010. Die Situation in Südkirgistan ist daher auch weiterhin angespannt und der Ausbruch neuer Gewalttaten möglich.<sup>223</sup>

**219** Kyrgyzstan Inquiry Commission (KIC). (2011). *Report of the Independent International Commission of Inquiry into the Events in Southern Kyrgyzstan in June 2010*.

**220** Nichol, a.a.O., 3.

**221** Human Rights Watch (2011): *Distorted Justice: Kyrgyzstan's Flawed Investigations and Trials on the 2010 Violence*. New York, Juni 2011.

**222** International Crisis Group (2010): *The Pogroms in Kyrgyzstan*, ii.

**223** International Crisis Group (2012): *Kyrgyzstan: Widening ethnic divisions in the South*.

## Sudan & Südsudan

Die komplexe Konfliktkonstellation im Sudan und Südsudan wird international zumeist vereinfacht dargestellt: zum einen als Nord-Süd-Konflikt zwischen dem Regime in Khartum (Sudan) und den mittlerweile erfolgreichen Separatisten in Juba (Südsudan) und zum anderen als der Darfur-Konflikt im Westen des Landes.<sup>224</sup> Der zweite sudanesischer Bürgerkrieg zwischen 1983 und 2005 kostete nach Schätzungen der Vereinten Nationen mehr als zwei Millionen Menschen das Leben.<sup>225</sup> In Darfur starben seit 2003 nach Angaben des Auswärtigen Amtes etwa 300.000 Menschen; mehr als zwei Millionen mussten fliehen.<sup>226</sup> Erst die Gräueltaten der Dschandschawid und ihre maßgebliche Unterstützung durch Mitglieder der Regierung in Khartum führten dazu, dass der Sudan international so viel Aufmerksamkeit erhielt wie kein anderer Konflikt in Afrika.<sup>227</sup> Sowohl der US-amerikanische Kongress als auch US-Außenminister Colin Powell bezeichneten die Gräueltaten in Darfur als «Völkermord».<sup>228</sup> Eine UN-Untersuchungskommission ging nicht ganz so weit, sprach jedoch von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen.<sup>229</sup> 2009 erließ der IstGH einen Haftbefehl gegen Präsident Omar al-Bashir, der mittlerweile sowohl auf Verbrechen gegen die Menschlichkeit als auch auf Völkermord lautet.<sup>230</sup>

Das «Comprehensive Peace Agreement» (CPA) von 2005 setzte dem damals längsten Bürgerkrieg Afrikas zwischen Nord und Süd offiziell ein Ende, und zeichnete zwei Szenarien vor: entweder die Beibehaltung der staatlichen Einheit mit grundlegenden Reformen, oder – nach einer Übergangsfrist von sechs Jahren und auf Grundlage einer Volksabstimmung im Süden – die Abspaltung des Südsudans. Nach Einschätzung von Experten war diese Perspektive für Khartum deshalb akzeptabel, weil im Sezessionsfall der Reformdruck im Norden wegfiel und das herrschende Regime die eigene Macht konsolidieren konnte, ohne – zumindest aus der eigenen Interpretation der betreffenden Rechtsfragen – auf einen Großteil der Öleinnahmen

- 
- 224** Vgl. Auswärtiges Amt (2012): *Zwei Staaten vor großen Herausforderungen*. 21.05., [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Afrika/Sudan/Sudan-AktuelleSituationEntwicklung\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Afrika/Sudan/Sudan-AktuelleSituationEntwicklung_node.html), abgerufen am 25.01.2013. Für weiterführende Literatur zum Sudankonflikt siehe zum Beispiel: Andrew S. Natsios (2012): *Sudan, South Sudan, and Darfur: What Everyone Needs to Know*. Oxford: Oxford University Press. Gerard Prunier (2007): *Darfur. Der «uneindeutige» Genozid*. Hamburg: Hamburger Edition. Alex de Waal und Julie Flint (2008): *Darfur: A New History of a Long War (African Arguments)*. London: Zed Books.
- 225** United Nations (2005): *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General*. Geneva, 25.01., 19.
- 226** Auswärtiges Amt (2012): *Der Darfur-Konflikt*. 22.05., [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Afrika/Sudan/Darfur\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Afrika/Sudan/Darfur_node.html), abgerufen am 25.01.2013.
- 227** United Nations (2005): *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General*; Auswärtiges Amt (2012): *Der Darfur-Konflikt*, 3-5.
- 228** US Senate (2004): *Declaring Genocide in Darfur*. Jentleson (2012): *The Obama Administration and R2P: Progress, Problems and Prospects*. 403.
- 229** United Nations (2005): *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General*.
- 230** Auswärtiges Amt (2012): *Der Darfur-Konflikt*.

auf dem Gebiet des Südens verzichten zu müssen.<sup>231</sup> Die politischen Vertreter des Südens sahen das natürlich anders, und hatten darin sowohl die Bush- als auch später die Obama-Administration im Wesentlichen hinter sich.

Die Bush-Regierung hatte sich schon bei den Verhandlungen zum CPA für die Möglichkeit der Abspaltung eingesetzt. Parteiübergreifend stand die US-amerikanische Sudan-Politik unter erheblichem Einfluss zivilgesellschaftlicher Aktivisten, deren Großteil einseitig zugunsten des Südens Partei ergriff. Das liegt zum Teil an der Vereinfachung der komplexen Konfliktzusammenhänge in ein Schwarz/Weiß-Bild, in dem der sudanesischer Diktator Bashir die «böse» und die südsudanesischen Rebellen die «gute» Rolle spielen.<sup>232</sup> Christliche Gruppen in den USA setzen sich zudem besonders für ihre Glaubensbrüder ein, die im Südsudan eine Mehrheit stellen.<sup>233</sup> Der Einfluss der Sudanlobby beschränkte sich jedoch nicht auf die Bush-Administration, im Gegenteil. Auch für Obama waren diese Gruppen so wichtig, dass er am Tag des Referendums im Südsudan einen Namensartikel in der New York Times veröffentlichte und zwei Tage vor der Vorstellung des Atrocities Prevention Board im April 2012 eine Videobotschaft zu Grenzkonflikten und der Verteilung von Öleinnahmen aufnahm.<sup>234</sup> Das Video wurde den versammelten Aktivisten publikumswirksam vorgeführt.<sup>235</sup>

### *Streit um eine Sudanstrategie*

Im März 2009, zwei Monate nach seinem Amtsantritt, ernannte Obama den ehemaligen Luftwaffengeneral Scott Gration zu seinem Sondergesandten für den Sudan und bezeichnete die Beendigung der Gewalt gegen Zivilisten im Sudan als Priorität seiner Administration.<sup>236</sup> Für die folgenden sechs Monate beschäftigte sich das Außenministerium mit der Entwicklung einer Sudanstrategie.

Dabei stießen zwei unterschiedliche Ansätze und ihre Protagonisten aufeinander. UN-Botschafterin Susan Rice vertrat in etwa die Position der meisten zivilgesellschaftlichen Lobbygruppen, d.h. eine kompromisslos harte Linie gegen die Regierung

**231** Peter Schumann (2011): *Nach dem Referendum - Fragil und autoritär*. 24.01., <http://www.zeit.de/2011/04/P-Sudan-Demokratie>, abgerufen am 20.01.2013. Peter Schumann (2012): *Die UN auf dem Prüfstand - Warum die Zwei-Staaten-Lösung Südsudan bislang keinen Frieden gebracht hat*. Vereinte Nationen 3/2012: 106-112, hier S. 110.

**232** Alan Boswell (2012): *The Failed State Lobby*. *Foreign Policy*, 09.07., [http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/07/09/the\\_failed\\_state\\_lobby](http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/07/09/the_failed_state_lobby), abgerufen am 20.01.2013.

**233** Ebd.

**234** Barack Obama (2011): *In Sudan, an Election and a Beginning*. *The New York Times*, 08.01., <http://www.nytimes.com/2011/01/09/opinion/09obama.html>, abgerufen am 17.12. Helene Cooper (2008): *A World of Issues Waiting, Obama and His Foreign Policy Squad Brush Up*. *The New York Times*, 16.12., <http://www.nytimes.com/2008/12/16/us/politics/16policy.html>, abgerufen am 18.12.2012.

**235** The White House (2012): *Honoring the Pledge of Never Again: Sudan, South Sudan and the LRA: What More Can Be Done? (Video)*, 23.04., <http://www.youtube.com/watch?v=1qd-08bVQHs>, abgerufen am 04.04.2013.

**236** The White House (2009): *President Obama Announces Major General Scott Gration as U.S. Special Envoy for Sudan*, 18.03., [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Sudan-Special-Envoy-Statement](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Sudan-Special-Envoy-Statement), abgerufen am 23.12.2012.

Bashir. Sie war der Sudanlobby eng verbunden.<sup>237</sup> Obwohl die Gewalt gegen Zivilisten in Darfur inzwischen deutlich zurückgegangen war, sprach sie von einem «andauernden Genozid».

Scott Gration und die Berufsdiplomaten im Außenministerium argumentierten dagegen, eine Beendigung der Konflikte und Gräueltaten im Sudan sei nur mit einem stärkeren Zugehen auf Bashir möglich. Der Ständige Vertreter der USA in Khartum, Alberto Fernandez, riet seinen Vorgesetzten in einem vertraulichen Bericht vom April 2009, sich von der Darfur-Lobby weniger unter Druck setzen zu lassen: «Es lohnt sich [...] zu verhandeln, statt Fragen von Krieg und Frieden aufs Spiel zu setzen und aus Angst vor Kritik von Aktivisten auf einen tieferehenden Dialog zu verzichten.»<sup>238</sup> Gration schlug vor, der Regierung des Sudan im Gegenzug für bessere Zusammenarbeit diplomatische und ökonomische Anreize in Aussicht zu stellen.<sup>239</sup> Den Genozid-Vorwurf der Zivilgesellschaft spielte Gration herunter und sprach öffentlich – in direktem Widerspruch zu Rice – nur von den «Überresten von Völkermord» in Darfur.<sup>240</sup>

Im Oktober 2009 veröffentlichte die Regierung schließlich ihre Sudanstrategie, die offenbar einen Kompromiss zwischen den zwei Fraktionen darstellte. Darin bezeichnete die Regierung die Gewalt in Darfur als Genozid, stellte aber auch positive Anreize für Khartum in Aussicht. In der Pressemitteilung dazu begründete das Außenministerium eine «klare Verpflichtung» der Vereinigten Staaten für die sudanesischen Bevölkerung damit, dass die USA als erster Staat die Gewalt in Darfur unmissverständlich als Völkermord bezeichnet habe.<sup>241</sup> In der Strategie kündigte die Administration an, mit einer Mischung aus positiven Anreizen und Druck sowie einer breit angelegten multilateralen Kampagne drei strategische Ziele zu verfolgen. Als erstes dieser Ziele im Sudan nannte die Regierung «ein endgültiges Ende von Konflikt, schwersten Menschenrechtsverletzungen und Völkermord in Darfur».<sup>242</sup> Das zweite Ziel war die friedliche Umsetzung des CPA von 2005. In zumindest rhetorisch deutlicher Abgrenzung zur Bush-Regierung betonte die US-Regierung in der Strategie, dass die beiden ersten Ziele nur zusammen erreicht werden könnten.<sup>243</sup> NGOs und Experten hatten

**237** Rebecca J. Hamilton (2012): *Special Report: The wonks who sold Washington on South Sudan*. Reuters, 11.07., <http://www.reuters.com/article/2012/07/11/us-south-sudan-midwives-idUSBRE86A0GC20120711>, abgerufen am 20.01.2013.

**238** US Embassy Khartoum (2009): *Yesterday's CPA in today's Sudan*. Wikileaks, 14.04.2009, <http://cablegatesearch.net/cable.php?id=09KHARTOUM513&q=lra>, abgerufen am 23.12.2012.

**239** Peter Wallsten und Edmund Sanders (2009): *U.S. reshaping Darfur policy*. Los Angeles Times, 04.08., <http://articles.latimes.com/2009/aug/04/world/fg-sudan4>, abgerufen am 23.12.2012

**240** Colum Lynch (2009): *Sudan's 'Coordinated' Genocide in Darfur Is Over, U.S. Envoy Says*. Washington Post, 18.06., <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/06/17/AR2009061703491.html>, abgerufen am 10.01.2013.

**241** US Department of State (2009): *Sudan: A Critical Moment, A Comprehensive Approach (Media Note)*, 19.10., <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/oct/130672.htm>, abgerufen am 17.12.2012.

**242** Ebd.

**243** Anja Dargatz (2009): *US-sudanesische Beziehungen im Aufwind: Kehrtwende oder «business as usual»?* Friedrich-Ebert-Stiftung, Oktober 2009, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/06779.pdf>, abgerufen am 10.01.2013, 5.

der Bush-Regierung und anderen internationalen Akteuren vorgeworfen, während der Verhandlungen zum CPA die Verhinderung von Gräueltaten in Darfur vernachlässigt zu haben.<sup>244</sup> Als drittes Ziel wollte die Regierung sicherstellen, dass der Sudan kein Rückzugsgebiet für internationale Terroristen bietet. Seit Jahren gab es zumindest Informationsaustausch und ein Ausbildungsprogramm der US-Geheimdienste für ihre sudanesischen Kollegen.<sup>245</sup> So wertvoll die Anti-Terror-Zusammenarbeit sei, so das Strategiepapier, sie dürfe nicht zur Verhandlungsmasse für die Regierung in Khartum werden, um sich «ihrer Verantwortung in Darfur oder bei der Umsetzung des CPA zu entziehen».<sup>246</sup> Wie sich solche Zielkonflikte ausschließen lassen, erklärte die Strategie allerdings nicht.

### *Referendum 2011: Ein außenpolitischer Erfolg Obamas?*

Das Referendum im Südsudan war für den 9. Januar 2011 geplant. Aus vielerlei Gründen machten die Vorbereitungen für das Referendum im Laufe von 2010 nur sehr langsam Fortschritte, während das gegenseitige Misstrauen und die Befürchtungen vor einem erneuten Ausbruch des Krieges wuchsen. Für diesen Fall erwarteten Beobachter wiederum massenhafte Gräueltaten.<sup>247</sup>

Nicht nur die US-Regierung insgesamt, sondern auch Präsident Obama persönlich engagierte sich in außergewöhnlichem Maße dafür, dieses Risiko zu reduzieren. Ben Rhodes, Redenschreiber und Berater Obamas, beschreibt ein Treffen der Verantwortlichen für die Sudan-Politik mit dem Präsidenten im Sommer 2010. Aus den Beiträgen der Anwesenden wurde deutlich, dass die Vorbereitungen für das Referendum unzureichend und der Druck der internationalen Gemeinschaft auf Khartum nicht groß genug waren, und dass für den Fall einer Verschiebung oder Ausfall des Referendums ein Gewaltausbruch sehr wahrscheinlich wäre. Der Präsident, so Rhodes, «wies uns praktisch an, das Drehbuch zu zerreißen und ein neues zu schreiben». Obama beauftragte den damaligen Stabschef im Nationalen Sicherheitsrat, Denis McDonough, die diplomatischen Anstrengungen der Regierung dafür

**244** John Prendergast und Roger Winter (2007): *An All-Sudan Solution - Linking Darfur and Sudan*. Washington D.C., November 2007.

**245** Jeff Stein (2010): *CIA training Sudan's spies as Obama officials fight over policy*. *Washington Post*, 30.08., [http://voices.washingtonpost.com/spy-talk/2010/08/cia\\_training\\_sudans\\_spies\\_as\\_o.html](http://voices.washingtonpost.com/spy-talk/2010/08/cia_training_sudans_spies_as_o.html), abgerufen am 14.01.2013. Peter Schumann (2010): *Keine einfache Mission: Internationale Akteure und der Frieden im Sudan in: Sudan – Kein leichter Weg in die Zukunft*, herausgegeben von Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, 100-112.

**246** US Department of State (2009): *Sudan: A Critical Moment, A Comprehensive Approach (Media Note)*.

**247** Jon Termin und Laurence Woocher (2012): *Learning from Sudan's 2011 Referendum*. *United States Institute of Peace Special Report* März 2012, <http://www.usip.org/files/resources/SR303.pdf>, abgerufen am 10.01.2013; Mark Landler (2010): *U.N. Delegation Presses Sudan to Allow a Referendum and Avert a New Civil War*. *The New York Times*, 08.10., <http://www.nytimes.com/2010/10/09/world/africa/09sudan.html>, abgerufen am 17.12.2012.; Maggie Fick (2010): *UN is preparing for worst-case scenarios in Sudan*, 21.10., <http://www.csmonitor.com/World/Africa/Africa-Monitor/2010/1221/UN-is-preparing-for-worst-case-scenarios-in-Sudan>, abgerufen am 17.12.2012.

zu koordinieren.<sup>248</sup> Daraus entstand ein Plan, der Khartum für die konstruktive Unterstützung des Referendums, die Akzeptanz seiner Ergebnisse und ein Ende der Gewalt in Darfur positive Anreize in Aussicht stellte. Dazu gehörten ein Schuldenerlass, die Normalisierung der diplomatischen Beziehungen sowie die Aufhebung von Handelseinschränkungen.<sup>249</sup>

Am Rande der UN-Vollversammlung im September 2010 kaperte Obama ein Treffen zum Referendum im Sudan, zu dem der UN-Generalsekretär eigentlich auf Außenminister-Ebene eingeladen hatte. Obama entschied, anstelle Hillary Clintons selbst daran teilzunehmen.<sup>250</sup> Damit löste er eine Kettenreaktion aus: Über 40 Staats- und Regierungschefs nahmen letztendlich teil und forderten in einem gemeinsamen Communiqué ein pünktliches und friedliches Referendum sowie die Anerkennung des Ergebnisses.<sup>251</sup>

Denis McDonough, nun in der Rolle eines stellvertretenden Nationalen Sicherheitsberaters, saß ab Oktober 2010 mindestens drei Mal wöchentlich, zeitweise sogar täglich, ressortübergreifenden Treffen zum Sudan im Weißen Haus vor.<sup>252</sup> Obama selbst ließ sich täglich über die Lage im Sudan informieren. Der Präsident, der Vizepräsident, der Nationale Sicherheitsberater, die Außenministerin und der Generalstabschef versuchten immer wieder, telefonisch oder in persönlichen Treffen Einfluss auf die Konfliktparteien im Sudan zu nehmen. Vizepräsident Biden reiste im Juni 2010 in die Region und drängte bei Treffen mit afrikanischen Regierungschefs auf eine pünktliche Durchführung des Referendums. Unter anderem traf er den ägyptischen Regierungschef Mubarak und übte Druck auf den südsudanesischen Präsidenten Salva Kiir aus. Biden mahnte in dem Treffen, dass die Südsudanesen sich voll hinter ein pünktliches Referendum stellen müssten: «Mir ist egal, was Khartum tut oder nicht. Wir können das nicht mehr wollen als Sie.»<sup>253</sup> Auch in Gesprächen mit Chinas Präsident Hu Jintao sprach Obama das Thema an.<sup>254</sup>

Im Rahmen der Vereinten Nationen unterstützten die USA die Blauhelmmis-sion UNMIS bei ihren Planungen für die möglichen Folgen des Referendums. Mit anderen UN-Organisationen arbeitete die US-Regierung an einer schnellen humanitären Reaktion für den Fall umfangreicher Gewaltausbrüche. In den Monaten vor dem Referendum führte Susan Rice zwei Reisen des Sicherheitsrates in den Sudan,

**248** Michael Gerson (2010): *An Obama foreign policy win in South Sudan*. *Washington Post*, 10.12., <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/12/09/AR2010120904473.html>, abgerufen am 10.01.2013.

**249** Diese Anreize wurden trotz des verhältnismäßig friedlichen Verlaufs des Referendums nie umgesetzt. Die US-Regierung machte nach dem Referendum die Lösung der noch ausstehenden Streitfragen zwischen dem Sudan und Südsudan zur Bedingung.

**250** The White House (2012): *Honoring the Pledge of Never Again Closing Remarks: Ben Rhodes*. 23.04., [http://www.youtube.com/watch?v=uWUumVV3B\\_U](http://www.youtube.com/watch?v=uWUumVV3B_U), abgerufen am 19.12.2012.

**251** Neil MacFarquhar (2010): *Obama Presses for Peace in Likely Sudan Partition*. *The New York Times*, 24.10., [http://www.nytimes.com/2010/09/25/world/africa/25nations.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2010/09/25/world/africa/25nations.html?_r=0), abgerufen am.

**252** US Department of State (2010): *Sudan Panel Discussion with USG Officials and NGO Experts*. 22.10., <http://fpc.state.gov/149802.htm>, abgerufen am 17.12.2012.

**253** Hamilton (2012): *Special Report: The wonks who sold Washington on South Sudan*.

**254** US Department of State (2010): *Sudan Panel Discussion with USG Officials and NGO Experts*.

während der Sondergesandte «unablässig» an den Verhandlungen der Konfliktparteien mit der Afrikanischen Union und der Troika (Großbritannien, Norwegen, USA) beteiligt war.<sup>255</sup>

In einer Rede im November 2010 – zwei Monate vor dem Referendum – fasste Samantha Power die Anstrengungen der Regierung zusammen: «Obwohl noch sehr viel schiefgehen kann im Sudan – sowohl vor als auch nach dem 9. Januar –, so habe ich es doch noch nie erlebt, dass die US-Regierung so viel Zeit und Energie für die Prävention von Gewalt aufbringt, anstatt nachträglich darauf zu reagieren.»<sup>256</sup> Mitte Januar 2011 schien sich der Aufwand gelohnt zu haben: Das Referendum war friedlich verlaufen. Nicht nur die Obama-Administration selbst, sondern auch kritische Beobachter in den USA wie der konservative Aktivist und frühere Bush-Redenschreiber Michael Gerson bewerteten das friedliche Referendum als einen außenpolitischen Erfolg Obamas.<sup>257</sup>

Aus Expertensicht ist der friedliche Verlauf des Referendums jedoch keinesfalls allein den Bemühungen der Obama-Administration zu verdanken. Nicht nur engagierten sich auch andere internationale Akteure ungewöhnlich stark, zentral sei vor allem die Politik im Sudan.<sup>258</sup> Dazu gehören vor allem die innenpolitischen Vorteile der Abspaltung für das Bashir-Regime und die unterschiedlichen Interpretationen zwischen Nord und Süd über die ökonomischen Implikationen der Spaltung. Letzteres hatte zur Folge, dass sich Khartum dem Referendum gar nicht in den Weg stellte.<sup>259</sup>

### *Anhaltende Gräueltaten und Kritik an der US-Regierung*

Bald nach dem Referendum brachen trotzdem neue bewaffnete Auseinandersetzungen aus. In den Grenzregionen Abyei, Süd-Kordofan und Blauer Nil kämpft seit dem Sommer 2011 ein militärischer Zusammenschluss von Rebellen Gruppen gegen die Regierung in Khartum.<sup>260</sup> Auch im Südsudan gibt es ethnische Gewaltkonflikte, die allein 2011 nach UN-Schätzungen mehr als 325.000 Menschen zur Flucht zwangen.<sup>261</sup> Seit Anfang 2012 führen Nord- und Südsudan mehr oder weniger offen einen neuen zwischenstaatlichen Krieg. In all diesen bewaffneten Auseinandersetzungen wird Gewalt gegen Zivilisten als ein Mittel der Kriegsführung eingesetzt.<sup>262</sup>

<sup>255</sup> Ebd.

<sup>256</sup> So Samantha Power selbst, s. Samantha Power (2010): *Remarks at International Symposium on Preventing Genocide and Mass Atrocities. Goals and Challenges of International Cooperation*, a.a.O.

<sup>257</sup> Foreign Policy Magazine (2012): *Grading Obama's Foreign Policy*. 23.01., [http://www.foreign-policy.com/articles/2012/01/23/grading\\_obama\\_s\\_foreign\\_policy?page=full](http://www.foreign-policy.com/articles/2012/01/23/grading_obama_s_foreign_policy?page=full), abgerufen am 17.12.2012. Gerson (2010): *An Obama foreign policy win in South Sudan*.

<sup>258</sup> Termin und Woocher (2012): *Learning from Sudan's 2011 Referendum*.

<sup>259</sup> Schumann (2011): *Nach dem Referendum - Fragil und autoritär*.

<sup>260</sup> Schumann (2012): *Die UN auf dem Prüfstand - Warum die Zwei-Staaten-Lösung Südsudan bislang keinen Frieden gebracht hat*, 106.

<sup>261</sup> UN Security Council (2011): *Report of the Secretary-General on South Sudan*. S/2011/678, 02.11.

<sup>262</sup> Schumann (2012): *Die UN auf dem Prüfstand, a.a.O.*, 107.

