In diesem Überprüfungsbericht vom 24. September hob der Generalsekretär hervor, daß sich die Sicherheitslage in den letzten Jahren positiv entwickelt habe[22]. Die Zahl der Grenzzwischenfälle habe stetig abgenommen, das letzte Todesopfer an der Pufferzone sei 1996 zu beklagen gewesen. Um die Einhaltung des Waffenstillstands zu garantieren und günstige Bedingungen für eine friedliche Konfliktlösung zu schaffen, sei eine fortdauernde Präsenz von UNFICYP grundsätzlich sinnvoll und werde auch von den Konfliktparteien begrüßt. Doch sei eine ständige Präsenz der Blauhelme in allen Teilen der 180 km langen Pufferzone nicht mehr notwendig.

Kofi Annan empfahl daher eine Reduzierung der militärischen Komponente von derzeit 1230 auf 860 Soldaten inklusive einer neuen, an die 40 Mann starken Militärbeobachtungs- und Verbindungsgruppe sowie die Einführung des neuen Operationskonzepts »Konzentration plus Mobilität«. Mit Hilfe von zusätzlichen Hubschraubern, Kameraüberwachung und Informationstechnologie könne in Zukunft auch mit verminderten Kräften die effektive Überwachung der Pufferzone garantiert werden. Die Umwandlung von UNFICYP in eine reine Militärbeobachtungsmission sei zwar diskutiert, aber noch als verfrüht beurteilt worden. Da Vermittlungs- und Verbindungsaufgaben immer wichtiger würden, sollten die zivile Komponente vergrößert und die gemäß Mandat definierte volle Stärke der Polizeikräfte ausgeschöpft werden.

Auf der Basis dieser Empfehlungen sprach sich Annan für die Verlängerung des Mandats um ein weiteres halbes Jahr bis zum 15. Juni 2005 aus. Die nun bereits 40 Jahre lang auf Zypern stationierte UNFICYP dürfte somit auch künftig ihren Beitrag zur Vermeidung neuer Feindseligkeiten, zur Gewährleistung von Recht und Ordnung, zur humanitären Unterstützung sowie zur Erleichterung einer Konfliktlösung leisten.

1 Dieser Aufsatz schließt an den Beitrag des Verfassers, Bewegung auf Zypern, aber nicht im Zypern-Konflikt. Der gescheiterte Vermittlungsversuch des UN-Generalsekretärs, VN 4/2003, S.121–128, an.
2 Siehe United Nations Security Council, Report of the Secretary-General on Cyprus, 16.4.2004 (S/2004/302) sowie United Nations Security Council, Report of the Secretary-General on his Mission of Good Offices in Cyprus, 28.5.2004 (S/2004/437). Die Berichte des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat aus dem Jahr 2004 sind unter folgender Webadresse einzusehen: http://www.un.org/Docs/sc/sgrep04.html
3 United Nations, The Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem, 31.3.2004, http://www.annanplan.org
4 Zu den wesentlichen Punkten des ersten Entwurfs siehe Pabst, a.a.O. (Anm. 1), S. 123.
5 Vgl. United Nations, The Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem, a.a.O. (Anm. 3).
6 Kaum noch Aussicht auf Lösung des Zypern-Streites, Süddeutsche Zeitung, 1.4.2004.
7 Vgl. Pierre Oberling, The Road to Bellapais. The Turkish Cypriot Exodus to Northern Cyprus, New York 1982, S. 81.
8 Vgl. Loucas Charalambous, A Classic Example of Political Duplicity, Cyprus Mail, 20.3.2004.
9 UN-Dok. S/2004/313 v. 21.4.2004; Text: VN 4/2004, S. 164 f.
10 Vgl. Nils Kadritzke, Ein donnerndes Ochi, Le Monde diplomatique (deutsche Ausgabe), 4.5.2004.
11 Rußland blockiert Zypern-Resolution im Sicherheitsrat, Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 23.4.2004.
12 Vgl. Michael Thumann, Gepokert, getrickst, gestrauchelt. Zyperns Griechen lehnen die Vereinigung ab – ein Triumph für die Türkei, Die Zeit, Nr. 19, 29.4.2004.
13 United Nations Security Council, Report of the Secretary-General on his Mission of Good Offices in Cyprus, a.a.O. (Anm. 2), Absatz 66 (Übersetzung durch Verfasser).
14 Gul, If the Greek side rejects the UN plan, Turkey will campaign for TRNC recognition, Turkish Press Review, 4.4.2004.
15 Britain Warns Greek Cypriots Against Complacency, Cyprus Mail, 7.3.2004.
16 Weston Seeks to Play Down Furore, Cyprus Mail, 2.3.2004.
17 United Nations Security Council, Report of the Secretary-General on his Mission of Good Offices in Cyprus, a.a.O. (Anm. 2), Absatz 80 (Übersetzung durch den Verfasser).
18 Neuer Ärger zwischen Ankara und der EU, NZZ, 2./3.10.2004.
19 United Nations Security Council, Report of the Secretary-General on the United Nations Operation in Cyprus (S/2004/756), v. 24.9.2004.
20 United Nations Security Council, Report of the Secretary-General on the United Nations Operation in Cyprus, (S/2004/427), v. 26.5.2004.
21 Text: VN 4/2004, S. 165.
22 S. Anm. 19.