Experten interpretieren diese Konflikte als logische Folge dessen, dass in den Verhandlungen zum CPA und in den sechs folgenden Jahren zentrale Streitpunkte auf die lange Bank geschoben worden waren. Dazu gehören u.a. der Status der Grenzregion Abyei und die Verteilung des Öleinkommens. Die Verzögerungstaktik entsprach dem Wunsch der politischen Führung im Südsudan, die «alle strittigen Themen auf eine Zeit nach [der Unabhängigkeit] [verschob]» – und darin die volle Unterstützung der US-Regierung hatte, wie schon bei der Verhandlung des CPA.<sup>263</sup> Die Sudan-Lobby in der Zivilgesellschaft interpretiert das anders und kritisiert nun die Obama-Administration dafür, nicht härter gegen die Regierung im Norden vorgegangen zu sein.<sup>264</sup> <sup>265</sup> Einige Aktivisten werfen der Regierung in dem Zusammenhang auch vor, weniger Druck auf das Bashir-Regime ausgeübt zu haben, um die geheimdienstliche Zusammenarbeit zur Terrorismusbekämpfung nicht zu gefährden.<sup>266</sup>

Andere Kritiker wenden sich allerdings gegen die gängige Meinung der amerikanischen NGOs. Sie werfen der Obama-Regierung sowie der Zivilgesellschaft eine zu undifferenzierte Unterstützung für den Südsudan vor. Der Journalist und Sudanexperte Alan Boswell kritisiert die Regierung dafür, vor Korruption und Gräueltaten im Südsudan die Augen zu verschließen.<sup>267</sup> Alex de Waal kritisiert, die unkritische amerikanische Unterstützung mache die Regierung des Südsudan «unbesonnen.» Sie sei sich der Unterstützung Washingtons so sicher, dass sie davon ausgehe, «die Regeln gälten für sie nicht».<sup>268</sup>

### Fazit

Als Samantha Power bei der Vorstellung des Atrocities Prevention Board im April 2012 nach dessen Arbeit zu Syrien und dem Sudan gefragt wurde, stellte sie klar: «Hier fehlt es nicht an Aufmerksamkeit von hochrangigen Politikern.»<sup>269</sup> Auch wenn der Einfluss der USA auf das friedliche Referendum 2011 nicht überschätzt werden sollte, sind hier tatsächlich der politische Wille und ein weit überdurchschnittliches Engagement bis hin zum Präsidenten persönlich unbestreitbar zu erkennen. Wie viele ausführliche Sitzungen mag es im Kanzleramt oder im Auswärtigen Amt dazu auf Chefebene gegeben haben?

<sup>263</sup> Ebd., 109.

<sup>264</sup> Josh Rogin (2012): *Obama's envoy to Sudan stepping down*. *Foreign Policy*, 11.12., [http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2012/12/11/obama\\_s\\_envoy\\_to\\_sudan\\_stepping\\_down](http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2012/12/11/obama_s_envoy_to_sudan_stepping_down), abgerufen am 18.12.2012.; Act for Sudan (2012): *Human Rights Organizations ask Obama for US Sudan Policy Shift*. 11.12., [http://www.foreignpolicy.com/files/fp\\_uploaded\\_documents/121211\\_2012-1211%20Press%20Release%20Sudan%20letter%20to%20Obama.pdf](http://www.foreignpolicy.com/files/fp_uploaded_documents/121211_2012-1211%20Press%20Release%20Sudan%20letter%20to%20Obama.pdf), abgerufen am 18.12.2012.

<sup>265</sup> Act for Sudan (2012): *Human Rights Organizations ask Obama for US Sudan Policy Shift*.

<sup>266</sup> Stein (2010): *CIA training Sudan's spies as Obama officials fight over policy*; Eric Reeves (2011): *What really animates the Obama Administration's Sudan policy?*, 11.10., <http://www.sudantribune.com/What-really-animates-the-Obama,40386>, abgerufen am 14.01.2013.

<sup>267</sup> Boswell (2012): *The Failed State Lobby*.

<sup>268</sup> Ebd.

<sup>269</sup> The White House (2012): *Honoring the Pledge of Never Again: Introduction and Welcome*.

Insgesamt ist die Bilanz der Obama-Regierung zur Verhinderung von Gräueltaten im Sudan jedoch gemischt. Der Vorwurf der Darfur-Lobby, der politische Wille und die Energie der ersten zwei Jahre sei nach dem Referendum abhanden gekommen, ist fragwürdig. Die Fortsetzung der geheimdienstlichen Zusammenarbeit ist zumindest ein Indiz, dass die US-Regierung auch beim Sudan – trotz enorm effektiven Drucks der Zivilgesellschaft – mit Interessenkonflikten zu kämpfen hatte, auch wenn es wenig konkrete Hinweise darauf gibt, dass Obama der Anti-Terror-Zusammenarbeit in konkreten Situationen höhere Bedeutung beimaß als der Beilegung des Konflikts und dem Schutz von Zivilisten vor Gräueltaten.

Schwerwiegender ist jedoch die Kritik von Expertenseite, dass strategische Fehler in der Verhandlungsführung und der einseitigen Parteinahme für die christlichen Rebellen des Südens einen erneuten Ausbruch der Gewalt fast schon vorprogrammiert haben. Dieser Vorwurf weist darauf hin, dass die Verhinderung von Gräueltaten – wie Konfliktprävention auch – nie nur auf einer taktischen Prozessebene allein stattfinden darf. Wie auch in anderen in dieser Studie betrachteten Beispielen, lässt sich keine übergeordnete neue strategische Qualität des US-amerikanischen Einflusses zur Verhinderung von Gräueltaten im Sudan erkennen, auch die komplexen politischen Ursachen für immer neue Gewalt anzugehen.

## Demokratische Republik Kongo

Im Rahmen des Konflikts in der Demokratischen Republik Kongo werden seit mehr als 15 Jahren immer wieder massenhafte Gräueltaten an Zivilisten begangen. Gerade die Afrika-Experten der Administration wie UN-Botschafterin Susan Rice waren schon bei ihrem Amtsantritt seit Jahren mit dem vielschichtigen Konflikt vertraut. Die zivilgesellschaftliche Mobilisierung zum Thema Kongo steht dem oben beschriebenen Engagement zum Sudan zudem nur wenig nach.<sup>270</sup>

Zivilisten sind bereits seit der Kolonialzeit die Hauptleidtragenden von verschiedenen Konflikten und bewaffneten Auseinandersetzungen im Kongo, deren Komplexität hier nur angedeutet werden kann.<sup>271</sup> Grundlegende Ursachen für die fortwährenden Konflikte liegen in Fragen der Landverteilung, Migration und Bürgerrechten.<sup>272</sup> Die USA waren seit der Unabhängigkeit des Kongo im Jahre 1960 im Kongo

<sup>270</sup> Große Organisationen sind unter anderem: *Enough Project, Resolve, Global Witness*

<sup>271</sup> David Van Reybrouck (2012): *Kongo: Eine Geschichte*. Berlin: Suhrkamp Verlag; Dominic Johnson (2009): *Kongo: Kriege, Korruption und die Kunst des Überlebens*. Frankfurt a.M.: Brandes & Apsel. Siehe weiterführend auch Gerard Prunier (2011): *Africa's World War: Congo, the Rwandan Genocide, and the Making of a Continental Catastrophe*. Oxford: Oxford University Press; Jason Stearns (2011): *Dancing in the Glory of Monsters: The Collapse of the Congo and the Great War of Africa*. New York: Perseus Books Group.

<sup>272</sup> Vgl. Mahmood Mamdani (2002): *When victims become killers: Colonialism, nativism, and the genocide in Rwanda* Princeton: Princeton University Press. Kapitel 7.

involviert und unterstützen jahrzehntelang den korrupten Staatschef Mobutu.<sup>273</sup> Um das Thema der anhaltenden Gewalt in der Region zu verstehen, ist ein Rückblick auf den Völkermord in Ruanda 1994 wichtig. Nachdem die von dem heutigen ruandischen Präsidenten Paul Kagame angeführten Tutsi-Rebellen Kigali eingenommen und den Genozid beendet hatten, waren hunderttausende Angehörige der Volksgruppe der Hutu, einschließlich einiger der Haupttäter des Völkermordes, über die Grenze in den Ostkongo geflohen. Dass es dort wiederum zu gewaltsamen Auseinandersetzungen mit Tutsi kam, nahmen die Regierungen Ruandas und Ugandas seitdem immer wieder als Vorwand, militärisch in den Osten des Kongos vorzudringen. Gleichzeitig gab es seit Mitte der 90er Jahre eine Reihe militärischer Vorstöße verschiedenster kongolesischer Rebellengruppen, um die politische Führung in Kinshasa zu stürzen. Im Osten des Kongos agieren Dutzende bewaffnete Gruppen, die teilweise aus dem Kongo selber und teilweise aus Ruanda oder Uganda stammen. Viele dieser Gruppen finanzieren sich durch den Abbau und Handel seltener Rohstoffe, insbesondere Kobalt, Koltan und Gold.<sup>274</sup> Zahlen zu den Opfern der Konflikte im Kongo sind umstritten. Medienorganisationen und NGOs sprechen von mehr als 5 Millionen Todesopfern in den letzten 15 Jahren; hunderttausende Zivilisten wurden vertrieben, vergewaltigt, entführt oder gefoltert.<sup>275</sup> In den letzten 15 Jahren wurden mehrere Friedensabkommen geschlossen und immer wieder kurz darauf gebrochen. Seit 1999 befindet sich eine Friedensmission der Vereinten Nationen (früher MONUC, seit 2010 MONUSCO) im Kongo. Eine der zentralen Aufgaben der Mission ist der Schutz von Zivilisten, allerdings wird immer wieder und auch in amerikanischen Medien berichtet, dass sie bisher nicht in der Lage ist, in einer Region so groß wie Westeuropa Menschen zuverlässig vor Übergriffen zu schützen.<sup>276</sup>

### *Maßnahmen des US-Kongresses*

Das erste und eines der wenigen Gesetze, die Barack Obama als Mitglied des US-Senats verantwortete und die von der republikanischen Kongressmehrheit verabschiedet wurden, betrifft den Kongo. Der «Democratic Republic of the Congo Relief, Security, and Democracy Promotion Act of 2006» fordert unter anderem mehr Druck auf die kongolesische Führung, damit diese Gräueltaten wie den Einsatz von Vergewaltigungen als Kriegstaktik durch ihre eigene Armee besser verhindere. Unter anderem

**273** International Crisis Group (2010): *DR Congo Conflict History*. International Crisis Group (ICG) Brussels/Nairobi, Februar 2010, <http://www.crisisgroup.org/fr/publication-type/key-issues/Research%20Resources/Conflict%20Histories/DR%20Congo%20Conflict%20History.aspx>, abgerufen am 15.01.2013.

**274** Ebd.

**275** Vgl. Benjamin Coghlan et al. (2008): *Mortality in the Democratic Republic of the Congo: An Ongoing Crisis*. New York.

**276** Louise Arbour (2012): *Open Letter to the United Nations Security Council on the Situation in the Democratic Republic of Congo*. International Crisis Group, 11.06., <http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/media-releases/2012/africa/dr-congo-open-letter-to-unscc.aspx>, abgerufen am 06.01.2013.; Robyn Dixon (2012): *U.N. force in Congo, MONUSCO, criticized as ineffective*. *Los Angeles Times*, 22.12., <http://articles.latimes.com/2012/dec/22/world/la-fg-un-congo-20121223>, abgerufen am 03.01.2013.

fordert das Gesetz die Ernennung eines Sondergesandten des US-Präsidenten für die Region der Großen Seen. Nicht zuletzt wurde die Administration aufgefordert, allen Regierungen, die selbst zur Destabilisierung des Kongo beitrugen, die amerikanische Unterstützung zu entziehen – eine klare Drohung an die Nachbarländer Ruanda und Uganda.<sup>277</sup> Inhaltlich nicht mehr als eine unrealistische, teilweise naive Wunschliste, zeigt das Gesetz doch nur, dass Barack Obama sich zwar schon lange vor seiner Wahl zum Präsidenten mit der Verhinderung von Gräueltaten beschäftigt hat, es aber praktisch damals weitgehend bedeutungslos blieb. Ohnehin kann der amerikanische Kongress in Fragen der Außenpolitik nur Empfehlungen an die Exekutive aussprechen, diese ist jedoch keineswegs daran gebunden.

Konkreter war eine andere parlamentarische Initiative. Als Teil eines Gesetzes zur Finanzmarktregulierung – «Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protect Act» – erließ der Kongress neue Transparenzbestimmungen zu den sogenannten «Konfliktmineralien», d.h. mineralischen Rohstoffen, die aus Konfliktregionen wie dem Ostkongo stammen und dort zur Finanzierung der Konfliktparteien beitragen könnten. Das Gesetz verpflichtet US-Firmen ab 2014 nachzuweisen, welche Maßnahmen sie unternommen haben, um sicherzustellen, dass die von ihnen verarbeiteten Mineralien «konfliktfrei» sind und die Ergebnisse auf ihrer Website zu veröffentlichen.<sup>278</sup> Es bleibt jedoch auch hier zu sehen, inwieweit die gesetzliche Regelung tatsächlich die gewünschten Effekte erzielt.<sup>279</sup> Während amerikanische Lobbygruppen die Regelung als einen Erfolg ihrer Arbeit feierten, gab es auch heftige Kritik an den Maßnahmen. Zivilgesellschaftliche Gruppen im Kongo warnten eindringlich vor den Konsequenzen eines Wegbruchs von Einnahmen der kongolesischen Wirtschaft.<sup>280</sup>

### *Diplomatische Initiativen und Stärkung der UN-Friedensmission*

Der Einsatz der Obama-Regierung zur Verhinderung von Gräueltaten im Kongo beschränkte sich hauptsächlich auf diplomatische Initiativen. Die Administration hoffte offensichtlich, durch politische Aufmerksamkeit, diplomatischen Druck und positive Anreize für die Kabila-Regierung wirksame Reformen im Sicherheitssektor und eine Stärkung staatlicher Institutionen zu erreichen. Allerdings scheinen die Maßnahmen wenig systematisch oder aufeinander abgestimmt.

Im August 2009 besuchte Hillary Clinton den Kongo und stattete diesem damit den hochrangigsten Besuch einer amerikanischen Regierung ab.<sup>281</sup> Während ihres

**277** 109th Congress (2006): *Democratic Republic of the Congo Relief, Security, and Democracy Promotion Act of 2006*, 2125. 15.12.

**278** Securities and Exchange Commission (2012): *Conflict Minerals*. Release No. 34-67716; File No. S7-40-10. 13.11.

**279** Aaron Hall und Sasha Lezhnev (2011): *U.S. Congo Policy: Matching Deeds to Words to End the World's Deadliest War. The Enough Project*, 04.11., <http://www.enoughproject.org/files/US-Congo-Policy.pdf>, abgerufen am 04.01.2013.

**280** Dominic Johnson (2010): *Killing the economy in the name of peace? The new US «conflict minerals» legislation for the DRC* The Pole Institute Goma /Nord Kivu, 19.07., <http://www.pole-institute.org/site%20web/echos/echo138.htm>, abgerufen am 15.02.2013.

**281** Hall und Lezhnev (2011): *U.S. Congo Policy: Matching Deeds to Words to End the World's Deadliest War*, 1.

Besuches legte Clinton einen Schwerpunkt auf die Bekämpfung von sexueller Gewalt. Um ihren Besuch herum wurden einige neue Hilfsprogramme beschlossen, u.a. ein 17 Millionen Dollar-Programm gegen sexuelle Gewalt. Auch nach ihrem Besuch setzen sich die Außenministerin und einige ihrer höchsten Vertreter für eine aktivere Politik zur Verhinderung von Massenvergewaltigungen und Vergewaltigungen als Kriegswaffe ein.<sup>282</sup> Der US-Sonderbotschafter für Kriegsverbrechen reiste im November 2009 in den Kongo und appellierte an führende kongolesische Politiker, leitende Armeeeoffiziere für Gräueltaten zur Verantwortung zu ziehen. Nach Einschätzung der US-Botschaft in Kinshasa wurde ihm mit vielen freundlichen Worten die «kalte Schulter» gezeigt.<sup>283</sup> Im Rahmen der US-Ausbildungsunterstützung für Einheiten der kongolesischen Armee wurde nach Angaben des US-Verteidigungsministeriums besonderer Wert auf den Schutz von Zivilisten vor sexueller Gewalt und der Schutz von Menschenrechten gelegt.<sup>284</sup> Weitere Maßnahmen schlossen unter anderem ein Training für Justizreformen im Osten des Kongo und die Entwicklung einer Strategie zu den Zusammenhängen zwischen Konfliktmineralien und Menschenrechtsverletzungen im März 2011 ein.<sup>285</sup>

Bei den Vereinten Nationen setzte sich US-Botschafterin Susan Rice besonders dafür ein, dass die UN-Friedensmission im Kongo ein schlagkräftigeres Mandat zum Schutz von Zivilisten bekam.<sup>286</sup> Rice engagierte sich weiterhin erfolgreich für die Verabschiedung von Richtlinien zu Konfliktmineralien durch den Sicherheitsrat. Aufgrund dieser neuen Richtlinien kann der UN-Sanktionsausschuss für den Kongo nun auch dann Finanzsanktionen verhängen, wenn einem Unternehmen die Unterstützung des Handels mit Konfliktmineralien nachgewiesen werden kann. Auch MONUSCO konzentrierte sich aufgrund der Richtlinien mehr auf Konfliktmineralien.<sup>287</sup>

### *US-amerikanische Unterstützung für Ruanda*

Trotz dieser diplomatischen Anstrengungen gab es wenige konkrete Verbesserungen der Lage im Kongo. NGO-Vertreter kritisieren nicht nur, dass die US-Regierung

**282** Jentleson (2012): *The Obama Administration and R2P: Progress, Problems and Prospects*, 416.

**283** US Embassy Kinshasa (2009): *War Crimes Ambassador Rapp Visits DRC; Emphasizes Need For Accountability*. Wikileaks, 30.11., <http://cablegatesearch.net/cable.php?id=09KINSHASA1042&q=abuses%20drc%20kabila%20leaders%20military>, abgerufen am 17.01.2013.

**284** Eric Elliot (2010): *750 Congolese Soldiers Graduate from U.S.-led Military Training, Form Light Infantry Battalion. United States Africa Command*, 22.09., abgerufen am 03.01.2013; Cheryl Pellerin (2012): *Official: DOD Aid to Congolese Army Bolsters U.S. Security. US Department of Defense*, 19.12., <http://www.defense.gov/News/NewsArticle.aspx?ID=118839>, abgerufen am 03.01.2013.

**285** Nicolas Cook (2012): *Conflict Minerals in Central Africa: U.S. and International Responses*. Congressional Research Service, 20.07., 1.

**286** US Mission to the United Nations (2009): *Rice And Kouchner Discuss Afghanistan, Guinea, Eritrea And DRC*. Wikileaks, 23.12., <http://cablegatesearch.net/cable.php?id=09USUNNEWYORK1153&q=civilian%20monuc%20protection>, abgerufen am 04.01.2013; Hall und Lezhnev (2011): *U.S. Congo Policy: Matching Deeds to Words to End the World's Deadliest War*, 5.

**287** Hall und Lezhnev (2011), a.a.O., 9.

zu wenig für Zivilisten tue, sondern auch, dass die USA durch ihre fortwährende Unterstützung Ruandas den Konflikt unnötig verstärke. Diese Unterstützung für die Regierung von Paul Kagame zieht sich seit dem Ende des Völkermords in Ruanda 1994 durch alle US-Administrationen.<sup>288</sup> Ende 2012 wurden allerdings zusätzliche Vorwürfe laut, der Versuch der diplomatischen Einflussnahme hinter geschlossenen Türen habe sich als «wirkunglos» erwiesen und die US-Regierung verschließe ihre Augen vor dem konfliktverschärfenden Handeln Kigalis. Hinter diese Kritik stellten sich u.a. Menschenrechtsorganisationen wie Human Rights Watch, Global Witness und die Open Society Foundations des Milliardärs George Soros.<sup>289</sup>

Stein des Anstoßes war der Bericht einer UN-Expertengruppe an den Sicherheitsrat vom Juni 2012, in dem die Kongo-Experten detaillierte Belege für eine Unterstützung der Rebellengruppe M23 durch die Regierung von Ruanda vorlegten.<sup>290</sup> M23 war seit April 2012 im Osten Kongos auf dem Vormarsch und wurde von Beobachtern für viele Gräueltaten verantwortlich gemacht, darunter systematische Angriffe auf Zivilisten, Vergewaltigungen von Frauen und die Zwangsrekrutierung von Kindersoldaten. Der UN-Bericht brachte Belege ans Licht, dass sich die Gruppe eng mit der ruandischen Führung absprach und dass die ruandische Regierung M23 finanzierte, bewaffnete und organisatorisch unterstützte.<sup>291</sup>

Sofort wurden Vorwürfe der kongolesischen Regierung öffentlich, die USA hätten versucht, die Veröffentlichung des Berichtes zu verzögern.<sup>292</sup> Erst nach anhaltender Kritik sagte eine Sprecherin des State Departments Ende Juli 2012, die USA sei über «die Unterstützung durch Ruanda für die Rebellengruppe mit dem Namen M23 sehr besorgt».<sup>293</sup> Gleichzeitig kündigten die USA eine Kürzung der Militärhilfen des Jahres 2012 für Ruanda um 200.000 Dollar an. Diese «winzige» Summe, die nur 0,1% der gesamten militärischen Unterstützung für Ruanda ausmacht,<sup>294</sup> wurde international

**288** Helene Cooper (2012): *U.N. Ambassador Questioned on U.S. Role in Congo Violence*. *The New York Times*, 09.12., <http://www.nytimes.com/2012/12/10/world/un-envoy-ric-faulted-for-rwanda-tie-in-congo-conflict.html?pagewanted=all>, abgerufen am 17.01.2013.

**289** Chris MCGreal (2012): *Obama accused of failed policy over Rwanda's support of rebel group*. *The Guardian*, 11.12., <http://www.guardian.co.uk/world/2012/dec/11/obama-rwanda-sanctions-congo>, abgerufen am 04.01.2013.

**290** UN Security Council (2012): *Letter dated 26 June 2012 from the Chair of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1533 (2004) concerning the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council*. S/2012/348/Add.1. 27.06.

**291** Colum Lynch (2012): *High-level Rwandan military officers tied to Congo mutiny*. *Foreign Policy*, 27.06., [http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2012/06/27/exclusive\\_high\\_level\\_rwandan\\_military\\_officers\\_tied\\_congo\\_mutiny](http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2012/06/27/exclusive_high_level_rwandan_military_officers_tied_congo_mutiny), abgerufen am 04.01.2013.

**292** Colum Lynch (2012): *Exclusive: U.N. panel says Rwanda behind Congolese mutiny*. *Foreign Policy*, 26.06., [http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2012/06/26/exclusive\\_un\\_panel\\_says\\_rwanda\\_behind\\_congolese\\_mutiny](http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2012/06/26/exclusive_un_panel_says_rwanda_behind_congolese_mutiny), abgerufen am 04.01.2013.

**293** Nicolas Revise (2012): *US in major policy shift in Rwanda, experts say*. *AFP*, 29.07., <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5iQYB7fc08PEySuI2q399EQIP9ZWg?docId=CNG.9945fb93033ef5c0f101f42ee8c074af.1e1>, abgerufen am 04.01.2013.

**294** David Smith (2012): *Obama urges Rwandan president to stop support for M23 rebels in Congo*. *The Guardian*, 19.12., <http://www.guardian.co.uk/world/2012/dec/19/obama-rwanda-support-congo-rebels>, abgerufen am 18.01.2013.

als Symbol für ein beginnendes Abrücken der Administration vom Kagame-Regime verstanden.<sup>295</sup>

Die M23 rückten im Laufe des Jahres weiter vor und nahmen im November 2012 Goma ein, die größte Stadt in der ostkongolesischen Provinz Nord-Kivu. Innerhalb von fünf Tagen wurden offenbar mehr als 140.000 Zivilisten vertrieben.<sup>296</sup> Sowohl die Kongoexperten der UN als auch Human Rights Watch legten Belege vor, dass die Gruppe dabei direkt von Ruanda unterstützt wurde und dass die Befehlskette der Gruppe direkt beim ruandischen Verteidigungsminister beginne.<sup>297</sup> Die USA verhinderten jedoch weiter eine direkte Bezugnahme auf Ruanda oder eine namentliche Verurteilung der ruandischen Unterstützung für die M23 in Resolutionen und Stellungnahmen des Sicherheitsrates. Selbst in einer spezifischen Resolution zur M23 vom 20.11.2012 verhinderte UN-Botschafterin Rice erneut einen britisch-französischen Vorstoß, Ruanda öffentlich an den Pranger zu stellen. Stattdessen drückte der Sicherheitsrat erneut seine «tiefe Sorge» über die Unterstützung der M23 durch ungenannte externe Akteure aus.<sup>298</sup>

Insbesondere Susan Rice persönlich stand für ihre Unterstützung des ruandischen Präsidenten Kagame in der Kritik. Es ist bekannt, dass sie seit der Übernahme der Regierung in Ruanda durch Kagame nach dem Genozid in Ruanda ein gutes persönliches Verhältnis zu ihm hat. Im Rahmen ihrer Tätigkeit für die Beratungsfirma Intelli-Bridge 2001/02 erhielt Rice unter anderem Aufträge von Kagames Regierung.<sup>299</sup> 2009 berichtete ein Reporter in der *New York Review of Books*, Susan Rice habe Kagame und Museveni, die Diktatoren Ruandas und Ugandas, als «beste Versicherung gegen Völkermord in der Region» bezeichnet. «Die wissen, wie man damit umgeht», soll sie gesagt haben, «alles, was wir tun müssen, ist wegschauen.»<sup>300</sup>

Ende Dezember 2012, nachdem die M23-Rebellen bereits die ostkongolesische Stadt Goma eingenommen hatten, wurde der Präsident schließlich persönlich

**295** BBC News (2012): *Rwanda military aid cut by US over DR Congo M23 rebels*. 22.07., <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-18944299>, abgerufen am 03.01.2013.

**296** UN News Centre (2012): *UN relief agencies working 'around the clock' to assist displaced in DR Congo*. 27.11., <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=43609#.UPkshXkXX6Q>, abgerufen am 18.01.2013.