»Keine Krise ist wie eine andere«

Rede des Sonderberaters des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, anläßlich der Verleihung der Dag-Hammarskjöld-Ehrenmedaille durch die DGVN, am 8. Juli 2004 in München (Auszüge)

LAKHDAR BRAHIMI

(…) Ich fühle mich zutiefst geehrt und bin stolz, aber auch zugleich beschämt, mit dieser Ehrenmedaille ausgezeichnet zu werden, die den Namen Dag Hammarskjöld trägt; einem Mann, der dem Frieden diente wie es nur Wenige taten; einem Mann, der alles mögliche tat, um die Charta der Vereinten Nationen und ihre Ideale zu fördern. Sein tragischer, unfallbedingter, früher Tod in Kongo 1961 findet ein Echo in einem weiteren Tod, dieses mal keinem zufälligen, sondern einem kriminell und bewußt herbeigeführten – dem von Sergio Vieira de Mello und seinen Kollegen am 19. August 2003 in Bagdad. Viele andere, Menschen aus allen Teilen der Welt, haben in ähnlicher Weise ihr Leben verloren – unter anderen Umständen, zu anderen Zeiten und an anderen Orten – während sie dem Frieden dienten. Darunter waren viele Deutsche, auch Soldaten, die letztes Jahr in Kabul ums Leben kamen, während auch ich dort im Einsatz war. Lassen Sie uns diesen Menschen gedenken. Lassen Sie uns ihrer erbrachten Opfer gedenken. Lassen Sie uns ihre Arbeit fortsetzen. (…)

***

Der Völkerbund nach dem Ersten Weltkrieg war nicht sehr erfolgreich. Sind die Vereinten Nationen nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgreicher? Sie sind noch am Leben, das ist sicher, und sie haben bisher sehr viel mehr getan. Aber haben sie genug getan? Wahrscheinlich nicht. Können die Vereinten Nationen in Zukunft mehr tun? Ich glaube schon, und tatsächlich müssen sie es auch.

Während wir hier versammelt sind, trifft sich eine Gruppe herausragender Persönlichkeiten in Kyoto, Japan. Sie sind Mitglieder der Hochrangigen Gruppe, die, auf Ersuchen des Generalsekretärs, damit beauftragt ist, einen Bericht darüber zu erstellen, wie die Vereinten Nationen den neuen Herausforderungen in den Bereichen Frieden und Sicherheit in der Welt effektiver begegnen können. Ihre Ergebnisse werden wir gegen Ende dieses Jahres erhalten, und wir sehen diesem Bericht mit großen Erwartungen entgegen.

Sehr viel bescheidener habe ich, während der letzten 15 Jahre, in einigen friedensbezogenen Aktivitäten teilgenommen, und würde gern, wenn Sie gestatten, einige meiner Beobachtungen mit Ihnen teilen, die ich auf meinem Weg von Libanon 1989 bis 1991, nach Südafrika von 1993 bis 1994, weiter nach Haiti von 1994 bis 1996, nach Afghanistan von 1997 bis 1999 sowie von 2001 bis Januar 2004, bis schließlich nach Irak während der letzten fünf oder sechs Monate gemacht habe.

Manchmal werde ich gefragt, ob ich aus diesen Missionen allgemeingültige Lehren gezogen habe. Meine Antwort darauf ist dann, als eine Regel, daß keine Situation wie die andere ist, daß keine Krise in einem Land der in einem anderen Land gleicht, und daß demzufolge zwei Missionen nie identisch sind. Oftmals füge ich dem hinzu, daß, obwohl einem die Erfahrungen der Vergangenheit sehr hilfreich sein werden, man sich den Gegebenheiten einer jeden Mission anpassen und bewußt danach suchen muß, worin sich die neue Mission von der vorhergehenden unterscheidet, und nicht danach, worin sie sich

ähnlich sind. Im wesentlichen ist es mit jedem Mal ein erneutes, wie ich es bezeichne, »Navigieren nach Sicht«. Des ungeachtet gibt es ein paar allgemeine Beobachtungen, die in diesem Kontext hilfreich sein können.

Erstens: Ich denke, der einzige vernünftige Ausgangspunkt zu Beginn eines jeden Friedenseinsatzes ist, so gut wie möglich zu versuchen zu verstehen, warum es überhaupt zu einem Konflikt gekommen ist. Welche Parteien tragen hauptsächlich zu dem Problem bei? Was sind ihre Klagen und wie viele davon erscheinen berechtigt und legitim? Wieviel Wille ist vorhanden, schwierige Kompromisse im Interesse des Friedens zu schließen? Wer in der internationalen Gemeinschaft ist in der Lage, positiven Einfluß auszuüben, und wäre auch bereit, dies zu tun? Kurz, wie ist die Lage, in der man sich befindet? Sind die Mindestanforderungen gegeben, die für eine erfolgreiche Durchführung notwendig sind? Ich habe festgestellt, daß man sich immer und immer wieder mit vielen Menschen unterhalten muß, bis man sich mit den gegebenen Antworten verhältnismäßig sicher fühlen kann. Dies nimmt sehr viel Zeit in Anspruch. Und Zeit ist leider ein Gut, das in den meisten Konfliktsituationen keineswegs ausreichend vorhanden ist.