**297** Colum Lynch (2012): *How Rice dialed down the pressure on Rwanda*. *Foreign Policy*, 03.12., [http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2012/12/03/susan\\_rice\\_dialed\\_down\\_the\\_pressure\\_on\\_rwanda](http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2012/12/03/susan_rice_dialed_down_the_pressure_on_rwanda), abgerufen am 04.01.2013.; Human Rights Watch (2012): *DR Congo: US Should Urge Rwanda to End M23 Support*. 20.11., <http://www.hrw.org/news/2012/11/20/dr-congo-us-should-urge-rwanda-end-m23-support>, abgerufen am 04.01.2013. Für eine kritische Perspektive auf den Expertenbericht vgl. Phil Clark (2013): *Why the Congo experts need more scrutiny*. *The Huffington Post*, 01.02., [http://www.huffingtonpost.co.uk/dr-phil-clark/congo-experts-need-more-scrutiny\\_b\\_2391470.html](http://www.huffingtonpost.co.uk/dr-phil-clark/congo-experts-need-more-scrutiny_b_2391470.html), abgerufen am 15.02.2013.

**298** Cooper (2012): *U.N. Ambassador Questioned on U.S. Role in Congo Violence*.; Lynch (2012): *How Rice dialed down the pressure on Rwanda*.; UN Security Council (2012). Resolution 2076 S/RES/2076 (2012), 20.11.

**299** Cooper (2012): *U.N. Ambassador Questioned on U.S. Role in Congo Violence*.

**300** Howard W. French (2009): *Kagame's Hidden War in the Congo*. *The New York Review of Books*, 25.08., <http://www.nybooks.com/articles/archives/2009/sep/24/kagames-hidden-war-in-the-congo/?pagination=false>, abgerufen am 17.01.2013.

bemüht. In einem Telefongespräch zwischen Obama und Kagame informierte der Präsident seinen ruandischen Kollegen, «jede Unterstützung der M23 [sei] unvereinbar mit dem ruandischen Wunsch nach Stabilität und Frieden». <sup>301</sup> NGO-Vertreter begrüßten die persönliche Intervention des Präsidenten als weiteres Zeichen für eine Distanzierung von Kagame, kritisierten allerdings, wie spät dieses Engagement des Präsidenten kam. <sup>302</sup>

Der amerikanische Sinneswandel führte zu einem erhöhten Druck auf die ruandische Führung. <sup>303</sup> Wenige Monate später, Anfang März 2013, schlossen elf Staaten der Region und vier internationale Organisationen einen erneuten Friedensvertrag für den Kongo, der unter anderem die Unterstützung von Rebellengruppen von allen Seiten untersagt. <sup>304</sup> Kurz nach Abschluss des Friedensvertrages mandatierte der UN-Sicherheitsrat eine Eingreiftruppe im Rahmen der UN-Mission im Kongo, die in einer bisher beispiellosen Weise offensiv gegen Rebellengruppen vorgehen soll. <sup>305</sup> Ebenfalls im März 2013 stellte sich der Anführer der M23- Rebellengruppe, Bosco Ntaganda, flüchtete in das Konsulat der USA und wurde dem Internationalen Strafgerichtshof überstellt. <sup>306</sup>

### Fazit

Das Enough Project, eine der größten amerikanischen Lobbygruppen zur Demokratischen Republik Kongo, lobte Ende 2011 die «nie dagewesene Aufmerksamkeit» <sup>307</sup> für den Kongo in den Chefetagen des Außenministeriums der Obama-Administration. So gab es während Obamas erster Amtszeit durchaus einige neue Initiativen mit dem spezifischen Schwerpunkt darauf, die Gewalt gegen Zivilisten im Kongo zu reduzieren. Insgesamt ist die Bilanz von Obamas Politik im Kongo jedoch nicht deutlich von der seiner Vorgänger zu unterscheiden. An keiner der Initiativen ist ein qualitativ neuer politischer Wille für die Art von internationaler Kraftanstrengung zu erkennen, die unabhängige Experten wie die International Crisis Group für erforderlich halten, um die Rahmenbedingungen für die regionalen und lokalen Profiteure des Konflikts entscheidend zu ändern. Symbolisch für das Fehlen eines politischen Willens ist die Tatsache, dass Obama nie einen präsidentiellen Sondergesandten für

**301** Pellerin (2012): *Official: DOD Aid to Congolese Army Bolsters U.S. Security.*

**302** Smith (2012): *Obama urges Rwandan president to stop support for M23 rebels in Congo.*

**303** Andrea Böhm (2013): *Friedensabkommen: Wird der Kongo endlich friedlich? Die ZEIT*, 10.03., <http://www.zeit.de/2013/10/Analyse-Kongo-Frieden/komplettansicht>, abgerufen am 30.03.2013.

**304** Ebd.

**305** Die ZEIT (2013): *UN schicken Blauhelme in Offensiv-Kampf gegen Kongos Rebellen. Die ZEIT*, 29.03., <http://www.zeit.de/politik/ausland/2013-03/un-kongo-ultimatum>, abgerufen am 07.04.2013. UN News Centre (2013): *Security Council approves intervention force to target armed groups in DR Congo.* 28.03., [www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=44523#.UWKCNI-fud8E](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=44523#.UWKCNI-fud8E), abgerufen am 07.04.2013.

**306** Spiegel Online (2013): *Kongos Warlord Ntaganda: «Terminator» an Weltstrafgerichtshof überstellt. Spiegel Online*, 22.03., <http://www.spiegel.de/politik/ausland/kongos-warlord-ntaganda-an-weltstrafgerichtshof-uebergeben-a-890423.html>, abgerufen am 07.04.2013.

**307** Hall und Lezhnev (2011): *U.S. Congo Policy: Matching Deeds to Words to End the World's Deadliest War*, 1.

die Region der Großen Seen ernannte – eine Forderung, die er selbst als Senator im Rahmen des Kongo-Gesetzes von 2006 erhoben hatte. In dem von Obama persönlich eingebrachten Gesetz stand auch ausdrücklich, dass die USA Unterstützung für solche Regierungen einstellen solle, die «Maßnahmen ergreifen, die die Demokratischen Republik Kongo destabilisieren». Die Formulierung war eindeutig an die Nachbarn des Kongos gerichtet.<sup>308</sup> Die jüngsten Ereignisse im Kongo zeigen, dass die USA nach langem Zögern schließlich auch den Druck auf das Nachbarland Ruanda erhöhten. Ob dies eine grundlegende Veränderungen im US-amerikanischen Engagement in Zentralafrika darstellt oder eine spürbare Verbesserung vor Ort zur Folge hat, bleibt jedoch abzusehen.

## Kenia

Die organisierte politische Gewalt nach den Präsidentschaftswahlen in Kenia Ende 2007 traf die Welt unvorbereitet, galt Kenia doch als Stabilitätsanker und wirtschaftlicher Hoffnungsträger in Afrika. Der ehemalige UN-Generalsekretär Kofi Annan vermittelte ein Abkommen zwischen den Konfliktparteien, das jedoch nur schleppend umgesetzt wurde. Teil des Abkommens waren Verhandlungen über eine neue Verfassung, über die im August 2010 in einem Volksentscheid abgestimmt werden sollte. Angesichts der vielfältigen ungelösten Konflikte brachte die Auseinandersetzung zwischen Befürwortern und Gegnern der neuen Verfassung neue Risiken für organisierte ethnische Gewalt mit sich. Die US-Regierung unter Barack Obama nahm das Risiko ernst genug, um sich mit großem diplomatischem Aufwand präventiv zu engagieren.<sup>309</sup> Eine ähnliche Situation bestand im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen im März 2013, für die nicht nur amerikanische NGOs wiederum auf ein erhöhtes Risiko für Gewalt und Gräueltaten hinwiesen.<sup>310</sup>

Die Verhinderung von Gräueltaten galt in der Obama-Administration in beiden Fällen als Beitrag zur Stabilität in einem Land, mit dem die USA eine enge Zusammenarbeit in der Terrorismusbekämpfung, der Bekämpfung der Piraterie vor Somalia, der Stabilisierung der Region Horn von Afrika und einer Reihe weiterer Themen pflegten.

**308** Armin Rosen (2012): *The U.S. Ally That Brings Violence to the Congo and Gets Away With It The Atlantic*, 13.07., <http://www.theatlantic.com/international/archive/2012/07/the-us-ally-that-brings-violence-to-the-congo-and-gets-away-with-it/259777/>, abgerufen am 04.01.2013.

**309** Jeffrey Gettleman (2010): *Kenya Stakes Reinvention on Constitution Vote*. *The New York Times*, 03.08., <http://www.nytimes.com/2010/08/04/world/africa/04kenya.html?pagewanted=all&r=0>, abgerufen am 20.01.2013; International Crisis Group (2010): *Crisis Watch: Kenya*. *International Crisis Group*, Juni 2010, <http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/crisiswatch/crisis-watch-database.aspx?CountryIDs={539D35EE-AD35-4FFF-8FA0-97892C533AF3}>, abgerufen am 20.01.2013; Walter Menya (2010): *Peace teams formed ahead of Kenya referendum*. *Daily Nation*, 14.07., <http://www.nation.co.ke/Kenya-Referendum/-/926046/957598/-/nacnjqz/-/index.html>, abgerufen am 20.01.2013.

**310** Josh Rogin (2012): *Widespread praise for Godec nomination as Kenya Envoy*. *Foreign Policy*, 20.09., [http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2012/09/20/widespread\\_praise\\_for\\_godec\\_nomination\\_as\\_kenya\\_envoy](http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2012/09/20/widespread_praise_for_godec_nomination_as_kenya_envoy) abgerufen abgerufen am 17.12.2012.

Anders als beispielsweise im Sudan wurde hier kein Konflikt mit anderen US-Interessen deutlich – im Gegenteil.

*Vorgeschichte: organisierte politische Gewalt entlang ethnischer Konfliktlinien 2007/2008*

Am 27. Dezember 2007 wählte Kenia einen neuen Präsidenten. Drei Tage später gab die Wahlkommission das offizielle Ergebnis bekannt. Trotz weitverbreiteter Berichte über Wahlfälschung erklärte sie den Amtsinhaber Mwai Kibaki erneut zum Sieger. In einem ethnisch polarisierten Wahlkampf hatte sich Kibaki hauptsächlich auf seine Volksgruppe der Kikuyu gestützt, während sein Herausforderer Raila Odinga vor allem Luo und Kalenjin mobilisieren konnte. Spannungen zwischen den verschiedenen Volksgruppen bestehen schon seit der Kolonialzeit und werden seitdem immer wieder von politischen Protagonisten in aktuellen politische Auseinandersetzungen vertieft.<sup>311</sup> Unmittelbar nach der Bekanntgabe der Wahlergebnisse kam es sowohl zu friedlichen als auch zu gewaltsamen Protesten, zunächst von Seiten der Anhänger des unterlegenen Kandidaten Odinga. Die Ausschreitungen und ethnisch motivierten Gewalttaten verbreiteten sich in den folgenden Wochen durch das ganze Land. Als Teil von Vertreibungsstrategien verübten organisierte und bewaffnete Jugendgangs systematisch Morde an Mitgliedern anderer Volksgruppen, darunter auch Frauen und Kinder. Hochrangige Politiker der verschiedenen Volksgruppen befeuerten und unterstützten die Gewalt sowohl öffentlich als auch im Hintergrund. Insgesamt kamen nach Angaben der Crisis Group mindestens 1.500 Menschen ums Leben. Mehr als 300.000 Menschen wurden vertrieben.<sup>312</sup>

Nach einem 41-tägigen Verhandlungsmarathon unter der Leitung des ehemaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan einigten sich Kibaki und Odinga auf eine Koalitionsregierung. Annan hatte dabei vielfältige internationale Unterstützung. Zentrale Fragen wie die Entwicklung einer neuen Verfassung, die Überarbeitung des Wahlrechts und eine Landreform blieben offen, doch die offene ethnische Gewalt konnte zunächst beendet werden. Damit wurde aus Sicht der meisten Beobachter noch viel mehr Gewalt und Gräueltaten in Kenia verhindert, die angesichts des Organisationsgrades und der Eskalationsdynamik der ersten Wochen als sehr wahrscheinlich galt.<sup>313</sup> Auch Barack Obama, der in Kenia seit einem Besuch auf den Spuren seines verstorbenen Vaters 2006 enorm populär war, hatte sich mit einer Videobotschaft am Vorabend der

**311** Für eine detaillierte Analyse dieser Dynamik vergleiche Andreas Jacobs (2012): *Sie spielen mit dem Feuer. Schon wieder. Kenia vor den Wahlen im März 2013. HSFK-Standpunkte* Nr. 5/2012.

**312** International Crisis Group. (2008). *Kenya in Crisis. Africa Report* Nr. 137, 21.02. Für mehr Informationen zu den Ausschreitungen 2007/2008 vgl.: Kenya Commission of Inquiry into Post Election Violence. (2008). *Report of the Commission of Inquiry Into Post Election Violence (CIPEV) ("Waki Report")*. Nairobi, Oktober 2008; Thilo Thielke und Marc Engelhardt (2008): *Kenia. Reportagen aus dem Inneren eines zerrissenen Landes*. Frankfurt am Main.

**313** Thomas G. Weiss (2008): *Halting Atrocities in Kenya. Kofi Annan Foundation*, 2008, <http://kofiannanfoundation.org/sites/default/files/Kenya%20FPA%20Weiss.pdf>, abgerufen am 17.12.

wichtigen Vorwahlen in Iowa an den internationalen Stabilisierungsaktivitäten beteiligt.<sup>314</sup>

### *Präventive Diplomatie vor dem Referendum 2010*

Die Umsetzung der von Annan ausgehandelten Vereinbarung beschäftigte die USA über den Regierungswechsel von Bush zu Obama hinaus. Bei ihrem ersten Besuch in Kenia machte Außenministerin Clinton deutlich, dass die 50 Mio. US-Dollar, welche die USA für die Umsetzung des Abkommens zwischen den Konfliktparteien sowie den Wiederaufbau zur Verfügung stellen wollten, vom Fortschritt der Implementierung durch die Regierung abhängig waren.<sup>315</sup> Im Zentrum der Aufmerksamkeit stand aber bald die Verhinderung von erneuten Gewaltausbrüchen im Rahmen der Abstimmung über eine neue Verfassung im August 2010. Im Februar 2010 warnte das US-Außenministerium öffentlich vor Ausschreitungen und mahnte die Verantwortlichen in Kenia, sich für ein friedliches Referendum einzusetzen.<sup>316</sup>

Bruce Jentleson, der in diesem Zeitraum als Berater im Planungsstab des US-Außenministeriums arbeitete, beschreibt einen koordinierten und intensiven Einsatz der Obama-Administration für ein friedliches Referendum. Unter Leitung des Nationalen Sicherheitsrats führten mehrere Ministerien Planspiele und Simulationen durch, entwickelten Handlungsoptionen zur Reaktion auf eventuelle Ausschreitungen und koordinierten ihre Anstrengungen mit den Vereinten Nationen, internationalen und nationalen NGOs sowie der kenianischen Regierung.<sup>317</sup> Vizepräsident Joe Biden traf sich während seiner Afrika-Reise im Sommer 2010 in Kenia mit führenden Politikern, warb für die neue Verfassung und warnte die Verfassungsgegner vor jeglicher Unterstützung für politische Gewalt.<sup>318</sup> Am Wahltag sorgte die amerikanische Botschaft für Beobachter in besonders gefährdeten Wahllokalen.<sup>319</sup>

Die Abstimmung verlief friedlich und die neue Verfassung wurde mit 67% der Stimmen angenommen.<sup>320</sup>

### *Die Wahlen 2013: «Bewährungsprobe» für das APB?*

Kenia kam jedoch politisch weiter nicht zur Ruhe. Die den Gewaltausbrüchen von 2007/8 zugrunde liegenden Faktoren sind auch fünf Jahre später noch existent.<sup>321</sup>

**314** ABC News (2008): *Obama tapes messages of peace for Kenya*. 02.01., <http://abcnews.go.com/blogs/politics/2008/01/obama-tapes-mes/>, abgerufen am 17.12.2012.

**315** Weiss (2008): *Halting Atrocities in Kenya*.

**316** US Department of State (2010): *Concern about State of Kenya's Coalition Government*. 17.02., <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/02/136795.htm>, abgerufen am 17.12.2012.

**317** Bruce D. Jones (2011): *Libya and the Responsibilities of Power. Survival: Global Politics and Strategy* 53: 3, 51-60, hier 414.

**318** Bernard Nanumane (2010): *Obama delivers stern warning to 'No' leaders*. *Daily Nation*, 11.06., <http://www.nation.co.ke/Kenia-Referendum/Obama-delivers-stern-warning-to-No-leaders-/926046/936928/-/14iibxoz/-/index.html>, abgerufen am 17.12.2012.

**319** Cassidy Regan. (2011). *Kenya's National Elections: Violence Renew*. Washington, DC., Oktober 2011.

**320** International Crisis Group (2010): *Crisis Watch: Kenya*. Vgl. Eintrag vom September 2010.

**321** Rogin (2012): *Widespread praise for Godec nomination as Kenya Envoy, a.a.O.*

Zuletzt gab es Anfang 2012 erneut Berichte von «flächendeckenden» ethnischen Säuberungen «im Norden, im Rift Valley und im Westen des Landes». <sup>322</sup> Im September 2012 kamen nach Angaben von Human Rights Watch mehr als 100 Menschen durch organisierte politische Gewalt ums Leben. Die Organisation beschuldigte mehrere Kandidaten für die Wahlen im März 2013, in die Gewalt verwickelt zu sein, und warf der Regierung Tatenlosigkeit vor. <sup>323</sup> Für die Wahlen wurde deshalb wiederum mit einem erheblichen Risiko für Ausschreitungen und politische Gewalt gerechnet. <sup>324</sup>

Die Lage galt als besonders angespannt, weil die Drahtzieher der Gewalt von 2007/08 auch fünf Jahre später noch nicht zur Verantwortung gezogen worden waren. Versuche, diese vor kenianische Gerichte zu stellen, waren gescheitert. Daraufhin hatte der Internationale Strafgerichtshof Vorermittlungen aufgenommen; im Januar 2012 ließ das Gericht die Anklagen gegen vier der Beschuldigten zu. <sup>325</sup> Dazu gehörten der stellvertretende Premierminister Uhuru Kenyatta und Bildungsminister William Ruto, die bei den Wahlen 2013 als Präsident und Vizepräsident kandidierten. <sup>326</sup> Damit ergab sich aus den Wahlen nicht mehr nur die Neuverteilung der politischen Macht in Kenia, sondern ein ungleich höherer Einsatz für diese zwei Kandidaten und ihre Anhänger. <sup>327</sup>

Innerhalb der US-Regierung liefen seit Mitte 2012 Vorbereitungen auf die Wahlen in Kenia. Im August 2012 nutzte Hillary Clinton eine Afrika-Reise, um den führenden kenianischen Politikern ins Gewissen zu reden. Nach Angaben des US-Außenministeriums forderte sie von ihren Gesprächspartnern, sich entschieden gegen Volksverhetzung und ethnisch motivierte Gewalttaten zu stellen, und rief alle Beteiligten zum Einsatz für faire und transparente Wahlen auf. Clinton traf sich auch mit dem Vorsitzenden des Obersten Gerichts Kenias, mit dem Vorsitzenden der neuen Wahlkommission sowie mit NGO-Vertretern. <sup>328</sup> Das Außenministerium wählte Kenia als eines von vier Schwerpunktländern für die neue Initiative «Champions for Peace». Das

**322** Horand Knaup (2012): *Verbrechen gegen die Menschlichkeit: Den Haag macht Kenias Elite den Prozess*. Spiegel Online, 23.01., <http://www.spiegel.de/politik/ausland/verbrechen-gegen-die-menschlichkeit-den-haag-macht-kenias-elite-den-prozess-a-810883.html>, abgerufen am 18.12.2012.

**323** Human Rights Watch (2012): *Kenya: Investigate all politicians in Tana River violence*. 13.09., <http://www.hrw.org/news/2012/09/13/kenya-investigate-all-politicians-tana-river-violence>, abgerufen am 18.12.2012.

**324** International Crisis Group. (2013). *Kenya's 2013 Elections*. Africa Report Nr. 197 International Crisis Group, Nairobi/Brussels, 17.01.

**325** Jacobs (2012): *Sie spielen mit dem Feuer. Schon wieder. Kenia vor den Wahlen im März 2013*, a.a.O.; Knaup (2012): *Verbrechen gegen die Menschlichkeit: Den Haag macht Kenias Elite den Prozess*, a.a.O.

**326** International Crisis Group (2012): *Kenya: Impact of the ICC Proceedings*. International Crisis Group, Nairobi/Brussels, 09.01. BBC News (2012): *Viewpoint: Can Kenya avoid election bloodshed?* BBC News, 16.10., abgerufen am 17.12.2012.

**327** Jeffrey Gettleman (2013): *Leader of Vote Count in Kenya Faces U.S. With Tough Choices*. The New York Times, 07.03., [http://www.nytimes.com/2013/03/08/world/africa/kenyatta.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/03/08/world/africa/kenyatta.html?pagewanted=all&_r=0), abgerufen am 04.04.2013.

**328** US Department of State (2012): *Background Briefing on Secretary Clinton's Travel to Africa*. 04.08., <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/08/196060.htm>, abgerufen am 17.02.2012.

Programm des Bureau of Conflict and Stabilisation Operations (CSO) investiert nach Angaben von Assistant Secretary of State Rick Barton «mehrere Millionen Dollar», um Kenianer zu unterstützen, die sich im Rift Valley und den Küstenregionen in sozialen Medien wie Facebook und Twitter gegen die Verbreitung von Hetzreden einsetzen.<sup>329</sup>

Das Atrocities Prevention Board beschäftigte sich ebenfalls intensiv mit Kenia. Mehrere mit der Arbeit des Boards vertraute Experten nannten die Wahlen in Kenia 2013 «die erste wirkliche Bewährungsprobe» des APB.<sup>330</sup> In den letzten Monaten hat das Board separat vom Africa Bureau des Außenministeriums Expertise zu Kenia aufgebaut und Optionen für die amerikanische Politik entwickelt. Einen Monat vor der Wahl veröffentlichte das Weiße Haus eine Videobotschaft von Präsident Obama an die kenianische Bevölkerung. Darin fordert der Präsident, die Kenianer sollten «Einschüchterungen und Gewalt zurückweisen» und «einen Streit über das Wahlergebnis in Gerichten führen statt auf den Straßen»,<sup>331</sup> Obama machte deutlich, dass die Wahlen in Kenia international genau beobachtet werden würden.<sup>332</sup>

Die Wahlen im März 2013 verliefen weitgehend friedlich. Trotz Streits um die Ergebnisse und einigen Anschuldigungen von Wahlfälschungen während der ersten Runde der Präsidentschaftswahl, kam es nur sehr vereinzelt zu Gewaltausbrüchen.<sup>333</sup> Anstatt wie in 2007/8 für die Anstachelung von Gewalt kritisiert zu werden, wurde den kenianischen Medien bei diesen Wahlen eher eine zu ängstliche Zurückhaltung vorgeworfen.<sup>334</sup> Der Wahlverlierer Raila Odinga focht die Wahlergebnisse zwar juristisch an, betonte aber sofort nach Bekanntgabe des Gerichtsurteils für seinen Gegner, das Ergebnis akzeptieren zu wollen.<sup>335</sup>

Der Wahlsieg Uhuru Kenyattas stellt die USA wie auch den Rest der internationalen Gemeinschaft allerdings vor ein anderes Problem: die Frage, wie sie mit einem demokratisch gewählten, vom Internationalen Strafgerichtshof angeklagten Staats-

**329** Kevin Kelly (2012): *US plan aims to prevent Kenya poll violence*. *Daily Nation*, 01.12., <http://www.nation.co.ke/News/politics/US-initiative-aims-to-prevent-Kenya-poll-violence/-/1064/1634258/-/13pttkc/-/index.html>, abgerufen am 17.12.2012.

**330** Telefoninterview mit Aktivisten aus Washington, DC, 6.12.2012 und Telefoninterview mit ehemaligem Berater des Außenministeriums, 11.12.2012

**331** The White House (2013): *President Obama's Message to the People of Kenya*. 05.02., <http://www.whitehouse.gov/blog/2013/02/05/president-obamas-message-people-kenya>, abgerufen am 04.04.2013.

**332** Ebd.

**333** Jeffrey Gettleman (2013): *Kenyan Reaction to Disputed Election Is Far Calmer Than Last Time*. *The New York Times*, 11.03., <http://www.nytimes.com/2013/03/12/world/africa/kenyan-reaction-to-disputed-election-is-far-calmer-than-last-time.html?ref=kenya>, abgerufen am 04.04.2013. All Africa (2013): *Kenya: Peace Restored in Stronghold of Raila Odinga*. *All Africa*, 02.04., [http://allafrica.com/stories/201304030305.html?aa\\_source=slideout](http://allafrica.com/stories/201304030305.html?aa_source=slideout), abgerufen am 04.04.2013. BBC News (2013): *Letter from Africa: Kenya passes electoral test - but what next?* BBC News, 12.03., <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-21745501>, abgerufen am 04.04.2013.

**334** Michael Wrong (2013): *To be produce is to be partial*. *International Herald Tribune*, 14.03., <http://latitude.blogs.nytimes.com/2013/03/14/erring-on-the-side-of-caution-kenyas-media-undercovered-the-election/>, abgerufen am 04.04.2013.

**335** BBC News (2013): *Kenya Supreme Court upholds Uhuru Kenyatta election win*. *BBC News*, 30.03., <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-21979298>, abgerufen am 04.04.2013.

chef umgehen sollte.<sup>336</sup> Es bleibt abzuwarten, wie die Obama-Administration dieses Dilemma lösen wird.