Zweitens: Leider müssen die meisten wichtigen Entscheidungen zeitnah getroffen werden, noch bevor wir Kenntnisse gesammelt haben, um ihre möglichen Folgen abzuschätzen. Zum Zeitpunkt, zu dem wir schließlich wissen wo wir stehen, haben wir uns vielleicht bereits mit überholten ›Modellen‹, an denen wir uns festklammerten, belastet, oder wir haben an ihnen festgehalten, aufgrund von Versprechungen, die wir nicht halten können.

Drittens: Es ist besser, der Versuchung zu widerstehen, einen Sieg zu früh zu verkünden, denn wie uns die Erfahrung jetzt zeigt, können anfangs erfolgreich erscheinende Prozesse einige Jahre später ins Stocken geraten, wenn sie keine nachhaltige Unterstützung erhalten. Sie werden sich in diesem Zusammenhang an das bekannte Zitat des chinesischen Führers Chou En-Lai erinnern. Als er danach gefragt wurde, welche Auswirkungen die Französische Revolution auf die Moderne Welt hatte, antwortete er, »es ist zu früh, das zu sagen.« Ich beginne, die Weisheit, die in dieser Antwort liegt, schätzen zu lernen.

Und Viertens: Wegen all dieser Gründe, die ich soeben benannt habe, bin ich der Ansicht, daß das Geschäft des Friedenschaffens nicht leichter wird. Ja, natürlich ist jedem klar, daß Angelegenheiten von Krieg und Frieden letztlich schwierig und kompliziert sind. Problematisch dabei ist, daß unsere Erwartungen und unsere Agenda nicht realistischer werden. Statt dessen sind sie ambitionierter und facettenreicher geworden und haben das Ziel, Gerechtigkeit, nationale Aussöhnung, Menschenrechte, Gleichstellung, Rechtsstaatlichkeit, nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und Demokratie, alles mit einem Male, beginnend vom Tag eins, jetzt, unverzüglich, auch inmitten des Konflikts zu fördern.

Damit Sie verstehen können, wie ich zu diesen Schlußfolgerungen gekommen bin, erlauben Sie mir, einige charakteristische Merkmale der Friedensprozesse, aus denen ich diese Lehren gezogen habe, beginnend mit Libanon und abschließend mit Irak, aufzuführen.

Libanon

Die Friedensgespräche von Taif, die den libanesischen Bürgerkrieg beendeten, fanden 1989 statt, zeitgleich mit dem Ende des Kalten Krieges. Tatsächlich fiel die Berliner Mauer etwa einen Monat nachdem das Abkommen von Taif unterzeichnet wurde. Die Kriegsführer und ihre regionalen Helfer, die damals die Hoffnung hatten, sie könnten für einen alleinigen Sieg Hilfe von Außen bekommen, befürchteten nun, auf sich selbst gestellt zu sein. Und in der Tat flammten mit Ende des Kalten Krieges die Hoffnungen auf, daß die Weltmächte sich für eine gemeinsame Agenda verbünden würden, um schwärende Konflikte und Stellvertreterkriege weltweit zu beenden.

»Zu helfen, Konflikte zu lösen und Frieden herzustellen, geschieht nie ohne Risiko. Das schließt das Risiko des Scheiterns ein.«, Lakhdar Brahimi bei seiner Rede anläßlich der Verleihung der Dag-Hammarskjöld-Friedensmedaille. Foto: DGVN.

Zu diesem Zeitpunkt wußte man jedoch nicht, wie schnell Uneinigkeit und/oder Gleichgültigkeit den UN-Sicherheitsrat und die gesamte internationale Gemeinschaft davon abhalten würden, eine umfassende »Agenda für den Frieden« zu entwickeln oder eine Antwort auf Massenmorde, wie sie in Rwanda oder Srebrenica geschehen sind, zu finden. In diesen ersten »Flitterwochen« war es deshalb für kurze Zeit möglich, als unparteiischer Vermittler, die gegnerischen Parteien dazu zu bringen, sich zu besinnen und schließlich quälende und schmerzliche Kompromisse einzugehen, die für ein sinnvolles Übereinkommen notwenig sind. Dies konnte jedoch nur durch jahrelange intensive Gespräche erreicht werden.

Südafrika

Auch im Fall Südafrika, wo ich als Sonderbeauftragter des Generalsekretärs in den Monaten kurz vor den ersten demokratischen Wahlen eingesetzt war, besteht kein Zweifel, daß hier das Ende des Kalten Krieges ebenso hilfreich war, die Apartheid dahin zu verbannen, wo sie hingehört: in die Mottenkiste der Geschichte. Doch die schmerzhaften Kompromisse, die mit der Bildung der ersten demokratisch gewählten Regierung im Mai 1994 einhergingen, waren nur möglich durch die Führung Nelson Mandelas, einem wahren Giganten des 20. Jahrhunderts, und dem bedeutenden Beitrag des weißen südafrikanischen Führers De Klerk, dem die internationale Gemeinschaft nicht die Anerkennung hat zukommen lassen, die er verdient. Mandela konnte sich seiner absoluten Mehrheit bei den Wahlen sicher sein. Dennoch zog er es vor, im Interesse der nationalen Einheit, Kompromisse auch mit jenen Personen einzugehen, die ihn zuvor gefangen hielten.