### Fazit

Das friedliche Referendum zur neuen Verfassung im Sommer 2010 und der weitgehend ruhige Verlauf der Wahlen im März 2013 waren keineswegs der alleinige Verdienst der Regierung Obama. Vor der Abstimmung für die neue Verfassung gab es zudem auch kontraproduktive Einflüsse aus den USA. Einige religiöse Gruppen, die mit dem Recht auf Abtreibung in der neuen Verfassung nicht einverstanden waren, unterstützten die Gegner der neuen Verfassung. Für das Referendum war das Risiko eines Gewaltausbruchs deutlich weniger hoch als noch bei den Wahlen 2007, da die sich damals gegenüberstehenden Seiten diesmal hauptsächlich am gleichen Strang zogen.<sup>337</sup> Auch bei den Wahlen 2013 trugen eine Reihe von anderen internationalen Akteuren, aber vor allen Dingen die Anstrengungen kenianischer Politiker und der Zivilgesellschaft selbst zu diesem Ergebnis bei. Tieferliegende Ursachen für die wiederkehrenden Konflikte in Kenia wie die Landverteilung und soziale Ungerechtigkeiten bleiben dennoch ungelöst.

Jedoch waren die Vorbereitungen auf das Referendum ein Fall, in dem die Regierung die ressortübergreifende Koordinierung und Konzentration auf die Verhinderung von Gräueltaten ausübte. Die Erfahrungen dieses Prozesses flossen laut involvierten Experten auch in die institutionellen Reformen wie die Entwicklung der «Presidential Study Directive 10» ein.<sup>338</sup> Das frühzeitige diplomatische Engagement der USA vor dem Referendum und vor allem den Wahlen 2013, welches schließlich auch den Präsidenten persönlich einschloss, zeigt aber den eindeutigen politischen Willen, erneute Gräueltaten in Kenia zu verhindern. Andere politische Interessen der USA wie die Kooperation Kenias bei der Terrorismusbekämpfung und der Bekämpfung der Piraterie vor Somalia standen in diesem Fall der Verhinderung von Gräueltaten nicht im Wege, sondern verstärkten das amerikanische Engagement.

## Die Lord's Resistance Army (LRA)

Die LRA ist eine bewaffnete Gruppe, die seit 1987 in Zentralafrika kämpft. Ursprünglich in Norduganda aktiv, operiert die Gruppe heute hauptsächlich in der Zentralafrikanischen Republik, der Demokratischen Republik Kongo und im Südsudan. Im Westen wurde die LRA vor allem dafür bekannt, systematisch Kinder zu entführen, sie zur Verübung von Gräueltaten zu zwingen und zu Kindersoldaten auszubilden. Nach Zahlen des US-Außenministeriums hat die Gruppe in den letzten 25 Jahren mindestens 20.000 Kinder und Jugendliche entführt und unzählige Massaker an Zivilisten in den Dörfern der Region begangen. Allein zwischen 2008 und Mitte 2011 wurden mindestens 2.400 Zivilisten getötet und 3.400 entführt. 2011 befanden sich eine halbe

<sup>336</sup> Gettleman (2013): *Leader of Vote Count in Kenya Faces U.S. With Tough Choices*, a.a.O.

<sup>337</sup> Jentleson (2012): *The Obama Administration and R2P: Progress, Problems and Prospects*, 414, a.a.O.

<sup>338</sup> Telefoninterview mit involviertem Experten, 11.12.2012

Million Menschen in der Region aus Angst vor der LRA auf der Flucht. Gegen den Anführer der Gruppe, Joseph Kony, und zwei seiner Stellvertreter erließ der Internationale Strafgerichtshof im Oktober 2005 Haftbefehle wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit.<sup>339</sup>

### *Aktivitäten im Kongress und Druck durch die Zivilgesellschaft*

Der US-Kongress beschäftigt sich seit über zehn Jahren mit der LRA. Schon 1999 forderte der Kongress den Präsidenten und die Außenministerin auf, «Anstrengungen zur Beendigung von Entführungen von Kindern durch die LRA, die Freilassung der Kinder und ihre Wiedereingliederung in die Gesellschaft zu unterstützen».<sup>340</sup> 2001 setzte das State Department die LRA auf seine Liste terroristischer Organisationen. Nach gescheiterten Gesprächen zur Vermittlung eines Friedensabkommens zwischen der ugandischen Regierung und der LRA begann die ugandische Armee 2008 die «Operation Lightning Thunder» (OLT) mit dem Ziel, Kony gefangen zu nehmen oder zu töten. Der Militäreinsatz, der von der Bush-Administration mit Ausrüstung, nachrichtendienstlichen Informationen und logistischer Hilfe unterstützt wurde, misslang. Kony entkam, die LRA spaltete sich in mehrere Untergruppen auf und verübte brutale Racheakte.<sup>341</sup>

Der Druck aus dem Kongress ließ jedoch nicht nach. Im Mai 2010 verabschiedete der Kongress den «Lord's Resistance Army Disarmament and Northern Uganda Recovery Act of 2009».<sup>342</sup> Das Gesetz, das parteiübergreifend mit außergewöhnlich breiter Unterstützung verabschiedet wurde, forderte den Präsidenten auf, eine regionale Strategie für die zukünftigen Anstrengungen der USA zur Bekämpfung der LRA zu entwickeln und dem Kongress vorzulegen.

Die verhältnismäßig hohe parlamentarische Aufmerksamkeit für die LRA ist vor allem mit zivilgesellschaftlichem Druck zu erklären. Ursprünglich ein Nischenthema christlicher Gemeinden mit Verbindungen nach Afrika, wurden die Gräueltaten der LRA seit Beginn der 2000er Jahre zu einem «Verkaufsschlager» für die Mobilisierung zivilgesellschaftlichen Engagements. Dabei bedienten sich die häufig jungen Aktivisten auch unkonventionellen Methoden. So quartierten sich 2010 Dutzende von Unterstützern des Gesetzentwurfes elf Tage lang vor den Büroräumen des Senators Tom Coburn ein, da dieser als einziger das Gesetz blockierte (nach Angaben seines Büros aus Finanzierungsgründen).<sup>343</sup> Im März 2012 schuf die amerikanische NGO Invisible Children neue Massenaufmerksamkeit gegen die LRA, indem sie ein Video produzierte, das sich wie ein Lauffeuer in sozialen Medien verbreitete und

**339** Alex Arieff und Lauren Ploch. (2012). *The Lord's Resistance Army: The US Response*. Congressional Research Service, Washington, DC, 11.04., 5.

**340** Ebd., 9.

**341** Ebd., 7.

**342** 111th Congress (2010): *Lord's Resistance Army Disarmament and Northern Uganda Recovery Act of 2009*, 1067.

**343** Mareike Schomerus, Tim Allen und Koen Vlassenroot (2011): *Obama Takes on the LRA - Why Washington Sent Troops to Central Africa*. *Foreign Affairs*, 15.11., <http://www.foreignaffairs.com/articles/136673/mareike-schomerus-tim-allen-and-koen-vlassenroot/obama-takes-on-the-lra>, abgerufen am 13.01.2013.

weltweit mehr als 200 Millionen Mal gesehen wurde. Das Video und die dazugehörige Kampagne «Kony 2012» zeigte das Mobilisierungspotential der Verhinderung von Gräueltaten, galt allerdings vielen Beobachtern auch als Schlüsselbeispiel für die exzessive Vereinfachung komplexer Konfliktzusammenhänge.<sup>344</sup>

### *Eine «umfassende» Strategie zur Bekämpfung der LRA*

Ein halbes Jahr nach der Unterzeichnung des LRA-Gesetzes von 2009/10 legte Obama dem Kongress die geforderte Strategie vor. Als erstes von vier Kernzielen nannte die Obama-Administration den «verbesserten Schutz von Zivilisten vor Angriffen der LRA».<sup>345</sup> Die Entwicklung der Strategie wurde vom Nationalen Sicherheitsrat vorangetrieben und – wie vom Kongress gefordert – mit dem Außen- und Verteidigungsministerium, USAID und den Nachrichtendiensten abgestimmt. Diese Behörden sollten auch an der Umsetzung beteiligt sein. Die Strategie sieht vier «zentrale» Maßnahmen vor: (1) die Weiterführung logistischer und nachrichtendienstlicher Unterstützung für das ugandische Militär, z.B. Lufttransport, Treibstofflieferungen und Satellitentelefone; (2) neue Programme für die Verbesserung des Informationsaustauschs und die Einrichtung von Frühwarnmechanismen, um die Bevölkerung in der betroffenen Region rechtzeitig vor möglichen LRA-Angriffen zu warnen; (3) verstärkten bilateralen und multilateralen diplomatischen Einsatz; schließlich (4) die Entsendung von Militärberatern zur direkten Unterstützung der Streitkräfte der betroffenen Staaten bei der Verfolgung der LRA.<sup>346</sup>

Viele dieser Maßnahmen waren ohnehin bereits in Arbeit oder von der Bush-Regierung übernommen worden. Dazu gehörte unter anderem der Versuch, dafür zu sorgen, dass die UN-Friedensmission im Kongo (MONUC) Zivilisten besser vor Angriffen der LRA schütze. Bereits seit November 2009 hatten sich die USA bei den Vereinten Nationen für eine Überarbeitung des Mandates von MONUC eingesetzt.<sup>347</sup> Im Mai 2010 beauftragte der Sicherheitsrat die Mission, «Maßnahmen der Regierung der Demokratischen Republik Kongo zu unterstützen, um laufende militärische Einsätze gegen die FDLR, die Lord's Resistance Army (LRA) und andere bewaffnete Gruppen zum Abschluss zu bringen».<sup>348</sup> Die Resolution wies die Friedensmission weiterhin an, sich für Wiedereingliederungsmaßnahmen von LRA-Kämpfern einzu-

**344** Teju Cole (2012): *The White-Savior Industrial Complex*. *The Atlantic*, 21.03., <http://www.theatlantic.com/international/archive/2012/03/the-white-savior-industrial-complex/254843/>, abgerufen am 15.01.2013; Vlg. Joshua Keating (2012): *Guest post: Joseph Kony is not in Uganda (and other complicated things)*. *Foreign Policy*, 07.03., [http://blog.foreignpolicy.com/posts/2012/03/07/guest\\_post\\_joseph\\_kony\\_is\\_not\\_in\\_uganda\\_and\\_other\\_complicated\\_things](http://blog.foreignpolicy.com/posts/2012/03/07/guest_post_joseph_kony_is_not_in_uganda_and_other_complicated_things), abgerufen am 13.01.2013.

**345** The White House (2010): *Strategy to support the disarmament of the Lord's Resistance Army*. Washington, DC, 24.11., [http://pulitzercenter.org/sites/default/files/WhiteHouseLRAstrategy\\_opt.pdf](http://pulitzercenter.org/sites/default/files/WhiteHouseLRAstrategy_opt.pdf), abgerufen am 15.12.2012.

**346** Arieff und Ploch (2012): *The Lord's Resistance Army: The US Response*, 10.

**347** US Secretary of State (2009): *LRA: Talking Points For November 17 UNSC Consultations*. *Wikileaks*, 17.11., <http://cablegatesearch.net/cable.php?id=09STATE118318&q=lra>, abgerufen am 14.12.2012; Arieff und Ploch (2012), ebd., 14.

**348** UN Security Council (2010): *Resolution 1925 (2010)*. S/RES/1925 (2010). 28.10.2010. par.11h.

setzen, den Informationsaustausch zur LRA zwischen UN-Friedensmissionen in der Region zu koordinieren und auf Anfrage der kongolesischen Armee logistische Unterstützung für regionale Militäreinsätze gegen die LRA zu leisten.<sup>349</sup>

Auch die logistische Unterstützung der USA für die Streitkräfte in der Region gab es bereits vor Veröffentlichung der LRA-Strategie. Allein zwischen Oktober 2009 und Januar 2010 gab die Regierung über vier Millionen Dollar für die Unterstützung der ugandischen Armee aus.<sup>350</sup> Im Nachbarland Kongo bildeten US-Militärberater ein Bataillon der Regierungstruppen aus, und die US-Regierung bestand darauf, die Einheit nur in Gebieten einzusetzen, die von LRA-Angriffen betroffen sind.<sup>351</sup> Dieses Bataillon operiert inzwischen zusammen mit UN-Friedenstruppen gegen die LRA.<sup>352</sup>

MONUC hatte den Amerikanern allerdings bereits 2009 deutlich gemacht, dass die Investition in Kampftruppen am Problem vorbei gehe. Das Problem läge vielmehr darin, dass man nicht früh genug verlässliche Informationen über Aufenthaltsorte und Bewegungen der LRA habe.<sup>353</sup> Auf Bitte von MONUC wurden jedoch zwei Nachrichtenoffiziere für die Analyse- und Auswertungseinheit der Mission abgestellt, um mit den UN-Truppen und der kongolesischen und ugandischen Armee an der Verbesserung der Informationslage zu arbeiten.<sup>354</sup>

### *100 Militärberater gegen die LRA*

Bereits vor dem Amtsantritt der Obama-Regierung hatten US-Soldaten im Rahmen von Ausbildungsprojekten die Armeen der Zentralafrikanischen Republik, des Kongo, des Südsudan und Ugandas unterstützt. Dennoch war die Entsendung von ca. 100 Spezialkräften, die Obama am 14. Oktober 2011 mit Bezug auf die Strategie der Regierung bekannt gab, ein neues und sehr sichtbares Element in der amerikanischen Politik. Erstmals sollten die Berater auch direkt mit den ugandischen und anderen Truppen der Region ins Feld gehen, wenn diese Kony und seine wichtigsten Anführer verfolgten. Der Präsident betonte ausdrücklich, dass die Soldaten nur zur Selbstverteidigung bewaffnet seien und dass sich ihr Auftrag auf die Beratung und nachrichtendienstliche Unterstützung der lokalen Partner beschränke. Der Journalist James Traub lobte den Ansatz als exakte Umsetzung der Prinzipien des *Quadrennial Diplo-*

<sup>349</sup> Ebd.

<sup>350</sup> US embassy Kampala (2010): *Uganda: Continued U.S. Support For Anti-LRA Efforts Critical*. Wikileaks, 14.01., <http://cablegatesearch.net/cable.php?id=10KAMPALA23&q=lra>, abgerufen am 14.12.2012.

<sup>351</sup> International Crisis Group (2011): *The Lord's Resistance Army: End Game? Africa Report N°182*, Brussels/Nairobi, 17.11., 5.

<sup>352</sup> US Department of State (2011): *U.S. Efforts To Counter the Lord's Resistance Army - Remarks by Johnnie Carson, Assistant Secretary, Bureau of African Affairs at the United States Institute of Peace*. Washington, DC, 07.12., <http://www.state.gov/p/af/rls/rm/2011/178501.htm>, abgerufen am 14.12.2012. Arieff und Ploch (2012): *The Lord's Resistance Army: The US Response*, a.a.O., 12.

<sup>353</sup> US Embassy Kinshasa (2009): *Civilian Protection against LRA attacks*. Wikileaks, 25.08., <http://wikileaks.org/cable/2009/08/09KINSHASA784.html>, abgerufen am 15.12.2012.

<sup>354</sup> US Department of State (2011): *U.S. Efforts To Counter the Lord's Resistance Army - Remarks by Johnnie Carson, Assistant Secretary, Bureau of African Affairs at the United States Institute of Peace*.

*macy and Development Review*: Sie kombinierte diplomatische, entwicklungspolitische und militärische Elemente.<sup>355</sup> So wurde den Militärberatern ein Beamter des neuen Bureau of Conflict and Stabilization Operations (CSO) im Außenministerium zur Seite gestellt, und sie erhielten eine spezielle Fortbildung und Pläne zum Schutz von Zivilisten.<sup>356</sup>

Nach Angaben eines US-Diplomaten gegenüber der Crisis Group war die Entsendung der Spezialkräfte kein Versuch Washingtons, im Kampf gegen die LRA die Führung zu übernehmen. Vielmehr hofften die USA, durch ihre Initiative regionale Akteure und insbesondere die Afrikanische Union zu stärken.<sup>357</sup> Seit 2009 bemühten sich die USA bei den Vereinten Nationen um eine regionale Strategie für das gemeinsame Vorgehen gegen Kony und seine Unterstützer.<sup>358</sup> Eine solche Strategie wurde schließlich im Juni 2012 veröffentlicht und vom UN-Sicherheitsrat ausdrücklich begrüßt.<sup>359</sup> Auch auf die Afrikanische Union übten die USA Druck aus.<sup>360</sup> Diese ernannte schließlich im November 2011 einen Sondergesandten für das Thema der LRA und kündigte im April 2012 an, bis zu 5.000 Soldaten in die Region zu schicken, um die führenden LRA-Kommandeure zu fassen.<sup>361</sup>

In den USA stieß die Entsendung der Berater auf Enthusiasmus bei den einschlägigen NGOs und generelle Zustimmung im Kongress, auch wenn einige Abgeordnete kritisierten, dass Obama den Kongress vorher nicht konsultiert hatte.<sup>362</sup> Von grundsätzlicher Bedeutung war jedoch die Begründung der Administration. Beobachter stellten durchaus infrage, ob die LRA nationale Interessen der USA in einem solchen Maß gefährdete, dass dies den Einsatz militärischer Spezialkräfte rechtfertige. Die Regierung argumentierte in der Strategie und nachfolgenden Stellungnahmen explizit mit dem Schutz von Zivilisten als US-amerikanischem Sicherheitsinteresse. Die Maßnahmen zur Verhinderung von Gräueltaten lägen im nationalen Interesse der USA, «da sie Frieden und Sicherheit für all jene bringen, die von der LRA terrorisiert wurden und den Entführten helfen werden, sich von der LRA zu befreien».<sup>363</sup> In der LRA-Strategie bezog sich die Administration explizit auf den betreffenden Absatz in

**355** James Traub (2011): *No Apology Necessary - Barack Obama shouldn't have to make excuses for sending troops to Uganda*. *Foreign Policy*, 28.11., [http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/28/no\\_apology\\_necessary?page=full](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/28/no_apology_necessary?page=full), abgerufen am 14.12.2012.

**356** US Department of State (2011): *U.S. Efforts To Counter the Lord's Resistance Army - Remarks by Johnnie Carson, Assistant Secretary, Bureau of African Affairs at the United States Institute of Peace*.

**357** International Crisis Group (2011): *The Lord's Resistance Army: End Game?*, 16.

**358** US Secretary of State (2009): *LRA: Talking Points For November 17 UNSC Consultations*.

**359** UN Security Council (2012): *Statement by the President of the Security Council 376th Meeting*. S/PRST/2012/18. 29.06.

**360** Arieff und Ploch (2012), a.a.O., 25.

**361** Josh Kron (2012): *African Union to Make Push Against Rebels*. *The New York Times*, 23.03., [http://www.nytimes.com/2012/03/24/world/africa/african-union-to-make-push-against-rebels.html?\\_r=1&](http://www.nytimes.com/2012/03/24/world/africa/african-union-to-make-push-against-rebels.html?_r=1&), abgerufen am 17.12.2012.

**362** MSNBC (2011): *Political payback behind US special forces deployment to Uganda?* 15.10., [http://www.msnbc.msn.com/id/44912923/ns/world\\_news-africa/t/political-payback-behind-us-special-forces-deployment-uganda/#.UPZ7uHkXX6Q](http://www.msnbc.msn.com/id/44912923/ns/world_news-africa/t/political-payback-behind-us-special-forces-deployment-uganda/#.UPZ7uHkXX6Q), abgerufen am 15.12.2012.

**363** The White House (2010): *Strategy to support the disarmament of the Lord's Resistance Army*, 8.

der Nationalen Sicherheitsstrategie: «Diese Strategie ist im Einklang mit der Nationalen Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten (2010). Entsprechend dem Konzept der Schutzverantwortung stellt die Nationale Sicherheitsstrategie fest, dass ‚diejenigen, die mit Absicht unschuldige Zivilisten angreifen, zur Verantwortung gezogen werden müssen‘. Diese Strategie unterstützt die Gefangennahme derer, die für allzu lange Zeit unschuldige Zivilisten, einschließlich Kinder, gezielt angegriffen, verstümmelt, versklavt, entführt und ermordet haben.»<sup>364</sup>

In einem Interview sagte Obama, es sei immer schwierig für ihn, Soldaten ins Ausland zu schicken und Risiken auszusetzen, doch in diesem Fall sei ein Militäreinsatz angemessen, weil die LRA furchtbare Gräueltaten verübe. Es gebe einen parteiübergreifenden Konsens, dass die USA etwas dagegen unternehmen müssten. Deshalb habe er die Entsendung der Militärberater genehmigt.<sup>365</sup> Assistant Secretary of State Johnnie Carson argumentierte, mit ihrem Vorgehen gegen die LRA stünden der USA «auf der richtigen Seite der Geschichte, der richtigen Seite unserer Werte und der richtigen Seite unserer strategischen Interessen».<sup>366</sup>

Als Antwort auf das weitverbreitete Video «Kony 2012» veröffentlichte das Weiße Haus im März 2012 ein Factsheet zu den von der Regierung ergriffenen Maßnahmen. Das Informationsblatt nimmt indirekt Bezug auf die zweite Säule der Schutzverantwortung («responsibility to assist»): «Nationale Regierungen tragen die Verantwortung für den Schutz von Zivilisten, und die Vereinigten Staaten arbeiten daran, die Kapazitäten der Regierungen so zu unterstützen, dass sie dieser Verantwortung gerecht werden können.»<sup>367</sup>

### *Kritik an der Obama-Regierung*

Auch wenn viele NGOs in den USA die Veröffentlichung der Strategie und die Entsendung der Militärberater als «großen Erfolg»<sup>368</sup> ihrer eigenen Arbeit feierten, gab es auch Kritik an den Maßnahmen der Regierung. Ein wichtiger Kritikpunkt bezieht sich auf die Finanzierung der Strategie: Die Administration hatte in der Strategie nicht deutlich gemacht, mit welchen Ressourcen diese implementiert werden würde.<sup>369</sup> Andere Kritiker sahen ein Problem darin, sich zu sehr auf die ugandische Armee zu

<sup>364</sup> Ebd., 22.

<sup>365</sup> Jake Tapper (2011): *Exclusive – President Obama Talks About Sending Special Forces to Uganda*. ABC News, 18.10., <http://abcnews.go.com/blogs/politics/2011/10/exclusive-president-obama-talks-about-sending-special-forces-to-uganda/>, abgerufen am 14.12.2012.

<sup>366</sup> US Department of State (2011): *U.S. Efforts To Counter the Lord's Resistance Army - Remarks by Johnnie Carson, Assistant Secretary, Bureau of African Affairs at the United States Institute of Peace*.

<sup>367</sup> US Department of State (2012): *U.S. Support to Regional Efforts To Counter the Lord's Resistance Army*. Washington, DC, 23.03., <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/03/186732.htm>, abgerufen am 14.12.2012.

<sup>368</sup> Schomerus, Allen und Vlassenroot (2011): *Obama Takes on the LRA - Why Washington Sent Troops to Central Africa*.

<sup>369</sup> Citizens for Global Solutions (2011): *President Obama's LRA Strategy Report Card*. Februar, <https://globalsolutions.org/files/public/documents/LRA-Obama-ReportCard-Jan2011.pdf>, abgerufen am 10.01.2013.

verlassen. Einerseits hat diese selbst nicht den besten Ruf in Bezug auf den Schutz von Menschenrechten, und die Stärkung der ugandischen Armee bedeutet auch die Stärkung des ugandischen Diktators Museveni.<sup>370</sup> Andererseits wird die Armee von vielen Aktivisten als nicht kompetent und ausgestattet genug angesehen, um Kony und seine Unterstützer tatsächlich gefangen zu nehmen.<sup>371</sup> Die Gefahr besteht, dass ein unzulänglicher Militäreinsatz mehr Schaden anrichtet als kein Einsatz. Wie es bei «Operation Lightning Thunder» der Fall war, folgen fehlgeschlagenen Militäraktionen gegen die LRA oft noch brutalere Attacken gegen Zivilisten durch die Gruppe.<sup>372</sup>

In der Kritik stand die Obama-Administration auch wegen Maßnahmen, die ihrer eigenen Strategie widersprachen. Im Oktober 2012 setzte Obama zum dritten Mal in Folge eine Reihe von US-amerikanischen Sanktionen gegen solche Länder aus, in denen Kindersoldaten rekrutiert wurden. Seit 2010 verschonte die US-Regierung auf diese Weise Staaten wie den Südsudan oder Jemen von Sanktionen, mit dem Argument, die USA wäre auf eine gute Kooperation dieser Staaten in Fragen der internationalen Sicherheit angewiesen.<sup>373</sup>

Schließlich ist ein grundsätzliches Problem der Strategie (und der Forderungen vieler Aktivisten), dass eine Gefangennahme oder Tötung von Kony und seinen Stellvertretern nicht unbedingt ein Ende der LRA bedeuten würde. Nach der Analyse der Crisis Group sei ein Ende der Bedrohung durch die LRA nur möglich, wenn auch die Ursachen für ihre Entstehung beseitigt würden. Diese lägen in sozio-ökonomischen Ungleichheiten im Norden Ugandas und fehlenden staatlichen Strukturen in den vier betroffenen Ländern.<sup>374</sup> Solange es außerdem in allen umliegenden Staaten Akteure gibt, die von der Existenz der LRA profitieren, wird diese auch weiterhin finanzielle und personelle Unterstützung erhalten.

## Fazit

Der Journalist Colum Lynch nannte Obamas Strategie zur Bekämpfung der Lord's Resistance Army (LRA) einschließlich der Entsendung von 100 Militärberatern in die betroffene afrikanische Region das «Aushängeschild der Strategie der Regierung zur Verhinderung von Gräueltaten».<sup>375</sup> In der Tat ist in diesem Teil die Verbindung zwischen der Politik der US-Regierung und der Strategie zur Verhinderung von Gräueltaten eindeutig. Die Obama-Administration bezog sich in ihrer Begrün-

**370** Schomerus, Allen und Vlassenroot (2011): *Obama Takes on the LRA - Why Washington Sent Troops to Central Africa*.

**371** Citizens for Global Solutions (2011): *President Obama's LRA Strategy Report Card*.

**372** Vgl. Ronald R. Atkinson et al. (2012): *Do no harm: assessing a military approach to the Lord's Resistance Army*. *Journal of Eastern African Studies* 6: 2.

**373** Rogin, Josh (2012): *Obama waives sanctions on countries that use child soldiers*, 01.10., [http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2012/10/01/obama\\_waives\\_sanctions\\_on\\_countries\\_that\\_use\\_child\\_soldiers](http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2012/10/01/obama_waives_sanctions_on_countries_that_use_child_soldiers), abgerufen am 12.12.2012.

**374** International Crisis Group (2010): *LRA: A regional Strategy beyond killing Kony*. *Africa Report N°157* International Crisis Group, Nairobi/Brussels, 28.04., 21.

**375** Colum Lynch (2012): *Does the hunt for Joseph Kony have any hunters?* *Foreign Policy*, 05.12., [http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2012/12/05/hunt\\_for\\_joseph\\_kony\\_stalled](http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2012/12/05/hunt_for_joseph_kony_stalled), abgerufen am 12.12.2012.

dung ihrer Maßnahmen gegen die LRA explizit auf die Schutzverantwortung und die Abschnitte zur Verhinderung von Gräueltaten in der Nationalen Sicherheitsstrategie. Auch in diesem Fall ist die Verhinderung von Gräueltaten nicht das einzige Interesse, welches die USA mit ihrer Politik verfolgen. Ein Ende der Lord's Resistance Army würde bedeuteten, dass mehrere tausend ugandische Soldaten für ein anderes amerikanisches Ziel in der Region eingesetzt werden könnten: die Terrorismusbekämpfung in Somalia. Die Aussetzung von Sanktionen gegen die Rekrutierung von Kindersoldaten für Länder wie den Südsudan zeigen außerdem, dass eine Kooperation in Sicherheitsfragen für die USA in einigen Fällen wichtiger ist, als den politischen Druck für die Verhinderung von Gräueltaten zu erhöhen. Die Maßnahmen der Obama-Regierung zur Bekämpfung der LRA sind jedoch durchaus plausibel. In ihrem Bericht zur Lord's Resistance Army im November 2011 stellte die Crisis Group fest: «Es gibt keine Perspektive für eine Verhandlungslösung mit der LRA.»<sup>376</sup> Die Experten der Crisis Group empfahlen bereits 2010, eine abgestimmte regionale Strategie durch alle involvierten Staaten, einschließlich der Vereinigten Staaten, in der der Schutz von Zivilisten im Mittelpunkt stehen sollte.<sup>377</sup> Den USA riet die Crisis Group zu der Entsendung eines Teams für die Koordination von nachrichtendienstlichen Informationen, um die ugandischen Armee bei der Verfolgung der LRA zu unterstützen.<sup>378</sup> Die USA taten genau das im Oktober 2011. Die Unterstützung der USA für eine regionale Strategie der Vereinten Nationen zur LRA und einer verstärkten Rolle der AU entsprach auch den Empfehlungen der Crisis Group. Wohl auch aufgrund des zivilgesellschaftlichen Drucks scheint die Obama-Regierung in diesem Fall einen starken politischen Willen aufzubringen, Gräueltaten zu verhindern. Dieser dauerte zumindest im Hinblick auf die Entsendung der Spezialkräfte bisher länger an, als von Experten wie der Crisis Group anfangs erwartet. Die Experten der Organisation hielten es im November 2011 noch für möglich, dass die Obama-Administration nach einigen Monaten ohne konkrete Erfolge die Truppen wieder nach Hause holen würde.<sup>379</sup> Obama nutze jedoch seine Rede am 23. April 2012, um anzukündigen, dass die Militärberater auch weiterhin in Zentralafrika bleiben würden.

Auch wenn der politische Wille vorhanden zu sein scheint, die Umsetzung der UN-Strategie sowie der Maßnahmen der Afrikanischen Union blieben bisher hinter den Erwartungen zurück.<sup>380</sup> Die versprochenen Truppen der Afrikanischen Union waren bis November 2012 noch nicht einmal zur Hälfte zur Verfügung gestellt. Joseph Kony und seine Anhänger sind weiterhin flüchtig und verüben Gräueltaten an zahllosen Zivilisten.

**376** International Crisis Group (2011): *The Lord's Resistance Army: End Game?*, i.

**377** International Crisis Group (2010): *LRA: A regional Strategy beyond killing Kony*, ii.

**378** Ebd., 19.

**379** International Crisis Group (2011): *The Lord's Resistance Army: End Game?*, a.a.O., 16.

**380** Lynch (2012): *Does the hunt for Joseph Kony have any hunters?*, a.a.O. Siehe auch das Papier einer Gruppe von NGOs im Dezember 2012: The Enough Project (2012): *Getting back on Track: Implementing the UN Regional Strategy on the Lord's Resistance Army*. December, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Getting%20Back%20on%20Track%20Implementing%20the%20UN%20Regional%20Strategy%20on%20the%20Lord%20E2%80%99s%20Resistance%20Army.pdf>, abgerufen am 17.12.2012.

## Libyen

Innerhalb weniger Tage im März 2011 änderte Barack Obama seine Einschätzung über die Vor- und Nachteile einer Militärintervention in Libyen. Sein Meinungsumschwung ist ohne die politische Priorität der Verhinderung von Gräueltaten für den Diskussions- und Entscheidungsprozess in der Administration nicht schlüssig zu erklären. Die Entscheidung für ein militärisches Eingreifen ist auch aus deutscher Sicht von besonderer Bedeutung – nicht nur als Auslöser der aktuellen politischen Diskussion zur Schutzverantwortung, sondern auch mit Blick auf ihre zukünftigen bündnispolitischen Implikationen.

Gleichzeitig ist die Verhinderung von Gräueltaten auch hier Teil eines Geflechts verschiedener Interessen und Beweggründe. Dazu gehört die befürchtete Signalwirkung weit über Libyen hinaus: Nach Einschätzung der Administration hätte die erfolgreiche Unterdrückung des Aufstandes durch Gaddafi dem Arabischen Frühling ein jähes Ende gesetzt.<sup>381</sup> Gaddafi wurde zudem eine Reihe von Terroranschlägen zur Last gelegt, bei denen US-amerikanische Staatsbürger ermordet wurden – angefangen mit dem Bombenattentat auf die Berliner Diskothek La Belle 1986, für den Präsident Reagan Gaddafi öffentlich verantwortlich machte. Insofern hegten auch die Gegner einer Militäraktion in der US-Regierung keine besonderen Sympathien für den Diktator und sein Regime.<sup>382</sup> Wirtschaftliche Beweggründe für eine Intervention sind demgegenüber kaum plausibel: US-Firmen exportierten schon seit 2006 mit Gaddafis Einverständnis Öl aus Libyen. Gegenüber europäischen und chinesischen Investoren ist ihr Marktanteil verschwindend gering, und das hat sich nach dem Bürgerkrieg auch nicht geändert.<sup>383</sup>

### *Eskalation in Libyen und die internationale Reaktion*

Nachdem Anfang 2011 Massenproteste in Tunesien und Ägypten die dortigen langjährigen Diktatoren zum Rücktritt gezwungen hatten, begannen Mitte Februar 2011 Demonstrationen in Libyen. Neben friedlichen Protesten, denen Gaddafis Sicherheitskräfte mit größter Brutalität begegneten, entwickelte sich schnell ein militanter Aufstand gegen das Regime. So plünderten Regimegegner schon im Februar Radio- und Fernsehstationen und setzten Gebäude des Innenministeriums in Tripoli in Brand.<sup>384</sup> Der Sohn des libyschen Diktators bekräftigte öffentlich die

**381** Michael Hastings (2011): *Inside Obama's War Room*. *Rolling Stone*, 27.10., <http://www.rollingstone.com/politics/news/inside-obamas-war-room-20111013?print=true>, abgerufen am 05.12.2012. Das Argument wurde von Befürwortern eines Eingreifens häufig benutzt, siehe z.B. Romesh Ratnesar (2011): *Libya: The Case for U.S. Intervention*. *Time U.S.*, 07.03., <http://www.time.com/time/nation/article/0,8599,2057470,00.html>, abgerufen am 15.01.2013.

**382** Hastings (2011), ebd.

**383** Energy Information Administration (2012): *Libya - Country analysis brief* Juni 2012, <http://www.eia.gov/cabs/libya/pdf.pdf>, abgerufen am 05.03.2013.

**384** International Crisis Group (2011): *Popular Protest in North Africa and the Middle East (V): Making Sense of Libya*. *Middle East/North Africa Report Nr.107* International Crisis Group, Brussels/Nairobi, 06.06.

Absicht der Regierung, «bis zum letzten Mann und der letzten Kugel zu kämpfen».<sup>385</sup> Muammar Gaddafi selbst kündigte an, das Land «Haus für Haus [von Oppositionellen zu] säubern» und verglich die Regimegegner mit «Ratten».<sup>386</sup> Am 20. Februar zählte Human Rights Watch bereits 230 Tote aus einer Reihe von Fällen, in denen Sicherheitskräfte mit scharfer Munition wahllos auf Demonstranten geschossen hatten.<sup>387</sup>

Die internationale Gemeinschaft reagierte vergleichsweise schnell auf die Berichte über Gräueltaten. Am 26. Februar verurteilte der UN-Sicherheitsrat einstimmig die Gewalt gegen Zivilisten und verhängte ein Waffenembargo sowie Finanzsanktionen und Reiseverbote gegen Schlüsselfiguren des Regimes. Die Resolution bezog sich bereits direkt auf die Verantwortung der libyschen Regierung, ihre eigene Bevölkerung zu schützen, und überwies die Situation in Libyen an den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH).<sup>388</sup> Damit war Libyen der erste Fall überhaupt, in dem die US-Regierung eine Überweisung an den Internationalen Strafgerichtshof unterstützte.<sup>389</sup> Am gleichen Tag erklärte die US-Regierung, dass Gaddafi zurücktreten müsse.<sup>390</sup> Sie unterstützte die Verabschiedung von Resolution 1970 und froh mehr als 30 Milliarden US-Dollar libyscher Gelder auf amerikanischen Konten ein.<sup>391</sup>

Schon bei der Verabschiedung der Resolution war abzusehen, dass die Sanktionen die von den UN und Menschenrechtsorganisationen angeprangerten Gräueltaten des Gaddafi-Regimes nicht stoppen würden.<sup>392</sup> Großbritannien und Frankreich schlugen deshalb als nächsten Schritt die Einrichtung einer Flugverbotszone vor. Die USA reagierten von Beginn an skeptisch. Außenministerin Clinton sagte am 28. Februar, eine Flugverbotszone wäre wahrscheinlich wenig wirksam, um Gewalt zu verhindern, die hauptsächlich vom Boden ausgehe.<sup>393</sup> Verteidigungsminister Gates

**385** Ian Black (2011): *Libya on brink as protests hit Tripoli*. *Guardian*, 21.02., <http://www.guardian.co.uk/world/2011/feb/20/libya-defiant-protesters-feared-dead>, abgerufen am 05.12.2012.

**386** n-tv (2011): «*Es wird ein Gemetzel geben*» - *Gaddafi will Libyen «Haus für Haus säubern*». 22.02., <http://www.n-tv.de/politik/Gaddafi-will-Libyen-Haus-fuer-Haus-saeubern-article2670966.html>, abgerufen am 05.12.2012.

**387** Human Rights Watch (2011): *Libya: Governments Should Demand End to Unlawful Killings*. 20.02., <http://www.hrw.org/news/2011/02/20/libya-governments-should-demand-end-unlawful-killings>, abgerufen am 06.12.2012.

**388** UN Security Council (2011): *Resolution 1970* (2011). S/RES/1970, 26.02.

**389** Edith M. Lederer (2011): *US supports war crimes tribunal for first time*. *The Washington Post*, 02.03., <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/03/02/AR2011030200163.html>, abgerufen am 07.03.2013.

**390** Jeff Mason (2011): *U.S. says Libya has spoken, Gaddafi must leave now*. *Reuters*, 06.12., <http://www.reuters.com/article/2011/02/26/us-libya-usa-idUSTRE71K6D520110226>, abgerufen am 07.03.2013.

**391** Lederer (2011), a.a.O.; Joby Warrick und Karen DeYoung (2011): *U.S. freezes Libyan assets, takes steps to aid refugees*. *The Washington Post*, 28.02., <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/02/28/AR2011022802797.html>, abgerufen am 06.12.2012.

**392** UN News Centre (2011): *UN rights council recommends suspending Libya, orders inquiry into abuses*. 25.02., <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=37626#.UWVGNFud8E>, abgerufen am 06.12.2012.

**393** US Department of State (2011): *Hillary Clinton Interview With Kim Ghattas of British Broadcasting Corporation*. 28.02., <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/02/157435.htm>, abgerufen am 06.12.2012.

warnte öffentlich, der französisch-britische Vorschlag sei letztlich nichts anderes als eine militärische Intervention.<sup>394</sup> In internen Diskussionen mahnte Gates, dass sich die USA nicht auf eine weitere militärische Intervention im Nahen Osten einlassen sollten.<sup>395</sup>

### *Planung für mögliche Szenarien im Weißen Haus*

Die Skepsis der Obama-Administration gegenüber einer Flugverbotszone machte die spätere Entscheidung für eine militärische Intervention in Libyen aus französischer, britischer und insbesondere aus deutscher Sicht umso überraschender. Auch in den USA erregte die Entscheidung genug Aufsehen, so dass eine Reihe von Journalisten die genauen Abläufe der entscheidenden Tage vor Präsident Obamas Entscheidung recherchierten.<sup>396</sup> Einige dieser Berichte verwenden der Dramatik wegen mündliche Zitate, die mit aller Wahrscheinlichkeit nicht den genauen Wortlaut der Diskussion im «Situation Room» wiedergeben. Alle Berichte stimmen jedoch im Hinblick auf die wichtigsten Abläufe der Entscheidung überein.

In Libyen begegnete das Regime den ersten militärischen Erfolgen der Aufständischen mit einer zunehmend erfolgreichen Gegenoffensive. Um den 6. März 2011 wurde international deutlich, dass die Regierung wieder die Oberhand besaß. In den folgenden zwei Wochen rückten Gaddafis Truppen immer weiter Richtung Bengasi vor, dem politischen Zentrum des Aufstands, ständig begleitet von neuen Berichten über Gewalt gegen Zivilisten vor allem von Seiten der Sicherheitskräfte des Regimes.<sup>397</sup>

Seit Ende Februar führte Obama eine Serie intensiver Diskussionen mit seinen engsten Beratern zu Libyen, und seit Anfang März wurden im Pentagon hypothetische Planungen für den Fall einer Militärinvention durchgeführt.<sup>398</sup> Samantha Power und andere versuchten zusätzliche Handlungsoptionen zu entwickeln, darunter verschiedene Arten von Sanktionen, diplomatische Maßnahmen, die Veröffentli-

**394** Reuters (2011): *No-fly zone for Libya would require attack: Gates*. 02.03., <http://www.reuters.com/article/2011/03/02/us-libya-usa-pentagon-idUSTRE7214EX20110302>, abgerufen am 05.12.2012.

**395** Michael Hastings (2011): *Inside Obama's War Room*, a.a.O.

**396** Vgl. Michael Lewis (2012): *Obama's Way*. *Vanity Fair*, Oktober, <http://www.vanityfair.com/politics/2012/10/michael-lewis-profile-barack-obama>, abgerufen am 05.12.2012.; James Traub (2012): *The Point Guard*. *Foreign Policy*, September/Oktober, [http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/08/13/the\\_point\\_guard?page=full](http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/08/13/the_point_guard?page=full), abgerufen am 05.12.2012.; Jones (2011): *Libya and the Responsibilities of Power*.; Mann (2012): *The Obamians: the struggle inside the White House to redefine American power*; Hastings (2011), a.a.O.

**397** Tomas Avenarius (2011): *Rebellen auf dem Rückzug*. *Süddeutsche Zeitung*, 11.03., <http://www.sueddeutsche.de/politik/buergerkrieg-in-libyen-rebellen-auf-dem-rueckzug-1.1071011>, abgerufen am 06.12.2012; Martin Gehlen (2011): *Gadhafi-Truppen drängen Aufständische weiter zurück*. *Die ZEIT*, 13.03, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-03/libyen-gadhafi-aufstaendische>, abgerufen am 06.12.2012; Human Rights Watch (2011): *Libya: Benghazi Civilians Face Grave Risk: International Community should act to protect population* *Human Rights Watch*, 17.03., <http://www.hrw.org/news/2011/03/17/libya-benghazi-civilians-face-grave-risk>, abgerufen am 06.12.2012.

**398** Hastings (2011), a.a.O.

chung der Namen Verantwortlicher sowie der Verweis an den IStGH. Das Weiße Haus wies die Nachrichtendienste an, Informationen über Gräueltaten in Libyen separat von ihrer normalen Berichterstattung zu sammeln und zu berichten.<sup>399</sup> Mit ihrem detaillierten Wissen zu vorherigen Entscheidungen in ähnlichen Situationen spielte Power eine wichtige Rolle in der Vorbereitung von Entscheidungsalternativen für den Präsidenten.<sup>400</sup> Ein Journalist zitiert einen Beamten des Weißen Hauses zu Powers Rolle: «Ihr Wissen über den Ablauf humanitärer Interventionen war entscheidend. Sie hatte enzyklopädisches Wissen darüber, was [in vergleichbaren Situationen] getan oder nicht getan wurde, was [Bill] Clinton gemacht oder nicht gemacht hatte, welche Optionen den Politikern zur Verfügung standen, wie diese eskalieren können und was die realistischen Folgen wären. Sie fasste das extrem schnell und prägnant [für den Präsidenten und seine Berater] zusammen.»<sup>401</sup>

Im Kontext dieser Diskussionen mit dem Präsidenten im Weißen Haus kamen auch die Meinungsunterschiede innerhalb der Administration zu einer militärischen Option auf den Tisch. Eine kleine, aber einflussreiche Gruppe um Susan Rice und Samantha Power sowie John Kerry, damals Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses im Senat und inzwischen Obamas neuer Außenminister, argumentierte mit der Nationalen Sicherheitsstrategie von 2010, die USA hätten ein Interesse daran, dem Morden der Gaddafi-Regierung ein Ende zu setzen. Als letztes Mittel zur Verhinderung drohender Gräueltaten dürften militärische Optionen deshalb nicht ausgeschlossen werden.<sup>402</sup>

Gegner einer militärischen Intervention um Verteidigungsminister Gates und den Nationalen Sicherheitsberater Tom Donilon wiesen dieses Argument grundsätzlich zurück. Aus ihrer Sicht, die auch Vizepräsident Joe Biden später vertrat, lag ein Eingreifen in Libyen nicht im Interesse der nationalen Sicherheit. Die Gefahr eines weiteren Dauerkrieges in einem muslimischen Land sei zu groß, und ein Militäreinsatz deshalb innenpolitisch schwer vermittelbar. Die Skeptiker, zu denen auch der damalige Anti-Terror-Berater und jetzige CIA-Chef John Brennan gehörte, warnten zudem vor der Undurchsichtigkeit der Rebellenorganisationen.<sup>403</sup>

Außenministerin Clinton unterstützte zunächst die Skeptiker um Verteidigungsminister Gates, und allen Berichten zufolge tendierte Obama selbst ebenfalls lange zu einer skeptischen Einschätzung der militärischen Optionen.<sup>404</sup> Er schloss ein militärisches Eingreifen zwar nicht von vornherein aus, stellte aber Bedingungen für die Planungsszenarien: eine Militärintervention dürfe nur multilateral und im Rahmen

**399** Mann (2012), a.a.O., 285.

**400** Hastings (2011), a.a.O.

**401** Ebd.

**402** Ebd; Traub (2012), a.a.O. Helene Cooper und Steven Lee Myers (2011): *Obama takes hard line with Libya after shift by Clinton*. *The New York Times*, 18.03., [http://www.nytimes.com/2011/03/19/world/africa/19policy.html?pagewanted=all&\\_r=1&](http://www.nytimes.com/2011/03/19/world/africa/19policy.html?pagewanted=all&_r=1&), abgerufen am 07.12.2012.

**403** Cooper und Lee Myers (2011), a.a.O.

**404** Hastings (2011), a.a.O.

des Völkerrechts stattfinden, und sie dürfe keine amerikanischen Bodentruppen erfordern.<sup>405</sup>

### *Der Umschwung*

Am 12. März forderte auch die Arabische Liga eine Flugverbotszone und verlieh dem bislang wenig aussichtsreichen französisch-britischen Vorstoß plötzlich eine neue Dynamik. Am 14. März brachte Libanon für die Arabische Liga – maßgeblich unterstützt von Frankreich und Großbritannien – im UN-Sicherheitsrat einen Resolutionsentwurf für eine Flugverbotszone ein.<sup>406</sup> Die Position der US-Regierung blieb daraufhin zunächst unklar. Außenministerin Clinton traf sich am gleichen Tag in Paris mit libyschen Oppositionsvertretern und nahm an einem Treffen der G8-Außenminister teil. Dort gab sie sich skeptisch im Hinblick auf die Einrichtung einer Flugverbotszone.<sup>407</sup> Am selben Abend traf sie in Paris den Außenminister der Vereinigten Arabischen Emirate und erfuhr, dass mehrere arabische Regierungen bereit waren, sich nicht nur politisch, sondern auch militärisch an der Durchsetzung einer Flugverbotszone in Libyen zu beteiligen.<sup>408</sup> Einige Analysten beschreiben diesen Abend oder die Gespräche mit weiteren arabischen Politikern am Folgetag in Kairo als den Zeitpunkt, an dem sich Clinton auf die Seite der Befürworter eines militärischen Eingreifens schlug.<sup>409</sup>

Übereinstimmenden Berichten zufolge fanden die entscheidenden Diskussionen für die letztendliche Entscheidung des Präsidenten am Nachmittag und Abend des 15. März im Weißen Haus statt. Am Nachmittag erläuterte ein Nachrichtendienstler im «Situation Room» die Lage. Gaddafis Truppen standen nun kurz vor der Einnahme der strategisch wichtigen Stadt Adschdabiya, die dem Regime die Rückeroberung der Rebellenhochburg Bengasi fast garantieren würde. Auf die explizite Nachfrage des Präsidenten, was dann passieren würde, beschrieben mehrere Teilnehmer das Risiko eines Massakers an der Zivilbevölkerung in Bengasi. UN-Botschafterin Susan Rice, die per Videoschaltung aus New York zugeschaltet war, zog einen direkten Vergleich zu den «Erfahrungen aus den neunziger Jahren». Gaddafis Vergleiche der Oppositionellen mit «Ratten» und «Kakerlaken» hatte nicht nur bei ihr Erinnerungen an die Rhetorik der «Genocidaires» während des Völkermords in Ruanda wachgerufen. Der aus Paris zugeschaltete US-Botschafter in Libyen erinnerte daran, dass Gaddafi in den

<sup>405</sup> Ebd.

<sup>406</sup> Colum Lynch (2011): *Lebanon, Britain, France call for U.N. no-fly zone, authorization of force, to protect Libyan civilians and foreign nationals. Foreign Policy*, 15.03., [http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2011/03/15/lebanon\\_calls\\_for\\_un\\_no\\_fly\\_zone\\_authorization\\_of\\_force\\_to\\_protect\\_libyan\\_civilians](http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2011/03/15/lebanon_calls_for_un_no_fly_zone_authorization_of_force_to_protect_libyan_civilians), abgerufen am 05.12.2012.

<sup>407</sup> Andreas Rinke (2011): *Eingreifen oder nicht? Warum sich die Bundesregierung in der Libyen-Frage enthielt. Internationale Politik* 4:Juli/August, 44-52.

<sup>408</sup> US Department of State (2011): *Hillary Rodham Clinton: Remarks With United Arab Emirates Foreign Minister Abdullah bin Zayed Al-Nahyan Before Their Meeting*. 14.03., <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/03/158318.htm>, abgerufen am 07.12.2012. Cooper und Lee Myers (2011), a.a.O.

<sup>409</sup> Cooper und Lee Myers (2011), a.a.O.; Hastings (2011), a.a.O.; US Department of State (2011), a.a.O.

neunziger Jahren bereits 1.200 Insassen eines Gefängnisses hatte brutal hinrichten lassen.<sup>410</sup>

Die Militärs präsentierten Obama zwei Alternativen: entweder die Einrichtung und militärische Durchsetzung einer Flugverbotszone (wie von Franzosen und Briten gefordert) oder nichts zu tun. Die Teilnehmer an der Sitzung folgten der Argumentation, die eine Quelle explizit Verteidigungsminister Gates in den Mund legt: eine Flugverbotszone allein könne Bengasis Einwohner nicht schützen, da Gaddafi zur Einnahme der Stadt nur seine Panzer und Bodentruppen brauchte.<sup>411</sup> Diese Einschätzung teilten sie mit militärischen Experten in Europa. Der Präsident wies die ihm vorliegenden Optionen zurück. Der Journalist Michael Hastings zitiert ihn mit den Worten: «Sie sagen mir, dass Bengasi noch diese Woche überrannt werden könnte, aber Sie geben mir keine Optionen, das zu stoppen [...]. Ich will echte Optionen.»<sup>412</sup> Er wies seine Berater an, ihm in einem zweiten Treffen einige Stunden später eine Alternative vorzulegen, die es wirklich ermöglichen würde, Zivilisten zu schützen.