Soweit, so gut, möchte man meinen.

Haiti

Bald nachdem ich Südafrika verlassen hatte, übernahm ich den Posten des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs in Haiti. Unsere erste Herausforderung war, die Friedenssicherungsaufgaben der von Amerikanern geführten Multinationalen Truppe zu übernehmen, die dazu beigetragen hatte, die Macht von Präsident Jean-Bertrand Aristide wiederherzustellen. Aristide war der demokratisch gewählte Präsident, der in einem Coup d'Etat gestürzt wurde. Verständlicherweise wollte man nur ungern der Militär-Junta den Status eines gleichran-

Zur Person

Am 1. Januar 2004 hat UN-Generalsekretär Kofi Annan Botschafter Lakhdar Brahimi zu seinem Sonderberater im Range eines Untergeneralsekretärs ernannt. Er soll den Generalsekretär in Fragen der Prävention und Bewältigung von Konflikten beraten und hat in dessen Auftrag dreimal Irak besucht.

Von Oktober 2001 bis Dezember 2003 war Brahimi Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs für Afghanistan. In dieser Funktion war ihm die Gesamtleitung der politischen und menschenrechtlichen Aufgaben sowie aller Wiederaufbauaktivitäten der Vereinten Nationen in Afghanistan anvertraut. Bereits zwischen Juli 1997 und Oktober 1999 hatte Brahimi das Amt des Sondergesandten des Generalsekretärs für Afghanistan inne.

Vor seiner zweiten Ernennung zum Afghanistan-Sonderbeauftragten arbeitete Brahimi als Beigeordneter Generalsekretär für Sonderaufgaben zur Unterstützung der Bemühungen des UN-Generalsekretärs im Bereich Prävention und Friedensbildung. Hier saß er einer von Kofi Annan ins Leben gerufenen Expertengruppe zur Überprüfung von UN-Friedenseinsätzen vor. Diese legte im Jahr 2000 den nach ihm benannten »Brahimi-Bericht« vor, der die Mängel des bestehenden Systems analysiert und Empfehlungen zur Reform enthält.

Bis zu seiner ersten Berufung nach Afghanistan hatte Brahimi den Posten des UN-Sonderbeauftragten für Haiti (1994–1996) inne sowie zuvor den des Leiters der UN-Beobachtermission bis zu den ersten demokratischen Wahlen in Südafrika (Dezember 1993 bis Juni 1994). Darüber hinaus unternahm er im Auftrag des UN-Generalsekretärs Sondermissionen in eine Reihe weiterer Länder, so zum Beispiel das frühere Zaire, Jemen, Nigeria und Sudan.

Von 1991 bis 1993 war Brahimi Außenminister Algeriens und im Jahr 1992 Berichterstatter der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (Rio-Gipfel).

Zwischen 1984 und 1991 war Brahimi Untergeneralsekretär der Liga der Arabischen Staaten und in ihrem Auftrag von 1989 bis 1991 als Vermittler der Friedensgespräche von Taif in Libanon tätig.

Von 1982 bis 1984 diente Brahimi als diplomatischer Berater des algerischen Präsidenten, von 1971 bis 1979 war er Botschafter seines Landes in Großbritannien und zwischen 1963 und 1970 Botschafter in Ägypten und Sudan sowie ständiger Vertreter der Liga der Arabischen Staaten in Kairo.

Von 1956 bis 1961, während des Unabhängigkeitskampfs in Algerien, war er Vertreter der Nationalen Befreiungsfront (FLN) in Südostasien (Jakarta).

Brahimi hat in Algerien und Frankreich Rechts- und Politikwissenschaften studiert und spricht fließend Arabisch, Englisch sowie Französisch. Er wurde am 1. Januar 1934 geboren, ist verheiratet und hat drei Kinder.

gigen Verhandlungspartners einräumen, und Aristide nutzte diese Situation ganz geschickt zu seinem persönlichen Vorteil. Er weigerte sich nicht nur, Kompromisse mit der Militär-Junta einzugehen, sondern umging erfolgreich, jegliche Kompromisse mit anderen Parteien in seinem Land. Ihm wurde der alleinige Sieg zugestanden, den er – wie wir heute wissen – nicht verdiente. Wir fanden uns somit mit der Aufgabe konfrontiert, seinen Sieg zu konsolidieren. Dies verdeutlicht vielleicht, zumindest teilweise, warum die tieferen Ursachen der zivilen Unruhen einige Jahre später wieder zum Vorschein kamen. Wie Sie vielleicht wissen, hat der UN-Sicherheitsrat erst kürzlich eine neue UN-Friedensoperation für Haiti genehmigt.