Als sich dieselbe Runde am Abend erneut im «Situation Room» versammelte, stellten die Militärs eine dritte Option vor: gezielte Luftschläge gegen Gaddafis Panzer und Bodentruppen, um die Einnahme Bengasis zu verhindern, sowie zusätzlich die Durchsetzung einer Flugverbotszone. Nach Obamas Bedingungen für ein militärisches Eingreifen erforderte diese Option zunächst ein deutlich weitergehendes Mandat des UN-Sicherheitsrats, als der libanesisch-französisch-britische Entwurf vom 14. März dies vorsah. Susan Rice versicherte dem Präsidenten, dass sie ein solches Mandat erreichen könne.<sup>413</sup>

Gegen den Rat seines Verteidigungsministers, seines nationalen Sicherheitsberaters und des Vizepräsidenten – doch mit Unterstützung seiner Außenministerin – entschied sich der Präsident dafür, dieser Option zu folgen. Er wies UN-Botschafterin Rice an, sich in New York um eine Resolution zu bemühen, die gezielte Luftschläge erlauben würde. Laut dem Journalisten James Mann gab ihr Obama die explizite Anweisung, den Verbündeten deutlich zu machen, dass die USA nur eine Resolution unterstützen würde, die über eine reine Flugverbotszone hinausging. Mann zitiert Obama: «Susan, Sie müssen im Prinzip sagen, ‚das ist das Einzige, was wir unterstützen werden, weil das das Einzige ist, was wirklich etwas bewirken wird.«<sup>414</sup> Als Rice britischen und französischen Diplomaten den überarbeiteten Resolutionsentwurf vorlegte, gingen die Änderungswünsche so weit dass diese zunächst dachten, die Amerikaner wollten damit die Verhandlungen bewusst zum Scheitern bringen.<sup>415</sup>

<sup>410</sup> Hastings (2011), a.a.O.

<sup>411</sup> Cooper und Lee Myers (2011), a.a.O.

<sup>412</sup> Hastings (2011), a.a.O.

<sup>413</sup> Ebd.

<sup>414</sup> Mann (2012), a.a.O., xii.

<sup>415</sup> Colum Lynch (2011): Amb. Rice: *Leading from behind? That's 'whacked.'* *Foreign Policy*, 31.10.2011, [http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2011/10/31/amb\\_rice\\_leading\\_from\\_behind\\_that\\_s\\_whacked](http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2011/10/31/amb_rice_leading_from_behind_that_s_whacked), abgerufen am 05.12.2012; Sarah Brockmeier: *German Policy towards Intervention in Libya* (Master's Thesis, University of Cambridge, 2012, [http://www.gppi.net/fileadmin/media/pub/2012/brockmeier\\_2012\\_cambridge\\_german-policy-towards-intervention-in-libya.pdf](http://www.gppi.net/fileadmin/media/pub/2012/brockmeier_2012_cambridge_german-policy-towards-intervention-in-libya.pdf)), 18.

Nach einem sechsendreißigstündigen diplomatischen Marathon bei den Vereinten Nationen, in den sich Obama in direkten Telefonaten mit mehreren Regierungschefs persönlich einschaltete, verabschiedete der Sicherheitsrat am 17. März 2011 Resolution 1973. Damit erteilte er ein Mandat, zum Schutz von Zivilisten in Libyen «alle notwendigen Maßnahmen» zu ergreifen.<sup>416</sup> Am 19. März begann unter Führung der französischen und britischen Streitkräfte die Militärintervention, die im Hintergrund maßgeblich von den USA getragen wurde.

### *Rechtfertigung gegenüber dem amerikanischen Volk*

Außer der Außenministerin und der UN-Botschafterin hatte Obama mit seiner Entscheidung für die Militärintervention kein hochrangiges Kabinettsmitglied auf seiner Seite. Obamas Entscheidung war allen Berichten zufolge eine sehr persönliche, von der er sich – wie ihn auch Vizepräsident Biden und sein Stabschef Daley warnten – keine politischen Gewinne versprechen konnte. Vielmehr nahm er damit schwerwiegende politische Risiken in Kauf.

In der Tat kam der Präsident nur wenige Tage später unter erhebliche Kritik. Kongress und Öffentlichkeit fühlten sich überrumpelt. Von der einen Seite wurde der Präsident dafür kritisiert, unüberlegt amerikanische Soldaten in einen neuen Krieg zu schicken. Von der anderen Seite wurde ihm vorgehalten, nicht genügend Führung zu zeigen und sich hinter den Europäern zu verstecken.<sup>417</sup> Am 28. März 2011 hielt Obama eine Rede an die Nation, in der er seine Entscheidung verteidigte und detailliert darlegte, warum er es im Fall Libyens für angebracht hielt, die amerikanischen Streitkräfte zur Verhinderung eines Massakers einzusetzen.

Obama sagte, er sei überzeugt gewesen, dass in Bengasi für den Fall der Rückeroberung durch Gaddafi mit hoher Wahrscheinlichkeit ein Massaker an der Zivilbevölkerung zu erwarten gewesen sei. In so einem Fall läge es im nationalen Interesse der Vereinigten Staaten, eine solche Gräueltat zu verhindern. Gleichzeitig bemühte er sich deutlich zu machen, dass es sich bei der Situation in Libyen um einen extremen Ausnahmefall gehandelt habe. «Die Risiken und Kosten von Interventionen haben zur Folge, dass wir immer unsere Interessen gegen die Notwendigkeit zum Handeln abwägen müssen. Aber das darf kein Argument dafür sein, nie zu handeln im Namen dessen, was recht ist.»<sup>418</sup> Natürlich könnten die Vereinigten Staaten nicht überall Militär einsetzen, wo solche Verbrechen stattfinden, doch in diesem speziellen Fall seien die richtigen Umstände gegeben. Als entscheidende Kriterien für die Angemessenheit des militärischen Eingreifens nannte Obama das Vorhandensein einer internationalen Koalition, die (militärische) Unterstützung arabischer Staaten,

**416** UN-Sicherheitsrat (2011): *Resolution 1973*. S/R/1973. 17.03.2011.

**417** The Week (2011): *Everyone's a critic: Obama's growing list of Libya dissenters*. 23.03., <http://theweek.com/article/index/213429/everyones-a-critic-obamas-growing-list-of-libya-dissenters>, abgerufen am 11.01.2013.

**418** The White House (2011): *Remarks by the President in Address to the Nation on Libya*. Washington, D.C., 28.03., <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/28/remarks-president-address-nation-libya>, abgerufen am 05.12.2012.

den Hilferuf der libyschen Opposition und die realistische militärische Perspektive, Gaddafis Truppen ohne Einsatz eigener Bodentruppen zu stoppen.

Selbst wenn die Sicherheit der USA nicht direkt bedroht sei, so Obama, gäbe es Situationen, zum Beispiel bei drohendem Völkermord, in denen amerikanische Interessen und Werte berührt würden und wo Amerikaner helfen müssten. «Manche Nationen mögen in der Lage sein, Gräueltaten in anderen Ländern wissentlich zu ignorieren. Die Vereinigten Staaten von Amerika sind anders. Und als Präsident war ich nicht bereit, auf die Bilder der Massaker und Massengräber zu warten, bevor wir handeln.»<sup>419</sup>

### *Kritik und Probleme im Verlauf der NATO-Operation in Libyen*

Die Durchführung und die Folgen der militärischen Intervention in Libyen warfen weitere kritische Fragen auf, gerade unter der Maßgabe des Schutzes von Zivilisten vor Gräueltaten und der Schutzverantwortung. Die ab Ende März 2011 von der NATO geführte Koalition setzte sich nicht nur die Verhinderung der Einnahme Bengasis oder einzelner befürchteter Gräueltaten zum Ziel. Kurz nach Beginn der militärischen Intervention wurde klar, dass die Mission nicht ohne einen Abtritt Gaddafis enden würde. Das Ziel wurde ein Regimewechsel. In einem gemeinsamen Namensartikel am 14. April 2011 schrieben David Cameron, Nicolas Sarkozy und Präsident Obama: «Solange Gaddafi an der Macht ist, müssen die NATO und ihre Partner ihre Operationen weiter führen, so dass Zivilisten geschützt bleiben und der Druck auf das Regime wächst.»<sup>420</sup>

Nicht nur Russland und China, die den Militäreinsatz durch ihre Enthaltungen im UN-Sicherheitsrat erst ermöglicht hatten, sondern auch Indien, Brasilien und Südafrika beschuldigten die USA und ihre Partner, die Grenzen des Mandats weit überschritten und die anderen Mitglieder des Sicherheitsrats betrogen zu haben. Dadurch wurde aus Sicht vieler Beobachter die Glaubwürdigkeit und Legitimität der Schutzverantwortung dauerhaft beschädigt.<sup>421</sup> Als direkte Folge dieser Vorwürfe wurde der Schutz von Zivilisten für längere Zeit zu einem geradezu «toxischen»

<sup>419</sup> Ebd.

<sup>420</sup> Barack Obama, David Cameron und Nicolas Sarkozy (2011): *Libya's Pathway to Peace. The International Herald Tribune*, 15.04., <http://www.nytimes.com/2011/04/15/opinion/15iht-edlibya15.html>, abgerufen am 07.12.2012; Lars Brozus (2012): *Improving Mass Atrocities Prevention: Guidelines for Effective and Legitimate Implementation of the Responsibility to Protect. SWP Comments*, Dezember 2012, [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2012C38\\_bzs.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2012C38_bzs.pdf), abgerufen am 15.01.2013.

<sup>421</sup> Thorsten Benner (2011): *NATO's Libya mission could cause a political backlash. Deutsche Welle*, 08.09., <http://www.dw.de/natos-libya-mission-could-cause-a-political-backlash/a-15371687-1>, abgerufen am 14.01.2013. David Rieff (2011): R2P, R.I.P. *The New York Times*, 07.11., [http://www.nytimes.com/2011/11/08/opinion/r2p-rip.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/11/08/opinion/r2p-rip.html?pagewanted=all&_r=0), abgerufen am 15.01.2013.

Thema, das eine Vielzahl von Verhandlungen von der routinemäßigen Verlängerung von Friedenseinsätzen bis zur Reaktion auf die Gräueltaten in Syrien vergiftete.<sup>422</sup>

Die Legitimierung des Einsatzes mit dem Schutz der Zivilbevölkerung führte auch dazu, dass die Koalition unter besonderer Beobachtung stand, ihrerseits zivile Opfer zu vermeiden und solche ehrlich und transparent aufzuklären.<sup>423</sup> Human Rights Watch zählt mindestens 72 Zivilisten, die durch NATO-Luftschläge getötet wurden und warf der Organisation vor, diese Todesfälle unzureichend aufgeklärt zu haben. Die NGO hält der Organisation allerdings zugute, sie habe «wichtige Maßnahmen ergriffen, um die Anzahl ziviler Opfer während des Einsatzes in Libyen zu minimieren».<sup>424</sup>

Eine UN-Untersuchungskommission stellte im März 2012 außerdem fest, dass einige der von der Militärintervention unterstützten Rebellengruppen sich selbst Kriegsverbrechen schuldig gemacht hatten.<sup>425</sup> Einige kritische Beobachter machen die Koalition für diese Taten mitverantwortlich, wie auch für die Destabilisierung der Sahel-Zone durch Waffenflüsse und zurückkehrende Söldner, die für Gaddafi gekämpft hatten und nach dem Ende seines Regimes in Mali zur Eskalation des dortigen Konfliktes beigetragen haben.<sup>426</sup>

### Fazit

Obamas Entscheidung für eine Militärintervention in Libyen basierte nicht ausschließlich auf seinem Wunsch, Gräueltaten in Bengasi zu verhindern. Eine Rolle spielte unter anderem auch der Druck von Franzosen und Briten, die Obama mit dem Hinweis zur Unterstützung drängten, dass sie die USA jahrelang in Afghanistan unterstützt hätten.<sup>427</sup> Obama selbst nannte dem Journalisten Michael Lewis außerdem eine Reihe von Faktoren, die seine Entscheidung geändert hätten: «Wenn mir jemand gesagt hätte, wir könnten die [libysche] Luftabwehr nicht ohne signifikantes Risiko für unsere Piloten ausschalten; wenn das Risiko für unser Militär viel höher gewesen wäre – das hätte meine Entscheidung ändern können. [...] Oder wenn ich nicht das Gefühl gehabt hätte, dass Sarkozy und Cameron sich nicht schon ausreichend aus dem Fenster gelehnt hätten, dass sie auch wirklich Taten folgen lassen würden. Oder wenn

**422** Human Rights Watch (2011): *UN Security Council: Demand End to Syria Crackdown*. *Human Rights Watch*, 11.06., <http://www.hrw.org/news/2011/06/10/un-security-council-demand-end-syria-crackdown>, abgerufen am 15.01.2013; Joshua Foust (2012): *Syria and the Pernicious Consequences of Our Libya Intervention*. *The Atlantic*, 06.02., <http://www.theatlantic.com/international/archive/2012/02/syria-and-the-pernicious-consequences-of-our-libya-intervention/252631/>, abgerufen am 15.01.2013. Hintergrundgespräch eines der Autoren mit einem deutschen Diplomaten bei der Ständigen Vertretung in New York, Juni 2012.

**423** C.J. Chivers und Eric Schmitt (2011): *In Strikes on Libya by NATO, an Unspoken Civilian Toll*. 17.12., <http://www.nytimes.com/2011/12/18/world/africa/scores-of-unintended-casualties-in-nato-war-in-libya.html>, abgerufen am 15.01.2013.

**424** Human Rights Watch (2012): *NATO: Zivile Opfer in Libyen untersuchen*. *Human Rights Watch*, 14.05., <http://www.hrw.org/de/news/2012/05/14/nato-zivile-opfer-libyen-untersuchen>, abgerufen am 15.01.2013.

**425** Human Rights Council: (2012). *Report of the International Commission of Inquiry on Libya*. 1.

**426** Andrea Böhm (2012): *Was hat der tote Gaddafi mit dem Putsch in Mali zu tun?* *Die ZEIT*, 29.03., <http://www.zeit.de/2012/14/Mali>, abgerufen am 14.01.2013.

**427** Mann (2012), a.a.O., 290.

ich nicht gedacht hätte, dass eine UN-Resolution möglich wäre.»<sup>428</sup> Die Entscheidung für einen Militäreinsatz in Libyen war ein Resultat dieser ganz spezifischen Umstände und stellt keinesfalls den Beginn eines neuen Interventionismus dar.

Aber auch wenn es andere Motive für die Militärintervention gab, ist nicht nur die Tatsache, dass sich Obama für eine Intervention entschied, sondern auch die Art und Weise, wie er dies tat, ohne die politische Bedeutung der Verhinderung von Gräueltaten für den Diskussions- und Entscheidungsprozess in der Administration nicht schlüssig zu erklären. Obama entschied sich nicht einfach dafür, die von den Briten und Franzosen vorgeschlagene Flugverbotszone zu unterstützen. Im Nachhinein bezeichnete Obama die Option der Flugverbotszone gegenüber einem Journalisten sogar als einen «bloßen Ausdruck von Betroffenheit».<sup>429</sup> Stattdessen bemühte sich seine Administration um ein UN-Mandat, welches die von Panzern und Bodentruppen bedrohten Menschen in Bengasi tatsächlich schützen konnte. Unabhängig von den kontraproduktiven Folgen der Intervention in Libyen für das Konzept der Schutzverantwortung, lassen alle bislang veröffentlichten Analysen des Entscheidungsprozesses die Schlussfolgerung zu, dass es die militärische Intervention in Libyen ohne die Priorität der Verhinderung von Gräueltaten in der Administration in dieser Form nicht gegeben hätte.

## Syrien

In Syrien begannen die Proteste gegen die Regierung von Baschar al-Assad am 15. März 2011. Von Anfang an berichteten Journalisten von brutalen Reaktionen der Sicherheitskräfte gegenüber Demonstranten und Oppositionsgruppen. In den darauffolgenden Wochen und Monaten wuchsen sowohl die Protestbewegung als auch die Repressalien von Seiten des Staatsapparats. Einige Oppositionsgruppen bewaffneten sich, erste Angehörige der Streitkräfte liefen zur Opposition über. Die Situation entwickelte sich zu einem Bürgerkrieg, der mit aller Härte geführt wurde und der zunehmend auch transnationale islamistische Gruppen anzog. Nach Angaben einer Untersuchungskommission des UN-Menschenrechtsrats haben sich das Assad-Regime, aber auch einige oppositionelle Gruppen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit schuldig gemacht.<sup>430</sup> Bis Dezember 2012 wurden nach einem Bericht des UN-Hochkommissars für Menschenrechte mindestens 60.000 Menschen getötet, die große Mehrheit davon Zivilisten.<sup>431</sup> Mehr als 500.000 Menschen flohen bereits vor der Gewalt in die Nachbarländer.<sup>432</sup>

<sup>428</sup> Lewis (2012): *Obama's Way, a.a.O.*

<sup>429</sup> Ebd.

<sup>430</sup> Human Rights Council (2012): *Report of the independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic*. A/HRC/21/50. 15.08.

<sup>431</sup> Megan Price, Jeff Klingner und Patrick Ball (2013). *Preliminary Statistical Analysis of Documentation of Killings in the Syrian Arab Republic*. United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Genf, 02.01.

<sup>432</sup> UN News Centre (2012): *Following refugee camp visit, UN officials flag need for more funds to help displaced Syrians in Iraq*. 14.12., <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=43773&Cr=syria&Cr1#.UNRRi3kXX6Q>, abgerufen am 20.12.2012.

Eine Reihe gezielter Massaker an Zivilisten haben die Weltgemeinschaft schockiert. Anfang Februar 2012 begann die syrische Regierung mit der Bombardierung der Stadt Homs. Währenddessen kam es mehrmals zu Massakern an Zivilisten, einschließlich Frauen und Kindern, von denen einige lebendig verbrannt wurden.<sup>433</sup> Im Mai 2012 wurden in Houla 108 Menschen – 49 davon Kinder – ermordet. Die meisten von ihnen wurden in ihren Häusern erschossen. Der Bericht der UN-Untersuchungskommission zu Syrien befand im August 2012, dass es eine «begründete Grundlage zu glauben» gäbe, dass Regierungssoldaten hinter diesen Gräueltaten steckten.<sup>434</sup>

In Syrien laufen mehrere Konfliktlinien des Nahen Ostens zusammen. Ein Bürgerkrieg in einem Nachbarland Israels und Iraks, an dem militante islamistische Gruppen beteiligt sind und eine Seite über ein Chemiewaffenarsenal verfügt, zog unabhängig von Berichten über Gräueltaten die volle Aufmerksamkeit der US-Regierung auf sich. Die Obama-Administration betrachtete die Situation in Syrien aber nicht nur als einen Bürgerkrieg. Öffentliche Stellungnahmen deuten darauf hin, dass die Regierung die Situation auch unter dem Gesichtspunkt der Verhinderung von Gräueltaten betrachtete. So argumentierte Obama nach dem Massaker in Homs im Februar 2012 in einem öffentlichen Aufruf mit direktem Bezug auf die Schutzverantwortung: «Assad muss seine Kampagne der Morde und Verbrechen gegen das eigene Volk stoppen. [...] Jede Regierung hat eine Schutzverantwortung gegenüber dem eigenen Volk. Und jede Regierung, die ihr eigenes Volk abschlachtet, verdient es nicht zu regieren.»<sup>435</sup> Im Juni 2012 sagte Obama: «Wenn man das eigene Volk so abschlachtet, wie wir das [in Syrien] gesehen haben, dann ist ein geordneter politischer Übergang, der Assad im Amt lässt, nicht vorstellbar.»<sup>436</sup>

### *Von Diplomatie zu Sanktionen und Planungen für ein Syrien nach Assad*

Am 18. August 2011, fünf Monate nach Beginn der Proteste in Syrien, rief Präsident Obama Assad direkt zum Rücktritt auf.<sup>437</sup> In den folgenden Monaten verschärfte die Regierung Obama Sanktionen und Reisebeschränkungen erst gegen die engsten Berater Assads, dann gegen Assad persönlich und einen immer weiteren Kreis seiner Unterstützer.<sup>438</sup> In den Vereinten Nationen und in bilateralen Kontakten mit Ländern in der Region versuchte die US-Regierung, den internationalen Druck auf die Assad-Regierung zu erhöhen. Im UN-Sicherheitsrat setzte sich die USA für Resolutionen

<sup>433</sup> BBC News (2012): *Timeline: Syria's bloodiest days*. 24.12., <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-18255521>, abgerufen am 10.01.2013.

<sup>434</sup> Ebd.

<sup>435</sup> The White House (2012): *Statement by the President on Syria*. 04.02., <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/02/04/statement-president-syria>, abgerufen am 21.12.2012.

<sup>436</sup> The White House (2012): *Remarks by President Obama at Press Conference After G20 Summit*. Los Cabos, 20.06.2012, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/06/20/remarks-president-obama-press-conference-after-g20-summit>, abgerufen am 23.12.2012.

<sup>437</sup> Jeremy M. Sharp und Christopher M. Blanchard (2012): *Armed Conflict in Syria: U.S. and International Response*. 21.08., 12.

<sup>438</sup> The White House (2011): *Fact Sheet on Syria*. 18.08., <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/08/18/fact-sheet-syria>, abgerufen am 23.12.

ein, die die Gewalt des syrischen Regimes verurteilt und Sanktionen angedroht oder verhängt hätten. Diese scheiterten jedoch mehrmals am Veto Russlands und Chinas.<sup>439</sup> Im UN-Menschenrechtsrat unterstützten die USA die Einrichtung einer unabhängigen Untersuchungskommission.<sup>440</sup>

Im Februar 2012 war die USA eine treibende Kraft hinter der Etablierung einer Freundesgruppe von etwa 70 Ländern, die sich bisher mehrere Male getroffen hat, um Optionen für eine Lösung des Konfliktes in Syrien zu diskutieren.<sup>441</sup> Zusammen mit anderen Ländern versuchte die Administration zu verhindern, dass die Assad-Regierung mehr Waffen erhielt. Zum Beispiel wurde eine Lieferung von Helikoptern aus Russland nach Syrien gestoppt, indem die US-Regierung Schiff und Ladung veröffentlichte. Daraufhin kündigte die britische Versicherung die betreffende Police, und das Schiff musste nach Russland zurückkehren.<sup>442</sup>

Neben humanitärer Hilfe leistete die US-Regierung seit dem Sommer 2012 Unterstützung für die Rebellen- und Oppositionsgruppen. Sie stellte medizinisches Material, Nachtsichtgeräte und Kommunikationsmittel zur Verfügung.<sup>443</sup> Laut Berichten des *Wall Street Journals* kooperierte die CIA mit europäischen und arabischen Nachrichtendiensten, um ausgewählte Rebellengruppen auszubilden und mit nachrichtendienstlichen Informationen zu versorgen.<sup>444</sup> Das Außenministerium richtete in Istanbul aus Mitteln des Bureau of Conflict and Stability Operations (CSO) ein Büro zur Unterstützung der syrischen Opposition ein, das Office of Syrian Opposition Support (OSOS).<sup>445</sup> Es organisiert Fortbildungen und Seminare für syrische

**439** Rick Gladstone (2012): *Friction at the U.N. as Russia and China Veto Another Resolution on Syria Sanctions*. *The New York Times*, 19.07., <http://www.nytimes.com/2012/07/20/world/middleeast/russia-and-china-veto-un-sanctions-against-syria.html>, abgerufen am 23.12.2012.; Helene Cooper und Eric Schmitt (2012): *Stymied at U.N., U.S. Refines Plan to Remove Assad*. *The New York Times*, 21.07., [http://www.nytimes.com/2012/07/22/world/middleeast/us-to-focus-on-forcibly-toppling-syrian-government.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/07/22/world/middleeast/us-to-focus-on-forcibly-toppling-syrian-government.html?pagewanted=all&_r=0), abgerufen am 23.12.2012.

**440** The White House (2011): *Fact Sheet on Syria*, a.a.O.

**441** Rajeev Syal (2012): *Clinton calls for 'friends of democratic Syria' to unite against Bashar al-Assad*. *The Guardian*, 05.02., <http://www.guardian.co.uk/world/2012/feb/05/hillary-clinton-syria-assad-un>, abgerufen am 23.12.2012. Zu Hintergrund und Zweck des diplomatischen Instruments der Freundesgruppe siehe Teresa Whitfield (2007): *Friends indeed? The United Nations, groups of friends, and the resolution of conflict*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press. Jochen Prantl (2006): *The UN Security Council and informal groups of states: complementing or competing for governance?* Oxford ; New York: Oxford University Press. <http://www.guardian.co.uk/world/2012/feb/05/hillary-clinton-syria-assad-un>.

**442** Sharp und Blanchard (2012), a.a.O., 13; Ian Black und Severin Carrell (2012): *Russian arms shipment bound for Syria foiled by Britain's insurers*. *The Guardian*, 19.06., <http://www.guardian.co.uk/world/2012/jun/19/syria-arms-shipment-foiled>, abgerufen am 23.12.2012.

**443** Sharp und Blanchard (2012), a.a.O., 12.

**444** Adam Entous (2013): *Inside Obama's Syria Debate*. *The Wall Street Journal*, 29.03., <http://online.wsj.com/article/SB10001424127887323639604578368930961739030.html#>, abgerufen am 04.04.2013.

**445** Greg Miller (2012): *Syrian activists say pledges of U.S. communications aid are largely unfulfilled*. *Washington Post*, 21.08., [http://www.washingtonpost.com/world/national-security/syrian-activists-say-pledges-of-us-communications-aid-are-largely-unfulfilled/2012/08/20/14dff95a-eaf8-11e1-9ddc-340d5efb1e9c\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/national-security/syrian-activists-say-pledges-of-us-communications-aid-are-largely-unfulfilled/2012/08/20/14dff95a-eaf8-11e1-9ddc-340d5efb1e9c_story.html), abgerufen am 10.01.2013.