Afghanistan

Von 1997 bis 1999 war ich Sondergesandter des Generalsekretärs für Afghanistan. Während dieser Zeit konsolidierten die Taliban ihre Kontrolle über einen Großteil des Landes. Weltweit wurden sie aber lediglich von drei Regierungen offiziell anerkannt. Währenddessen konnten die Parteien, die Afghanistans Sitz in den Vereinten Nationen einnahmen, nicht länger den Anspruch erheben, weite Teile des Landes zu repräsentieren. Keine der beiden Seiten war jedoch gewillt, über eine Einigung zu verhandeln. Auch einflußreiche Nachbarn taten wenig, um in dieser Richtung hilfreich zu sein. Die anderen Mächte in der internationalen Gemeinschaft waren nicht an einer Veränderung der Situation interessiert. Ich beschloß 1999, Afghanistan den Rücken zu kehren, nachdem ich zwei Jahre lang erfolglos versucht hatte, auf ein Ende des Bürgerkriegs hinzuwirken. Die Voraussetzungen für einen tragfähigen Friedensprozeß waren einfach nicht gegeben.

Ich nahm meine Verpflichtungen in Afghanistan im Oktober 2001 wieder auf. Die tragischen Ereignisse vom 11. September hatten den Kontext für internationales Handeln in Afghanistan drastisch verändert. Soviel war offenkundig.

Das Problem im Fall Afghanistan im Jahr 2001 war jedoch, daß, nach dem Einmarsch der amerikanischen Truppen, die oppositionellen Gruppen, die bisher weit weniger als 10 vH des Territoriums beherrschten, plötzlich die Kontrolle über beinahe das ganze Land übernahmen. Diesen Sieg errangen sie mit Hilfe der von den USA geführten Koalition, und als wir im November 2001 die Bonner Konferenz abhielten, waren die Hauptpersonen, die Taliban, nicht anwesend. Deren Abwesenheit, natürlich gab es dafür sehr offenkundige Gründe, bedeutete, daß der ungeteilte Sieg – wie im Fall Haiti – auf eine Seite überging, die ihn sich nicht wirklich verdient hatte. Das Abkommen, das wir aushandelten, war deshalb fragil, bestenfalls ein erster Schritt in Richtung eines stabilen Friedens, den Afghanistan so dringend brauchte. Zu diesem Zeitpunkt war auch klar, daß dies für einige Zeit »Work-in-Progress« sein würde, und daß die Herausforderungen, die noch vor uns lagen, gewaltiger sein würden, als jene, auf die wir in Bonn stießen. Wie ich bereits andeutete, machen nur harte Kompromisse *aller* Beteiligten ein umfassendes und dauerhaftes Übereinkommen möglich.

Aus diesem Grund sehe ich die Bonner Konferenz als wichtigen Beginn des Friedensverhandlungsprozesses, der, im Laufe seiner Umsetzung, fortgeführt wird. Die Notstands-Loya Jirga von 2002, die verfassungsgebende Loya Jirga Ende des Jahres 2003 und die für dieses Jahr und im Frühjahr nächstes Jahres geplanten Wahlen tragen zu diesem Prozeß bei. Werden diese jedoch nicht begleitet von harten Kompromissen, die zwischen jenen geschlossen werden, die die Macht besitzen, jenen die nach Macht streben und der überwiegenden Mehrheit, die sich insgesamt machtlos fühlt, befürchte ich, daß die Möglichkeit eines Wiederaufflammens des Konflikts, wie es bereits 1992 geschehen ist, bestehen bleibt. In diesem Zusammenhang müssen wir die gegenwärtigen Diskussionen in den Bereichen Reform des Sicherheitssektors und Abrüstung, Demobilisierung und Wiedereingliede-

rung ehemaliger Kombattanten mit einbeziehen. Dies sind die Gebiete, in denen die wahren Friedensverhandlungen noch stattfinden müssen.

Ich bin mir ziemlich sicher, daß wir ohne die Anwesenheit der ISAF (Internationale Sicherheitsbeistandstruppe) in Kabul die Prozesse nicht in die richtige Richtung hätten vorantreiben können. Die Deutschen können zu recht stolz auf ihren Beitrag sein, den sie geleistet haben, um die ISAF zu einer effektiven Truppe zu machen sowie beim Aufbau einer Afghanischen Nationalpolizei, bei der Bereitstellung großzügiger Finanzmittel für humanitäre Zwecke und zur Unterstützung des wirtschaftlichen und sozialen Wiederaufbaus.

Ich bin gleichermaßen zuversichtlich, daß die Ausweitung der ISAF auf das ganze Land und die verstärkten Bemühungen, eine genuin afghanische Armee und Polizei hervorzubringen, im besonderen Maße dazu beitragen werden, die Vorraussetzungen für den Abschluß der Friedensverhandlungen zu schaffen. Nur dann wird es den Afghanen möglich sein, Frieden und Stabilität in ihrem Land selbständig aufrecht zu erhalten. Und nur so können wir wirklich sicher sein, daß ihr Land nicht mehr als ein sicherer Hafen dient für internationale Terroristengruppen oder für Rauschgifthändler, die in völliger Straflosigkeit ihre Geschäfte machen.

Irak

Das bringt mich zur Frage der Rolle der Vereinten Nationen bei der Bildung der irakischen Übergangsregierung, die am 28. Juni 2004 ihr Amt antrat.

Mit den Erfahrungen der Bonner Afghanistankonferenz, und weil ich persönlich noch einmal vom Generalsekretär gebeten wurde, die politischen Bemühungen im Namen der Vereinten Nationen zu leiten, erwarteten verständlicher Weise sehr viele, daß die Vereinten Nationen die Aufgabe in Irak in gleicher Weise angehen würden, wie sie es in Afghanistan taten. Sie erwarteten, daß eine Art irakische Loya Jirga unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen einberufen werden würde – vielleicht noch einmal auf dem Petersberg – und mit großer Unterstützung und der Teilnahme der Nachbarn Iraks und der internationalen Gemeinschaft.

Doch wie Sie wissen, unterscheiden sich diese beiden Länder – Afghanistan und Irak – in bezug auf ihre Verhältnisse, Ressourcen und auch ihre Traditionen. Das eine Land ist gesegnet mit reichhaltigen Bodenschätzen und all den materiellen Vorteilen, die daraus resultieren. Das andere nicht. Beide Länder haben im Laufe der Geschichte völlig unterschiedliche Dynamiken in ihren inter- und intrakonfessionellen Beziehungen durchlaufen. Die Rolle der Religion unterscheidet sich in beiden Staaten wesentlich. Ebenso verschieden sind das Wesen und die Geschichte der jeweiligen Beziehungen mit ihren Nachbarn, den Machthabern, (und, in diesem Zusammenhang, mit den Vereinten Nationen) mit einer Reihe von völlig anderen Implikationen. Die Liste der Unterschiede zwischen Afghanistan und Irak könnte kaum länger sein.

Ganz oben auf dieser Liste steht die Tatsache, daß, im Unterschied zu Afghanistan nach dem Fall des Taliban-Regimes, Irak, nach dem Einmarsch – den zahlreiche Mitglieder des Sicherheitsrats nicht unterstützten und den ein Großteil der Welt ablehnte – von zwei Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats mit mittlerweile über 150 000 Soldaten im Land besetzt wurde.

Der Rahmen für eine politische Rolle der Vereinten Nationen in Irak war, um es vorsichtig zu formulieren, ein deutlich anderer als der in Afghanistan. Dies traf erst recht zu, als Sergio Vieira de Mello und sein Team am 2. Juni 2003 in Irak eintrafen. Sergio wurde eine der undurchsichtigsten und schwierigsten Aufgaben, die man sich als Sonderbeauftragter des Generalsekretärs vorstellen kann, übergeben. Es ist bis heute allein sein Verdienst, daß ihn Menschen in ganz Irak mit aufrichtiger Zuneigung in Erinnerung behalten, als einen Menschen, der nichts anderes auf seiner Agenda stehen hatte, als zu versuchen, ihnen durch solch eine turbulente Zeit zu helfen.

Neben der verheerenden Wirkung, die der Verlust von Sergio und unseren anderen Kollegen auf das UN-Personal weltweit hatte, veränderte dieser eine Zwischenfall die Rahmenbedingungen für jegliches Handeln der UN in dem Land von Grund auf. Von diesem Zeitpunkt an konnten wir nur davon ausgehen, daß die Wahrscheinlichkeit, daß das UN-Personal Opfer eines weiteren Anschlags werden könnte, extrem hoch war. Sicherheitsvorkehrungen wurden zur obersten Priorität.

Die Heidelberger Schülergruppe »Aktion Völkerrecht« hat sich anläßlich des Irak-Krieges zusammengefunden, um das Gewaltmonopol des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zu unterstreichen. Die Schüler haben bis heute über 17 000 Unterschriften zur Stärkung der Vereinten Nationen gesammelt und damit einen bereits 69 Meter langen symbolischen Schutzwall für das Völkerrecht errichtet. Von links: Prof. Dr. Thomas Bruha, Stellvertretender Vorsitzender der DGVN, und die Schülergruppe bei der Verleihung der Dag-Hammarskjöld-Friedensmedaille. Foto: DGVN.

Aus diesem Grund konnte der Generalssekretär eine Rückkehr des internationalen UN-Personals in Irak nicht so ohne weiteres in die Wege leiten. Gemeinsam mit uns unternahm er dies erst nachdem die Rolle, die wir übernehmen sollten, geklärt war, sie den Gefahren, denen wir uns bewußt sein sollten, entsprechen würde und die Koalitionstruppen alle möglichen Maßnahmen ergreifen würden, um unsere Sicherheit zu gewährleisten.

Vor diesem Hintergrund stattete ich Irak im Februar 2004 meinen ersten Besuch ab, zwei weitere sollten folgen. Ich tat dies auf Ersuchen des Generalssekretärs als Reaktion auf die Bitten, zum einen von Ayatollah Ali al-Sistani, zum anderen vom irakischen Regierungsrat und zuletzt von der Provisorischen Behörde der Koalition (CPA). Zweck dieser Besuche war, sich zu vergewissern, ob die Wahlen am 30. Juni 2004 würden stattfinden können, und wenn nicht, festzustellen, welche alternativen Maßnahmen getroffen werden könnten, um bis zu diesem Termin eine irakische Übergangsregierung einzurichten.