Aktivisten. Diesen werden Satellitentelefone und Laptops zur Verfügung gestellt. Dafür müssen sie allerdings vorher nach Istanbul kommen, um sich in deren Nutzung fortbilden zu lassen. Das Training mit Medien und Videomaterial unterstützt die Aktivisten unter anderem darin, Gräueltaten professionell zu dokumentieren, damit sie später vor Gericht verwendet werden können.<sup>446</sup>

Andere Workshops für Aktivisten konzentrierten sich auf Bekämpfung von Hassreden und zivilem Widerstand. Viele dieser Maßnahmen zielen darauf ab, eine Gesellschaft auf ein Syrien nach Assad vorzubereiten, in der es nicht zu Gräueltaten kommt. So arbeitete die Regierung daran, dass in einer Übergangsregierung Vertreter der wichtigsten religiösen Gruppen vertreten sind.<sup>447</sup> Laut eines Factsheets der Administration vom Januar 2013 gab die Regierung ca. 50 Million US-Dollar für die Unterstützung von unbewaffneten Oppositionsgruppen und zivilgesellschaftlichen Organisationen aus. Als Ziel dieser Anstrengungen bezeichnet das Außenministerium die Bildung eines «aus verschiedenen ethnischen und religiösen Gruppen zusammengesetztes Netzwerk von zivilen Aktivisten, welches die Einheit der syrischen Bevölkerung und den Übergang zu Demokratie vorantreiben kann».<sup>448</sup> Ein Beispiel für die Maßnahmen gegen die Verbreitung von Hassreden ist die Unterstützung der Medienorganisation «BasmaSyria» durch die Administration. Die Videos, die Basma-Syria produziert, werden hauptsächlich für Syrer hergestellt. In den Videos wird versucht, die auf Religion basierenden Konfliktlinien zu entschärfen.<sup>449</sup>

### *Interne Diskussion zu militärischen Mitteln*

Seit Ausbruch des syrischen Bürgerkrieges stand die Administration innenpolitisch unter Rechtfertigungsdruck. Sie musste immer wieder begründen, warum sie in Syrien, anders als in Libyen, keine militärischen Mittel in Erwägung zog. Nach außen argumentierten Obama und seine Berater genauso wie in der Begründung des militärischen Eingreifens in Libyen im März 2011: Die Situation in Syrien erfülle keines der damals genannten Kriterien. Es bestand keine Aussicht auf ein UN-Mandat, keine einheitliche Forderung von Staaten aus der Region nach einer Militärintervention, militärische Optionen, die Gräueltaten zu stoppen, waren äußerst riskant.

<sup>446</sup> Justin Vela (2012): *Holding Civil Society Workshops While Syria Burns*. *Foreign Policy*, 10.10., [http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/10/10/holding\\_civil\\_society\\_workshops\\_while\\_syria\\_burns?page=full](http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/10/10/holding_civil_society_workshops_while_syria_burns?page=full), abgerufen am 23.12.2012; Jay Newton-Small (2012): *Hillary's Little Startup: How the U.S. Is Using Technology to Aid Syria's Rebels*. *Time World*, 13.06., <http://world.time.com/2012/06/13/hillarys-little-startup-how-the-u-s-is-using-technology-to-aid-syrias-rebels/>, abgerufen am 23.12.2012.

<sup>447</sup> Cooper und Schmitt (2012): *Stymied at U.N., U.S. Refines Plan to Remove Assad*; Josh Rogin (2012): *Obama administration works to launch new Syrian opposition council*. *Foreign Policy*, 30.10., [http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2012/10/30/obama\\_administration\\_works\\_to\\_launch\\_new\\_syrian\\_opposition\\_council](http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2012/10/30/obama_administration_works_to_launch_new_syrian_opposition_council), abgerufen am 23.12.2012.

<sup>448</sup> US Department of State (2013): *U.S. Government Assistance to Syria*. 09.01., <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/01/202637.htm>, abgerufen am 15.01.2013.

<sup>449</sup> Vela (2012), a.a.O.

Zudem bestand ein sehr hohes Risiko für die eigenen Truppen und die Gefahr einer regionalen Eskalation des Konfliktes.<sup>450</sup>

Zu der Frage des Einsatzes militärischer Mittel – von der Bewaffnung von Oppositionsgruppen über eine Flugverbotszone bis zu gezielten Luftschlägen – herrschte aber nicht immer Einstimmigkeit innerhalb der Administration. Eine direkte Militärintervention wurde diskutiert, aber verworfen. Nach Berichten des *Wall Street Journal* entwarf das Pentagon im April 2012 Pläne für eine Flugverbotszone und einige gezielte Luftschläge, die aber nie bis auf den Schreibtisch des Präsidenten gelangten.<sup>451</sup> Erst nachdem die Vermittlungsversuche des UN-Sonderbeauftragten Kofi Annan im Juli 2012 endgültig fehlgeschlagen waren, wurden die militärischen Szenarien im Weißen Haus vorgestellt. Sie überzeugten jedoch weder die Militärexperten noch die Mitglieder von Obamas innerem Zirkel wie Vizepräsident Biden und den stellvertretenden Nationalen Sicherheitsberater McDonough. Der Vorsitzende der Vereinigten Stabschefs, General Martin Dempsey, betonte die Risiken von Luftschlägen für die syrische Zivilbevölkerung. Die Militärs warnten aber insbesondere vor der syrischen Luftabwehr und der russischen Reaktion auf ein militärisches Eingreifen. Währenddessen befanden die Juristen der Administration, dass die USA außer im Falle eines direkten syrischen Angriffes auf das NATO-Mitglied Türkei über keine klare völkerrechtliche Grundlage für einen militärischen Eingriff in Syrien verfügten. Ein Mandat durch den UN-Sicherheitsrat galt aufgrund der russischen Widerstände als ausgeschlossen. Nachdem Hillary Clinton bei einem Besuch in Istanbul im August 2012 erfuhr, dass die Türkei keine Flugverbotszone durchsetzen wollte, war diese Option für die USA ebenfalls vom Tisch. Dazu trug offenbar auch der Eindruck bei, den die Nachrichtendienste von der Lage in Syrien gaben: Im Sommer 2012, so zitiert das *Wall Street Journal* Beamte der Administration, wurde ein gewaltsamer Sturz Assads durch die Opposition oder ein Anschlag aus den eigenen Reihen in Kürze erwartet, was den direkten Handlungsdruck für eine Weile reduzierte.<sup>452</sup>

Erst im Februar 2013 wurde bekannt, dass sowohl Hillary Clinton als auch der damalige CIA-Direktor David Petraeus und Verteidigungsminister Leon Panetta im Sommer 2012 die Bewaffnung einiger Rebellengruppen unterstützt hatten. Ein CIA-Plan sah vor, einige der Milizen nach eingehender Prüfung und speziellem Training mit US-Waffen auszustatten. Der Plan wurde im Weißen Haus allerdings im Oktober 2012 als zu riskant zurückgewiesen. Nach einer Analyse der *New York Times* befürchteten Obama und einige seiner engsten Berater, dass die gelieferten Waffen in die falschen Hände geraten und letztendlich gegen amerikanische Interessen eingesetzt werden könnten. Der Präsident, der zu diesem Zeitpunkt mit der Beendigung der Kriege im Irak und in Afghanistan für seine Wiederwahl warb, wollte sich nicht in einen Stellvertreterkrieg gegen das syrische Regime und seine russischen und irani-

<sup>450</sup> Steven Lee Myers und Scott Shane (2012): *Risks of Syrian Intervention Limit Options for U.S.*, 21.08., <http://www.nytimes.com/2012/08/22/world/middleeast/risks-of-syrian-intervention-limit-options-for-us.html?pagewanted=1>, abgerufen am 23.12.2012.

<sup>451</sup> Entous (2013), a.a.O.

<sup>452</sup> Ebd.

schen Unterstützer hineinziehen lassen.<sup>453</sup> Zu den wichtigsten Gegnern des Plans soll auch UN-Botschafterin Susan Rice gehört haben. Rice, die eine Militärintervention in Libyen noch vehement befürwortet hatte, warnte nun vor der Bewaffnung von Rebellengruppen, über die man keine ausreichenden Informationen besitze.<sup>454</sup> Andere Skeptiker argumentierten, dass es die Glaubwürdigkeit der Administration schwächen würde, wenn sich die Situation der Opposition trotz Waffenlieferungen nicht sichtbar verbesserte.<sup>455</sup> Der Zeitpunkt der Debatte inmitten der heißen Phase der Präsidentschaftswahlen soll nach Einschätzung der *New York Times* zu der zurückhaltenden Position der Obama-Regierung beigetragen haben.<sup>456</sup>

Trotz der Ablehnung einer direkten Bewaffnung von Oppositionsgruppen unterstützen die USA indirekt Waffenlieferungen anderer Staaten. Nach Berichten der *New York Times* half die CIA seit Anfang 2012 der türkischen und mehreren arabischen Regierung bei Lufttransporten von Waffen für die Opposition in Syrien. So half die CIA einigen Staaten wie etwa Katar beim Waffenkauf und der Auswahl geeigneter Rebellengruppen als Empfänger. Die Mehrheit dieser Waffenlieferungen fand nach den Präsidentschaftswahlen im November 2012 statt.<sup>457</sup> Seit Anfang 2013 beteiligen sich nach Angaben des *Spiegel* «uniformierte amerikanische Ausbilder» an der Ausbildung von syrischen Rebellen in der Benutzung von Panzerabwehrwaffen. Allerdings sei unklar ob die involvierten Amerikaner für private Sicherheitsfirmen oder das US-Militär arbeiteten.<sup>458</sup>

### *Syrien und das Atrocities Prevention Board*

Da zur Zeit der Etablierung des Atrocities Prevention Board die Gewalt in Syrien schon mehr als ein Jahr andauerte, stand die Frage, wie das Board zur Lösung der Krise dort beitragen könnte, von Anfang an im Raum. Bei der Vorstellung des Boards

**453** Mark Landler und Michael R. Gordon (2013): *Obama Could Revisit Arming Syria Rebels as Assad Holds Firm*. *The New York Times*, 18.02., <http://www.nytimes.com/2013/02/19/world/middleeast/as-assad-holds-firm-obama-could-revisit-arms-policy.html?pagewanted=all>, abgerufen am 06.03.2013.

**454** Entous (2013), a.a.O.; Ali Gharib (2012): *Amb. Rice: Advocates Of Arming Syria Rebels Haven't Fully Thought Through The Consequences*. *Think Progress*, 31.05., <http://thinkprogress.org/security/2012/05/31/492748/rice-syria-rebels-arming-consequences/?mobile=nc>, abgerufen am 13.03.2013.

**455** Entous (2013), a.a.O.

**456** Mark Landler und Michael R. Gordon (2013): *Senate Hearing Draws Out a Rift in U.S. Policy on Syria*. *The New York Times*, 07.02., [http://www.nytimes.com/2013/02/08/us/politics/panetta-speaks-to-senate-panel-on-benghazi-attack.html?hp&\\_r=2&](http://www.nytimes.com/2013/02/08/us/politics/panetta-speaks-to-senate-panel-on-benghazi-attack.html?hp&_r=2&), abgerufen am 13.03.2013; Mark Landler und Michael R. Gordon (2013): *Backstage Glimpses of Clinton as Dogged Diplomat, Win or Lose*. *The New York Times*, 02.02., <http://www.nytimes.com/2013/02/03/us/politics/in-behind-scene-blows-and-triumphs-sense-of-clinton-future.html>, abgerufen am 13.03.2013.

**457** Eric Schmitt und C.J. Chivers (2013): *Arms Airlift to Syria Rebels Expands, With Aid From C.I.A.* *The New York Times*, 24.03., [http://www.nytimes.com/2013/03/25/world/middleeast/arms-airlift-to-syrian-rebels-expands-with-cia-aid.html?\\_r=0&pagewanted=all](http://www.nytimes.com/2013/03/25/world/middleeast/arms-airlift-to-syrian-rebels-expands-with-cia-aid.html?_r=0&pagewanted=all), abgerufen am 01.04.2013.

**458** Spiegel Online (2013): *US-Unterstützung im Bürgerkrieg: Heimliches Waffentraining für Syriens Rebellen*. *Spiegel Online*, 10.03., <http://www.spiegel.de/politik/ausland/amerikaner-trainieren-syrische-rebellen-a-887873.html>, abgerufen am 01.04.2013.

am 23. April 2012 warnte Samantha Power bereits davor, die Rolle dieses Gremiums in Syrien überzubewerten. Bezüglich Syrien, so Power, würde es «nicht an Aufmerksamkeit hochrangiger Politiker» fehlen. Ebenso wenig fehle es an Planungen zu möglichen Maßnahmen, die eingebracht, überprüft und angewandt werden müssten.<sup>459</sup> Das Board würde sich vor allem mit solchen Fällen beschäftigen, die nicht schon in den Schlagzeilen wären.

Auf Presseanfragen sagte ein Beamter des Weißen Hauses, dass Syrien direkt von Obama und seinen engsten Beratern behandelt würde: «Das APB wird nicht die anderen hochrangigen Prozesse zur Politikentwicklung ersetzen, die wir bereits haben.»<sup>460</sup> Ein Experte außerhalb der Regierung erklärte, dass das Board anfangs Empfehlungen zu Syrien ausgesprochen hätte, aber diese ignoriert wurden.<sup>461</sup> Ein anderer involvierter Experte nannte Syrien jedoch als ein Beispiel für Anstrengungen des Boards, bestehende Maßnahmen der Administration zu ergänzen. Zum Beispiel habe das Board Vorschläge entwickelt, welche Optionen und Mechanismen man in Syrien nutzen könnte, Täter von Gräueltaten im Nachhinein zur Verantwortung zu ziehen.<sup>462</sup>

### Fazit

Bevor Barack Obama am 23. April 2012 ans Podium trat, sprach der amerikanische Schriftsteller, Nobelpreisträger und Überlebende des Holocaust, Elie Wiesel. Er erinnerte an die Schrecken des Holocausts und zog daraufhin den direkten Vergleich zu der Gewalt in Syrien: «Also muss man sich fragen, hier und heute: Haben wir daraus gelernt? Wenn ja, warum ist Assad noch an der Macht?»<sup>463</sup> Auch Obama ließ in seiner Rede zur Verhinderung von Gräueltaten die Situation in Syrien nicht aus. Er sprach von «unfassbarer Gewalt» gegen die syrische Bevölkerung und kündigte die Verhängung von neuen Sanktionen gegen die Regierung in Damaskus an. Dennoch reflektierte seine Überleitung zur Situation in Syrien einen Punkt, den Obamas Regierung seit Beginn der Gewalt im März 2011 immer wieder zugeben musste: «Obwohl wir alles tun, was wir können, verstehen wir, dass wir nicht alle Fälle kontrollieren können.»<sup>464</sup> Die Reaktion von Obamas Regierung auf Gräueltaten in Syrien zeigen in der Tat die Grenzen der Politik seiner Regierung im Hinblick auf die Verhinderung solcher schwerster Menschenrechtsverletzungen.

<sup>459</sup> The White House (2012): *Honoring the Pledge of Never Again: Introduction and Welcome*.

<sup>460</sup> Matt Spetalnick (2012): *Obama's atrocities board keeps low profile on Syria crisis*. Reuters, 01.06., <http://www.reuters.com/article/2012/06/01/us-syria-crisis-obama-atrocities-idUSBRE8501HH20120601>, abgerufen am 22.12.2012.

<sup>461</sup> Telefoninterview mit Aktivisten aus Washington, DC, 6.12.2012.

<sup>462</sup> Telefoninterview mit einem Mitarbeiter des Weißen Hauses, Washington, DC, 18. Dezember 2012.

<sup>463</sup> Josh Rogin (2012): *Elie Wiesel: Why is Assad still in power?*. *Foreign Policy*, 23.04., [http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2012/04/23/elie\\_wiesel\\_why\\_is\\_assad\\_still\\_in\\_power](http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2012/04/23/elie_wiesel_why_is_assad_still_in_power), abgerufen am 23.12.2012.

<sup>464</sup> The White House (2012): *Remarks by the President at the United States Holocaust Memorial Museum*.

Syrien ist kein Fall, dem es an hochrangiger Aufmerksamkeit fehlt. Die Obama-Regierung traf eine Reihe verschiedener Maßnahmen um eine Konfliktlösung zu unterstützen, Gräueltaten aller Seiten zu beenden und eine stabilere Zukunft des Landes nach Assad zu ermöglichen. Die zivilen und diplomatischen Maßnahmen erscheinen dabei unbestreitbar plausibel, wenn auch nicht erfolgreich; die Beteiligung an den Waffenlieferungen Dritter ist schwieriger zu bewerten: Lässt Washington hier seine regionalen Verbündeten die Drecksarbeit machen, oder versuchen die USA nur mäßigenden Einfluss auf Waffenlieferungen zu nehmen, die auch ohne ihre Beteiligung stattfinden würden?

Ob es weitere aussichtsreiche Handlungsalternativen gab, zu deren Umsetzung bloß der politische Wille fehlte, ist ebenfalls schwer nachzuvollziehen. Einige Kritiker werfen der Administration vor, sie hätte die Rebellengruppen früher und umfassender unterstützen müssen – damit habe Washington Einfluss auf die nächste syrische Regierung verspielt und die Stärkung radikal-islamistischer Gruppen begünstigt.<sup>465</sup> Andere kritisierten, die Amerikaner hätten zu sehr auf die UN und auf ein Einlenken Russlands gesetzt.<sup>466</sup> Das mögen im Nachhinein berechtigte Kritikpunkte sein; eindeutige Handlungsempfehlungen für die Zukunft ergeben sich daraus nicht. Weder US-amerikanische noch internationale Experten konnten bislang überzeugende Maßnahmen vorschlagen, mit denen die US-Regierung den Gräueltaten in Syrien ein Ende setzen könnte.<sup>467</sup>

## Schlussfolgerungen

Präsident Clinton, der die Untätigkeit während des Völkermords in Ruanda als den größten außenpolitischen Fehler seiner Amtszeit bezeichnete, fragte sich später öffentlich, wie es sein konnte, dass innerhalb von 100 Tagen mehr als 800.000 Menschen ums Leben kamen, ohne dass er ein einziges Treffen mit seinen Beratern zu diesem Thema gehabt hätte; ohne dass er je eine einzige Entscheidung diesbezüglich hätte fällen müssen.<sup>468</sup> Während der drei Monate des Völkermordes gab es eine einzige öffentliche Stellungnahme der Regierung an die ruandischen Militärs mit der Forderung, sich für ein Ende der Gewalt einzusetzen. Abgesehen davon, schwieg die US-Regierung.<sup>469</sup>

Die Politik der Obama-Regierung ist in den hier beschriebenen Krisen deutlich aktiver. In den meisten Fällen lässt sich ein politischer Wille erkennen zu handeln,

<sup>465</sup> Entous (2013), a.a.O.

<sup>466</sup> John Hannah (2012): *Obama's Syria disaster*. *Foreign Policy*, 13.12., [http://shadow.foreignpolicy.com/posts/2012/12/13/obamas\\_syria\\_disaster](http://shadow.foreignpolicy.com/posts/2012/12/13/obamas_syria_disaster), abgerufen am 15.01.2013. Mark Lynch (2013): *Should Obama have intervened in Syria*. *Foreign Policy*, 17.01., [http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/01/17/should\\_obama\\_have\\_intervened\\_in\\_syria?page=full](http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/01/17/should_obama_have_intervened_in_syria?page=full), abgerufen am 15.03.2013.

<sup>467</sup> Lynch (2013), ebd.

<sup>468</sup> Power (2001): *Bystanders to Genocide*, a.a.O.

<sup>469</sup> Ebd.

um Gräueltaten zu verhindern, und der Versuch, dafür eine Reihe von Instrumenten tatsächlich einzusetzen.

Der politische Wille ist allein daran zu erkennen, dass in fast allen Fällen der Präsident persönlich in die Maßnahmen der US-Regierung involviert war. In einigen Entscheidungen wie zu Libyen oder Sudan war er deutlich mehr involviert als in anderen, aber dennoch ist es bemerkenswert, dass der Präsident in jedem dieser Fälle durch persönliche Telefonate, Treffen oder eigene aktive Diplomatie in die Verhinderung von Gräueltaten involviert war. Solch ein «high-level commitment» war von der Genocide Prevention Task Force als eine der wichtigsten Merkmale einer erfolgreichen Politik zur Verhinderung von Gräueltaten identifiziert worden. Dabei ist zu bedenken, dass die Einbeziehung des Präsidenten – und sei es nur ein Telefongespräch – bedeutet, dass sich eine Reihe von hochrangigen Regierungsmitgliedern mit diesem Thema beschäftigt hat, bevor es bis an die Spitze gelangen konnte. Häufig spielten einige der im ersten Teil dieser Studie beschriebenen Schlüsselfiguren wie Samantha Power und Susan Rice eine wichtige Rolle dabei, die Verhinderung von Gräueltaten auf der politischen Agenda zu halten. Dies hätten sie aber nicht ohne ein offenes Ohr und die grundsätzliche Motivation des Präsidenten tun können. Als Obama im «Situation Room» am 15. März 2011 anfang, Mitarbeiter in der zweiten Reihe nach ihrer Meinung zu einer möglichen militärischen Intervention in Libyen zu befragen, war ihm sicherlich bewusst, wie Samantha Power und andere jüngere Mitglieder der Regierung argumentieren würden.

In seiner Rede am 23. April 2012 im Holocaust Museum betonte der Präsident, dass die Verhinderung von Gräueltaten nicht auf ein militärisches Eingreifen beschränkt ist: «Letztes Jahr, in der ersten Direktive, die es zu dieser Herausforderung je gegeben hat, habe ich deutlich gemacht, dass ‚die Verhinderung von massenhaften Gräueltaten und Völkermord ein zentrales nationales Sicherheitsinteresse und eine zentrale moralische Verantwortung der Vereinigten Staaten darstellt.‘ Das bedeutet nicht, dass wir überall in der Welt militärisch intervenieren müssen, wo Unrecht geschieht. Das können wir nicht und sollten wir nicht. Es bedeutet, dass wir über viele Instrumente verfügen – diplomatische und politische, wirtschaftliche und finanzielle, nachrichtendienstliche und strafrechtliche sowie unsere moralische Überzeugungskraft. Und ich glaube – ich weiß –, dass wir mit diesen Instrumenten in den letzten drei Jahren unzählige Menschenleben gerettet haben.»<sup>470</sup>

Ob und wie viele Menschenleben gerettet werden konnten, ist unmöglich exakt festzustellen und sei dahingestellt. Dennoch geht aus der Betrachtung der amerikanischen Reaktion in Sri Lanka, dem Sudan, Kirgistan, dem Kongo, Libyen und Syrien und auf die LRA hervor, dass die US-Regierung sich nie nur auf eine Maßnahme, sondern in der Regel auf eine ganze Palette verließ. Neben dem Ausnahme- und Extremfall einer militärischen Intervention in Libyen, die es nach allen bislang veröffentlichten Analysen des Entscheidungsprozesses ohne das persönliche Anliegen Obamas in dieser Form nicht gegeben hätte, kamen in allen Fällen ein breites Spektrum von zivilen Instrumenten zum Einsatz: öffentliche Stellungnahmen, persönliche

<sup>470</sup> The White House (2012), a.a.O.

Gespräche des Präsidenten, bilaterale und multilaterale Diplomatie, Sanktionen, Visasperren, internationale Untersuchungen und die Unterstützung internationaler Strafverfolgungsmaßnahmen. Nur in einer Minderzahl der Fälle gab es militärische Komponenten, wie die Entsendung von Militärberatern in Zentralafrika. Nicht immer ist auseinanderzuhalten, welche dieser Maßnahmen besonders der Verhinderung von Gräueltaten dienen. Es ist davon auszugehen, dass solche Maßnahmen gerade dann am besten zum Tragen kamen, wenn ihnen keine anderen bedeutenden Interessen entgegenstanden.

Die Aktivität der Obama-Regierung in vielen dieser Krisen kann auch auf zivilgesellschaftlichen Druck in den USA zurückgeführt werden. Wegen der Lobbyarbeit von NGOs sowie einen in manchen Fällen sehr aktiven Kongress, hatte die Obama Regierung ein politisches Interesse daran zu zeigen, dass sie sich zur Verhinderung von Gräueltaten engagierte.

Es ist jedoch zu früh, die Effektivität der neuen Instrumente wie dem Atrocities Prevention Board umfassend zu bewerten. Was bereits bewertet werden kann, ist, ob die Priorität, die die Obama-Regierung dem Thema beimaß, in der Praxis einen spürbaren Unterschied gemacht hat. Dies ist nur in einigen wenigen Krisen offensichtlich der Fall. Ob all die Aktivitäten und Maßnahmen der Obama-Regierung im Vergleich zu den Vorgängerregierungen eine neue Qualität des Engagements erreichen, ist selten überzeugend nachzuvollziehen. In Libyen und in Kenia mag solch ein Engagement erkennbar sein, unabhängig von den kontraproduktiven Folgen der Libyen-Intervention für die internationale Akzeptanz der Schutzverantwortung. In den meisten anderen Beispielen wie dem Kongo und dem Sudan zeigt die Analyse, dass sich die Obama-Administration zwar eifrig bemüht hat, auf kurze Sicht und im Hinblick auf einzelne Ereignisse wie Wahlen und Referenden präventiv tätig zu werden. Doch an den komplexen politischen Ursachen für die immer neuen Gräueltaten in diesen Konflikten wollte sich auch diese US-Regierung nicht abarbeiten. Trotz des erkennbaren politischen Willens und der Nutzung von einer Reihe plausibler Instrumente zur Verhinderung von Gräueltaten, zeigt die Analyse der Beispiele, dass die außenpolitische Praxis der Obama-Regierung ihrer im ersten Teil dieser Studie dargestellten Rhetorik noch um einiges nachsteht. Damit sind Obama und seine Regierung allerdings international in bester Gesellschaft, und guter Rat ist auch anderswo teuer. Das Beispiel Syriens, wo in der Frage effektiver und verantwortlicher internationaler Einflussmöglichkeiten auch nach zwei Jahren Bürgerkrieg noch begründete Ratlosigkeit herrscht, mag auch mit Blick auf diese Tragödien zu denken geben.