Das eigentliche Ziel dieser Aufgabe war, wie wir es sahen, die schnellstmögliche Beendigung der Besatzung spätestens bis zum 30. Juni zu fördern. Unsere technischen Wahlexperten kamen zu dem Schluß, daß die Voraussetzungen für die Abhaltung einer glaubwürdigen und ernsthaften Wahl mit Sicherheit nicht innerhalb von drei oder vier Monaten geschaffen werden könnten. Nach der Einrichtung eines grundlegenden wahltechnischen Rahmens, würde man mindestens weitere acht Monate benötigen. Wir konnten es uns nicht leisten, uns die notwenige Zeit zu nehmen, um eine Loya Jirga nach irakischer Art einzuberufen. Wäre man daran gescheitert, einen Konsens zu finden, dann hätte sich das Ende der Besatzung verzögert. Das gleiche traf auf eine Einberufung eines noch kleineren »Runden Tisches« mit irakischen Persönlichkeiten zu, denn die Wahl der Teilnehmer wäre in jedem Fall nicht weniger umstritten gewesen als die Wahl der Regierung selbst.

Es gab also keine Möglichkeit, einen Auswahlprozeß zu umgehen und statt dessen die Regierung – wenn auch – indirekt zu wählen. Weder konnten wir dem irakischen Volk etwas vortäuschen noch konnten wir uns leisten, *nicht* mit dem irakischen Verwaltungsrat und den Besatzungsmächten eng zusammenzuarbeiten.

Wir nahmen es jedoch auf uns und versuchten, die Ansichten Tausender Iraker aus dem ganzen Land, die wir konsultiert hatten, auf den Tisch zu bringen. Wir bemühten uns insbesondere diejenigen zu erreichen, die den Krieg und/oder die Art und Weise, wie die Folgen des Krieges gehandhabt wurden, lautstark kritisierten. Das Ergebnis dieser Diskussionen und die Einigung, zu der man gekommen ist, findet ihren Widerhall in der gegenwärtigen Zusammensetzung der irakischen Übergangsregierung. Natürlich ist dies, per definitionem, keine perfekte Regierung. Sie wurde nicht vom irakischen Volk gewählt. Sie ist trotzdem das beste Ergebnis, das unter diesen Umständen zu erreichen war.

Alle Mitglieder der Präsidentschaft sind in ihren Gemeinden und darüber hinaus respektierte Persönlichkeiten. Die Mehrheit der Minister gehört zu den qualifiziertesten Experten auf ihrem jeweiligen Wissensgebiet. Die besten Minister aus der vorherigen Zeit wurden übernommen. Veränderungen wurden in den Schlüsselministerien für Öl, Handel, Finanzen, Verteidigung und Inneres vorgenommen.

Was den Ministerpräsidenten betrifft, so traf letztlich ein Name auf den geringsten Widerstand aus den Reihen des Regierungsrats, der Provisorischen Behörde der Koalition sowie den wichtigsten Gemeinschaften – nämlich der Name von Dr. Ijad Allawi. Es ist verständlich, daß sein Lebenslauf Kontroversen hervorruft. Aber welcher Name, im Zusammenhang mit dem Posten des Ministerpräsidenten löst im heutigen Irak keine Diskussionen aus?

Diese Regierung wird in jedem Fall nur für etwa sieben Monate im Amt sein. Außerdem wurde sie von den Menschen in allen Teilen Iraks recht gut angenommen. Zumindest sind die Iraker bereit, der Übergangsregierung eine Chance zu geben, sich zu beweisen. Was die Regierung betrifft, so weiß ich, daß der Ministerpräsident und seine Kollegen sich bewußt sind, daß sie Ergebnisse vorweisen müssen, und zwar schnell, oder aber sie riskieren, die Zustimmung der Bevölkerung zu verlieren. Es liegt auf der Hand, daß ihre Arbeit nicht einfach sein wird.

Gegenwärtig wird Irak, neben der Dezimierung der staatlichen Institutionen (nicht zuletzt Armee und Polizei), geplagt von interkonfessionellen Spannungen, intrakonfessioneller Rivalität, von dem Vermächtnis der Unterdrückung und von Gewalt und Rache. All diese Herausforderungen müssen dringend angegangen werden.

Dies wird einen umfassenden Ansatz für den Wiederaufbau des Landes – auf politischer, militärischer, sozioökonomischer und rechtlicher Grundlage – *über mehrere Jahre* hinweg, erfordern. Dieser Prozeß *kann* durchaus erfolgreich sein, denn Irak ist sowohl mit vielen talentierten und gebildeten Menschen als auch mit Bodenschätzen im Überfluß gesegnet.

Der Prozeß des Wiederaufbaus hat jedoch gerade erst begonnen; er war verzögert worden durch die Besatzung und die um sich greifende Unsicherheit – heute das größte Problem der Iraker.

Dieses Problem der Unsicherheit kann nicht nur durch militärische Maßnahmen allein gelöst werden. Eine politische Lösung ist ebenso dringend notwendig. Es liegt an der irakischen Übergangsregierung, bei der Ausarbeitung einer Lösung, die Führung zu übernehmen. Das bedeutet, daß auch diejenigen erreicht werden müssen, die den Krieg im vergangenem Jahr und die in diesem Jahr folgende Besatzung lautstark kritisierten.