# 4 Schlussfolgerungen für die deutsche Außenpolitik

«Die Verhinderung von Völkermord», so die Genocide Prevention Task Force in ihrem Abschlussbericht, «ist ein erreichbares Ziel. Völkermord ist nicht die unvermeidliche Folge ‚uralter Feindschaften‘ oder das Werk irrationaler Rädelsführer. Völkermord erfordert Planung und wird systematisch durchgeführt. Es gibt Wege, Anzeichen und Symptome dafür zu erkennen, und in jeder Phase gangbare Möglichkeiten, ihn zu verhindern, wenn wir entschlossen und vorbereitet sind.»<sup>471</sup> Die Obama-Administration hat sich die Erkenntnis zu Eigen gemacht, dass massenhafte Gräueltaten systematisch verhindert werden können.

Mit dem Atrocities Prevention Board (APB) sowie einer Reihe von Arbeitsprozessen zu effektiver Frühwarnung und gezielteren Sanktionen hat die Obama-Administration zweifellos in den Aufbau von Systemen für die Verhinderung von Gräueltaten investiert. Das Zwischenergebnis zum Ende der ersten Amtszeit bleibt allerdings von einer dauerhaften institutionellen Verankerung noch weit entfernt. Das gilt für die politische Debatte, wo die Administration einmal für Untätigkeit, dann wieder für exzessiven Interventionismus kritisiert wird. Das gilt aber auch für die Regierungsmaschinerie, wo das Thema immer noch vom persönlichen Engagement Einzelner abhängt. Mit dem Wechsel von Susan Rice ins Weiße Haus und der beabsichtigten Berufung von Samantha Power zur UN-Botschafterin gewinnen zwei dieser Schlüsselpersonen weiter an Einfluss. Doch bis zur nächsten Wahl 2016 wird sich zeigen müssen, ob die politische Priorität der Verhinderung von Gräueltaten auf eigenen institutionellen Füßen stehen kann.

Dass in der politischen Praxis der USA im Kongo oder im Sudan bislang kein großer Strategiewechsel zu finden ist, kann vor diesem Hintergrund nicht überraschen. Das darf aber auch nicht darüber hinwegtäuschen, dass US-amerikanische Entscheidungsträger in einer Reihe von Krisensituationen versucht haben, mit konkreten politischen Maßnahmen Gräueltaten zu verhindern – von politischer Einflussnahme auf kenianische Politiker bis zur Unterstützung der Militärintervention in Libyen. Ob das immer wie beabsichtigt gewirkt hat, das kann die vorliegende Studie nicht klären. Und ob die militärischen Maßnahmen legitim waren, das wird noch lange umstritten bleiben. Unabhängig davon ergeben sich aus der gewachsenen politischen Bedeutung der Verhinderung von Gräueltaten in Washington zwei Arten von Konsequenzen für die deutsche Außenpolitik.

---

<sup>471</sup> Genocide Prevention Task Force (2008). *Preventing Genocide. A Blueprint for U.S. Policymakers*, a.a.O., xv.

Einerseits wird die Nachfrage nach deutschem Engagement im Bündnis und in den Vereinten Nationen eher zunehmen. Die Entscheidung Obamas für die Militärintervention in Libyen hat gezeigt, dass unter bestimmten Umständen menschenrechtliche Erwägungen für diese Administration zum Kriegsgrund werden können. Viel häufiger werden sich weniger umstrittene Fragen der Beteiligung an praktischen Maßnahmen unterhalb der Gewaltschwelle stellen. Beispiele wären Sanktions- und Strafverfolgungsmechanismen, wo die Berater Obamas die Möglichkeiten für effektive Verhinderung von Gräueltaten noch bei weitem nicht ausgereizt sehen. Quer durch die Instrumentenlandschaft, von den zivilen bis zu den militärischen, wird Deutschland in Zukunft wieder vor der Entscheidung stehen, US-geführte oder von den USA geförderte internationale Bemühungen zu unterstützen oder mitzugestalten. Dies kann auch auf europäischer Ebene geschehen. Zuletzt schlugen die USA beispielsweise die Verhinderung von Gräueltaten als eines von vier Schwerpunktthemen für ein Dialogforum zwischen den USA und der EU im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit vor.<sup>472</sup>

In diesen Fragen werden die USA bei weitem nicht die einzigen sein, die wachsende Ansprüche an Deutschland stellen. Die Friedenseinsätze der Vereinten Nationen brauchen in vielerlei Hinsicht mehr Unterstützung, um den Mandaten des Sicherheitsrats zum Schutz von Zivilisten gerecht werden zu können. Frankreich und Großbritannien werden von Fall zu Fall ins gleiche Horn stoßen, unabhängig davon, ob sie als glaubwürdige Vertreter der Schutzverantwortung gelten.

Andererseits gilt es in der deutschen außenpolitischen Debatte auch unabhängig von den Ansprüchen enger Partner und den Wünschen der Vereinten Nationen zu fragen, inwieweit ein stärkerer Einsatz für die Schutzverantwortung im deutschen Interesse liegt. Die Verhinderung von schwersten Menschenrechtsverbrechen entspricht den von allen Bundesregierungen vertretenden normativen Grundsätzen und Wertevorstellungen einer deutschen Außenpolitik.

Wenn Deutschland – wie von SPD und Grünen, aber auch darüber hinaus, gefordert – seiner Schutzverantwortung in Zukunft besser gerecht werden möchte, welche Maßnahmen der USA ließen sich von Deutschland übernehmen?

### *Gesellschaftspolitische und politisch-strategische Lehren*

Über den mittelbaren bündnispolitischen oder multilateralen Druck hinaus gilt es in erster Linie zu fragen, wie Deutschland aus der amerikanischen Erfahrung lernen kann, um seiner Schutzverantwortung besser gerecht zu werden. Auf einer grundsätzlichen Ebene sind bei der Beantwortung dieser Frage drei Aspekte zu unterscheiden: gesellschaftspolitische Fundamente, zivilgesellschaftliche Mobilisierungsfähigkeit und politisch-strategische Führung.

Die *gesellschaftspolitische Debatte* um schwerste Menschenrechtsverbrechen im Ausland bewegt sich in Deutschland und den USA in unterschiedlichen Bezugssystemen. Die Debatte um den Begriff «Never again!» bzw. «Nie wieder!» in Bezug auf den Holocaust illustriert diesen Unterschied: Für die amerikanische Politik gilt es,

<sup>472</sup> Gespräch mit Mitarbeitern von USAID in Washington und Brüssel, März 2013.

nie wieder Völkermord zuzulassen. Aktivisten wie der KZ-Überlebende Elie Wiesel und hochrangige Politiker bis hin zu Präsident Obama ziehen regelmäßig Vergleiche zu aktuellen Gräueltaten in Ruanda, Srebrenica oder Darfur. Historische Verantwortung bedeutet, auch dort nach Kräften gegen massenhafte Gräueltaten vorzugehen. In Deutschland ist die dominante Interpretation eine andere. «Nie wieder Krieg!», die pazifistische Schlussfolgerung aus zwei Weltkriegen, ist politisch wirkmächtiger als Joschka Fischers «Nie wieder Auschwitz!» zur Rechtfertigung des Kosovo-Einsatzes der Bundeswehr, das in der deutschen Debatte vor allem als unzulässige Relativierung des Holocaust kritisiert wurde. Der Kosovo-Krieg bleibt in der Friedensbewegung bis heute umstritten. In der deutschen Erinnerungskultur bleibt der Holocaust vor allem innenpolitisch relevant, als Auftrag für immerwährende Wachsamkeit gegen Faschismus und Rassismus. Demgegenüber findet eine besondere Verantwortung Deutschlands für die zivile Krisen- und Konfliktprävention fast nur in Sonntagsreden Unterstützung – eine noch konkretere Verantwortung für die Verhinderung massenhafter Gräueltaten im Ausland wird kaum diskutiert.

Die *politischen Prioritäten und die Mobilisierung der Zivilgesellschaft* folgen diesen Unterschieden im Diskurs. In den USA war der zivilgesellschaftliche Druck für eine aktivere Politik zur Verhinderung von Völkermord und Gräueltaten einer der wichtigsten Gründe für die Maßnahmen, die diese Studie untersuchte. In Deutschland spielt das Thema keine wesentliche Rolle für die großen kirchlichen und menschenrechtspolitischen Organisationen, obwohl sich eine Vielzahl von Gruppen für Frieden und Menschenrechte engagiert. Gerade die kirchlich geprägte Friedensbewegung steht der Schutzverantwortung mehrheitlich immer noch skeptisch gegenüber. Auch ist der politische Apparat in Deutschland weniger durchlässig für den Austausch mit Wissenschaft und Gesellschaft. Politikunternehmerinnen wie Samantha Power, die von der Zivilgesellschaft in die Bürokratie wechseln und wieder zurück, gibt es in Deutschland kaum.

Dementsprechend fehlt im Vergleich zu den USA in Deutschland die *politische Führung*. Der wichtigste Beitrag der Genocide Prevention Task Force waren nicht ihre Empfehlungen, sondern ihre Zusammensetzung: das «Who is Who» glaubwürdiger außen- und sicherheitspolitischer Experten unter Vorsitz von Madeleine Albright und William Cohen leistete einen unabdingbaren Beitrag für die Akzeptanz dieser Zielsetzung in der politischen Elite Washingtons. Selbstverständlich wäre eine ähnliche Kommission in Deutschland denkbar, wenn sich lagerübergreifend geeignete Persönlichkeiten aufgrund ihrer Erfahrungen in Südosteuropa, Afghanistan und Afrika für eine solche außenpolitische Zielsetzung engagieren würden – und damit gewählten Politikern den notwendigen Rückenwind verschafften.

#### *Praktische Empfehlungen an Zivilgesellschaft, Bundestag und Bundesregierung*

Die in den ersten beiden Kapiteln beschriebenen Erfahrungen in den USA verdeutlichen, dass die Verankerung der Schutzverantwortung und die Verhinderung von massenhaften Gräueltaten in der Außenpolitik nicht allein Sache der Exekutive ist.

Empfehlungen für strukturelle Reformen und Maßnahmen müssen dementsprechend nicht nur an die Bundesregierung, sondern auch an den Bundestag und die deutsche Zivilgesellschaft gerichtet werden.

Das erfolgreiche Beispiel von Menschenrechtskampagnen in den USA zeigt, wie sich auch mit schwierigen Themen mehr politische Aufmerksamkeit und Handlungsdruck erzeugen lassen. Zwar mögen Beispiele von extremer Vereinfachung komplexer Konfliktzusammenhänge wie durch die «Kony 2012»-Kampagne und von Teilen der «Save Darfur»-Bewegung die sichtbarsten Beispiele für diese professionelle Mobilisierung sein.<sup>473</sup> Derartige zivilgesellschaftliche Arbeit ist aber weder repräsentativ noch alternativlos. Zivilgesellschaftliche Gruppen in Deutschland sollten sich durch einzelne abschreckende Beispiele nicht davon abhalten lassen, ihre gewählten Vertreter, die Bundesregierung und die EU-Organe stärker an ihren eigenen Worten zur Umsetzung der Schutzverantwortung zu messen. Gerade wenn es um Präventionsarbeit und zivile Instrumente geht, die in den Medien wenig Aufmerksamkeit finden – dauerhafter Druck aus der *Zivilgesellschaft* ist im amerikanischen Fall unabdingbar, um selbst einem verhältnismäßig engagierten Befürworter der Schutzverantwortung im Weißen Haus den nötigen öffentlichen Rückenwind zu verschaffen. Konkret könnte das bedeuten:

- Die Diskussion um die Umsetzung der Schutzverantwortung, ihre praktischen Konsequenzen und die Erfordernisse eines wirksamen Schutzes von Zivilisten vor Gräueltaten ist stärker *in die Öffentlichkeit zu tragen*. Befürchtungen vor einer Militarisierung dieser Debatte sind zwar ernst zu nehmen, aber auch gegen die Folgen des Schweigens abzuwägen: je schwächer die Diskussion um effektive Prävention, desto länger bleibt es still, bis nur noch die Beteiligung oder Nichtbeteiligung an einer Militärintervention oder an Waffenlieferungen zur Debatte stehen. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang auch ein stärkerer Fokus auf aktuelle Gräueltaten durch solche zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich gegen ein Vergessen der massenhaften Verbrechen des Nazi-Regimes einsetzen. Auch in der friedens- und sicherheitspolitischen Bildungsarbeit in Schulen könnten diese Debatten stärker thematisieren werden.
- Man könnte stärker den *offenen Austausch mit wissenschaftlichen Experten sowie Praktikern in Politik, Diplomatie, Entwicklungszusammenarbeit und auch in den Streitkräften* pflegen, wo diese Institutionen geeignete Formen des Austauschs zulassen. Denn oft genug entstehen neue Handlungsoptionen erst aus der Kombination der Unabhängigkeit und Sachkenntnis zivilgesellschaftlicher Stimmen und wissenschaftlicher Experten mit der Prozesskenntnis politischer Praktiker. Gleichzeitig könnte und sollte die Zivilgesellschaft neue Gesprächskanäle zur Frühwarnung nutzen, wenn sie über eigene Netzwerke vor Ort belastbare Warnsignale erhält.
- *Kurzfristig sind breite Kampagnenplattformen zu drohenden Gräueltaten in bestimmten Ländern oder Regionen zu bilden*, sowohl auf deutscher als auch

<sup>473</sup> Vergleiche Kapitel 3 dieser Studie.

auf europäischer Ebene. Zumindest in den USA war es eine der entscheidenden Stärken der Anti-Völkermord-Lobby, dass sie quer durch die politischen Lager und religiösen Konfessionen organisiert und mobilisierungsfähig ist.

Aus der wichtigen Rolle des Kongresses bei der Mobilisierung politischer Aufmerksamkeit auf Spitzenebene lässt sich vor allem ein Aspekt auf Deutschland übertragen: Die Legislative hat nicht nur durch die Gesetzgebung Einfluss, sondern kann auch in der direkten Auseinandersetzung mit der Exekutive Themen setzen und Aufmerksamkeit schaffen. Dabei ist allerdings den Parlamenten in den USA und Deutschland die Tendenz gemein, sich im Kampf um Informationen und Einfluss mit Ministerien in kleinteiligen Details zu verlieren, statt Debatten um große Themen voranzubringen. Daraus zu lernen würde für den *Deutschen Bundestag* zum Beispiel bedeuten:

- Im *Auswärtigen Ausschuss* und seinen Unterausschüssen für Zivile Krisenprävention und Vereinte Nationen wie auch im *Menschenrechtsausschuss* ist eine *aktivere deutsche Rolle zur Verhinderung von massenhaften Gräueltaten als wichtige Querschnittsaufgabe zu etablieren*, etwa durch die Einrichtung einer entsprechend zusammengestellten Berichterstattergruppe im Auswärtigen Ausschuss, die sowohl den Kontakt zur Zivilgesellschaft (auch in Form öffentlicher Anhörungen) als auch zur Bundesregierung hält.
- Der Auswärtige Ausschuss richtete eine *regelmäßige mündliche Berichterstattung des Auswärtigen Amtes zu spezifischen Risikosituationen* ein. Dadurch kann hochrangige Aufmerksamkeit im Auswärtigen Amt befördert werden, ohne ein weiteres Mandat zur Vorlage regelmäßiger Schriftstücke zu schaffen, deren Aufwand erfahrungsgemäß in keinem Verhältnis zu ihrem Nutzen steht.
- Die Verhinderung von Gräueltaten könnte Gegenstand *regelmäßiger Diskussionen mit anderen europäischen Parlamenten* werden, um zu einem besseren gegenseitigen Verständnis und einer gemeinsamen Meinungsbildung in Europa beizutragen.<sup>474</sup>

Die entscheidende Voraussetzung, um das außenpolitische Querschnittsthema der Verhinderung von Gräueltaten institutionell zu verankern, war und ist in den USA die *Wahrnehmung politischer Führung*. Was dort Präsident und Weißes Haus tun, muss im deutschen Regierungssystem allerdings nicht pauschal der Bundeskanzlerin und dem Kanzleramt zugeordnet werden. Der Vorschlag einer Zentralisierung der Sicherheitspolitik in einem aufgewerteten Nationalen Sicherheitsrat, 2008 von der CDU/CSU-Fraktion aufgeworfen, scheint derzeit von keiner Fraktion mehr beabsichtigt zu sein. Die wichtigste Lehre aus der amerikanischen Erfahrung ist ohnehin nicht eine bestimmte strukturelle Ausgestaltung, sondern die politische Führungsleistung, von höchster Stelle nachhaltigen Rückenwind für Veränderungen zu schaffen. Das heißt konkret:

<sup>474</sup> Task Force on the EU Prevention of Mass Atrocities (2013): *The EU and the Prevention of Mass Atrocities - An Assessment of Strengths and Weaknesses*. 23.02.

- Im nächsten *Koalitionsvertrag* könnte man eine ressortübergreifende politische Priorität für eine aktivere deutsche Rolle bei der Verhinderung von Gräueltaten und schwersten Menschenrechtsverbrechen festschreiben. Ein entsprechender Auftrag des Koalitionsvertrages müsste in weiteren *außen-, entwicklungs- und verteidigungspolitischen Konzept- und Strategiedokumenten* konkretisiert und durch die zuständigen Mitglieder der Bundesregierung, insbesondere den Außenminister oder die Außenministerin, *aktiv in die Öffentlichkeit* getragen werden.
- Einen *Sachstandsbericht* zu erstellen, wie ihn Obama 2011 in Auftrag gab. Der Bericht würde einen *Überblick über bestehende Instrumente und Kapazitäten* schaffen, die einen Beitrag zur Verhinderung von Gräueltaten leisten könnten. Ein solcher Bericht darf jedoch nicht nur Auswärtiges Amt und Verteidigungsministerium abdecken (und weder auf militärische noch auf zivile Mittel allein verengt werden), sondern muss auch das Entwicklungsministerium, die Nachrichtendienste sowie die Ressorts für Justiz, Finanzen und Inneres betrachten.<sup>475</sup> Dabei gilt es die multilaterale Dimension jeweils prominent zu berücksichtigen, ohne sich hinter EU oder UN zu verstecken. Denn die Effektivität multilateraler Instrumente ergibt sich im Großteil aus der Leistungsfähigkeit der nationalen Beiträge – das gilt bei der Durchsetzung von Sanktionen und der Anwendung strafrechtlicher Instrumente ebenso wie im Extremfall des Einsatzes militärischer Mittel. Für diesen Fall muss sichergestellt werden, dass die Bundeswehr auf die spezifischen strategischen, operativen und taktischen Implikationen möglicher Einsatzszenarien zum Schutz von Zivilisten in Kriegsgebieten optimal vorbereitet ist.

Auf Grundlage eines solchen Berichts wäre es Aufgabe des *Auswärtigen Amtes*, eine aktive Verhinderung von Gräueltaten als Querschnittsaufgabe voranzutreiben. Dazu gehört:

- An der *völkerrechtlichen Weiterentwicklung* der Schutzverantwortung in und durch die Vereinten Nationen, insbesondere im Dialog mit Ländern wie China, Indien und Brasilien, sollte man engagiert mitarbeiten. Echte Interessen- und Wertekonflikte dürfen nicht darüber hinweg täuschen, dass westliche Akteure die Grundregeln der internationalen Ordnung nicht mehr unter sich aushandeln können. Mit den Einwänden und Vorschlägen Anderer gilt es sich unvoreingenommen auseinanderzusetzen.<sup>476</sup>
- Die praktische Umsetzung der Schutzverantwortung zur Verhinderung von Gräueltaten ist in eine *aktivere und strategischere Politik der Konfliktprävention und -bearbeitung* zu integrieren. Dabei gilt es stets, aufmerksam auf Zielkonflikte zwischen langfristiger Friedensförderung und kurzfristiger Verhinderung von Gräueltaten zu achten. Eine solche Politik hat multilaterale Komponenten

<sup>475</sup> Vgl. hierzu auch Genocide Alert, Human Rights Watch und Gesellschaft für bedrohte Völker (2012): *Die Schutzverantwortung umsetzen: Deutschland braucht einen RtoP-Bestandsbericht*. Verfügbar unter [http://www.genocide-alert.de/cms/upload/Policy\\_Paper\\_10-2012\\_Audit.pdf](http://www.genocide-alert.de/cms/upload/Policy_Paper_10-2012_Audit.pdf).

<sup>476</sup> Thorsten Benner (2012): *Brasilien als Normunternehmer: die 'Responsibility While Protecting'. Vereinte Nationen* 6/2012.

wie die Unterstützung der präventiven Diplomatie und der Friedenseinsätze der Vereinten Nationen, doch um wirksam zu werden, müsste sie stärker in einer eigenen politischen Verantwortung der Bundesregierung verankert sein. Daraus ergeben sich hochrangige Besetzung, Einfluss und Ressourcen. Ob die Bundesregierung diesen Schwerpunkt in die Arbeit länderspezifischer Task Forces integriert,<sup>477</sup> den Ressortkreis Zivile Krisenprävention deutlich aufwertet<sup>478</sup> oder ein neues Gremium ähnlich dem Atrocities Prevention Board schafft, ist dabei zweitrangig.

- Auf der operativen Ebene sollte man sowohl die deutschen Auslandsvertretungen und die Länderreferate im Auswärtigen Amt und BMZ als auch andere deutsche Stellen im Ausland vom BND bis zur GIZ stärker für das Thema sensibilisieren. Mitarbeitern dort sollen geeignete *Fortbildungsangebote insbesondere zur Früherkennung von Risikofaktoren* für Gewaltkonflikte und massenhafte Gräueltaten erhalten und *direkte Berichtskanäle für entsprechende Warnungen* einrichten. Darüber hinaus gilt es, Warnsignale und Risiken zu einem *regelmäßigen Thema der Berichterstattung und Analyse* zu machen, wie es im Auswärtigen Amt von Seiten des neu ernannten Focal Point für die Schutzverantwortung bereits geplant ist. Für die deutsche Zivilgesellschaft gilt es, eine *hochrangige Anlaufstelle zur Frühwarnung* einzurichten (z.B. den Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung) und diese Stelle entsprechend auszustatten, dass sie nicht nur Informationen einspeisen, sondern auch politisches Handeln sicherstellen kann.
- Die Rolle des Focal Point für die Schutzverantwortung im Auswärtigen Amt ist von einer Anlaufstelle für die internationale R2P-Debatte zum *Beauftragten der Bundesregierung für die Wahrnehmung der Schutzverantwortung* auszubauen, dementsprechend organisatorisch zu verankern und politisch zu unterstützen. Dies könnte z.B. in Personalunion mit einem Beauftragten der Bundesregierung für Konfliktbearbeitung geschehen.<sup>479</sup>

An Vorschlägen für geeignete Initiativen zur Verbesserung europäischer und multilateraler Instrumente fehlt es nicht, wie die Vorschläge der Task Force on the EU Prevention of Mass Atrocities für die Ebene des Europäischen Rates, den Europäischen Auswärtigen Dienst und in relevanten Kooperationsformaten der EU jüngst wieder belegen.<sup>480</sup> Wer für eine stärkere Unterstützung der Vereinten Nationen und eine aktivere Rolle bei der Stärkung der Schutzverantwortung wirbt, muss auch den Anspruch haben, diese multilateralen Institutionen effektiver zu machen – auch

**477** Vgl. *Ressortübergreifenden Leitlinien für den Umgang mit fragilen Staaten*, [http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626452/publicationFile/171874/120919\\_Leitlinien\\_Fragile\\_Staaten.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626452/publicationFile/171874/120919_Leitlinien_Fragile_Staaten.pdf)

**478** Vgl. hierzu die jüngst vorgelegten *Eckpunkte einer Strategie für Friedensförderung und Konflikttransformation* von Edelgard Bulmahn, Hans-Joachim Giessmann, Marius Müller-Hennig, Mirko Schadewald und Andreas Wittkowsky, Friedrich-Ebert-Stiftung (2013).

**479** Vgl. *Eckpunkte*, S.17. Zum Thema eines Koordinators vgl. auch *Genocide Alert, Human Rights Watch und Gesellschaft für bedrohte Völker* (2012), a.a.O.

**480** Task Force on the EU Prevention of Mass Atrocities (2013): *The EU and the Prevention of Mass Atrocities - An Assessment of Strengths and Weaknesses*, 23-24.

mithilfe eigener (auch personeller) Beiträge und eigener politischer Initiativen. Der jüngste Vorstoß der Bundesregierung zur Stärkung der Polizeikapazitäten in Friedensmissionen darf in dieser Hinsicht durchaus als Vorbild dienen.

Adobe- oder Foxit- PDF-Reader zeigen HIER Links und Buttons; ....dieses Browser-Plugin NICHT!



Was darf oder muss die Weltgemeinschaft tun, um Völkermord und ethnische Vertreibung in eigentlich souveränen Staaten zu verhindern? Spätestens seit der kontrovers diskutierten Kosovo-Intervention stellt sich diese Frage auch für Deutschland. Die Studie *Schutz und Verantwortung* versucht, die Verpflichtungen, Probleme und Inte-

ressenlagen, die die Verhinderung von Gräueltaten berührt, mit einem aktuellen Blick auf die Politik der Vereinigten Staaten zu skizzieren. Sie bietet Anhaltspunkte dafür, wie und in welchem Umfang Deutschland seiner eigenen außenpolitischen Verantwortung in einer multipolaren Welt gerecht werden kann.

**Heinrich-Böll-Stiftung**

Die grüne politische Stiftung

Schumannstraße 8, 10117 Berlin

**T** 030 285340 **F** 030 28534109

**E** [info@boell.de](mailto:info@boell.de) **W** [www.boell.de](http://www.boell.de)