Das Ende der Besatzung, die Gründung der irakischen Übergangsregierung, die Bemühungen zur Wiederherstellung des irakischen Sicherheitssektors, die Nationalkonferenz und die Einleitung der Vorbereitungen für landesweite Wahlen im Januar 2005, all diese Maßnahmen sollten einige neue Möglichkeiten eröffnen, zumindest einige der Desillusionierten und Machtlosen dazu zu bringen – statt zum Sicherheitsproblem beizutragen – ein Teil der Lösung zu werden. Mit der Verbesserung der Sicherheit hofft man, deutlichere Fortschritte in der Durchführung eines umfassenden Ansatzes zum Wiederaufbau des Landes zu erreichen.

Es ist dabei unumgänglich, daß die irakische Übergangsregierung – mit massiver externer Hilfe in den Bereichen Sicherheit, Wirtschaft und Politik – den Löwenanteil der Last trägt, um das Land durch die nächste schwierige Phase des politischen Übergangsprozesses zu führen. Der Erfolg oder das Scheitern dieser Anstrengungen wird zum größten Teil von ihr abhängen. Die Vereinten Nationen können und sollten in jedem Fall Unterstützung in dem Maß zur Verfügung stellen, in dem das irakische Volk danach ersucht, und soweit die Umstände dies erlauben.

Basierend auf unseren ›Vor-Ort‹-Erfahrungen der vergangenen fünf Monate (so begrenzt sie auch waren), und die Bestimmungen der Sicherheitsratsresolution 1546(2004) berücksichtigend, bin ich überzeugt, daß für die Vereinten Nationen die Möglichkeit besteht, einen bedeutenden Beitrag in dieser neuen Phase des politischen Übergangsprozesses zu leisten – nämlich bei der Vorbereitung, einschließlich der Abhaltung der Wahlen im Januar 2005.

Der Generalsekretär wird jedoch eine leichtsinnige Rückkehr des internationalen Personals nach Irak nicht genehmigen. Er will versichert sein, daß alle möglichen Sicherheitsvorkehrungen getroffen wurden, um die sehr realen Sicherheitsbedrohungen zu minimieren, die auch noch in absehbarer Zukunft existieren werden.

Außerdem möchte er trotz allem unsere öffentliche Präsenz einschränken, indem er die Zahl des internationalen Personals, daß benötigt wird, um eine ordnungsgemäße Arbeit zu verrichten, auf das äußerste Minimum reduziert. Ich bin der Ansicht, daß wir mit einem kleinen Team sehr viel erreichen können, vorausgesetzt die Übergangsregierung Iraks und die Multinationale Truppe sind in der Lage, dem Team Sicherheit zu gewährleisten.

***

Zu guter Letzt möchte ich anmerken, daß es, ich glaube Napoleon war, der einmal so oder so ähnlich gesagt hat: »Ich brauche keine glücklosen Generäle.« Vielleicht sollte Kofi Annan ebenso sagen, daß er »keine glücklosen Sonderbeauftragten gebrauchen kann.« Vielleicht würde er dem hinzufügen, daß der Sicherheitsrat, er als Generalsekretär und seine Sonderbeauftragten, die Fähigkeit des perfekten Timings besitzen sollten.

Eine große Portion Glück und ein wenig gutes Timing waren die Hauptgründe dafür, daß einige der Friedensprozesse, in die ich eingebunden war, erfolgreich waren. Doch die Rückschläge in Haiti und die ernsten Probleme, die wir heute im laufenden Friedensprozeß in Afghanistan erfahren, erinnern uns daran, daß Erfolg zu Beginn eines Prozesses keinen immer währenden Frieden und keine andauernde Stabilität garantiert. Mit anderen Worten, zu helfen, Konflikte zu lösen und Frieden herzustellen, geschieht nie ohne Risiko. Dies schließt das Risiko des Scheiterns ein. Doch es kann deutlich gemildert werden, wenn alle Sterne zufällig richtig stehen. Ist das der Fall, so liegt es an uns allen, diese eine goldene Gelegenheit nicht entgleiten zu lassen.

Ist die Gelegenheit nicht golden, sondern nur bronzefarben, so müssen wir gemeinsam herausfinden, wie wir den Kontext verändern und die Aussichten auf Erfolg verbessern.

Es gibt jedoch Grenzen und unsere Erwartungen, was mittels der UN politisch auf den Weg gebracht werden kann, müssen realistisch sein.

Die Aufgabe des UN-Vermittlers oder Unterhändlers besteht darin, allen Parteien genau und unvoreingenommen zuzuhören und sich dabei bewußt zu sein, daß jede Partei zumindest einige legitime Anliegen hat, die berücksichtigt werden müssen. Erst danach kann der Vermittler den Weg zu den notwendigen Kompromissen aufzeigen, die dazu beitragen können, die konkurrierenden, jedoch berechtigten Anliegen in Einklang zu bringen. Doch nur die Parteien allein können durch diese Tür treten. Haben sie das Gefühl, daß der Unterhändler oder Vermittler sie nicht in Gefahr bringen will, daß er oder sie unparteiisch ist und keine verborgenen Absichten hegt, werden sie diesen Schritt möglicherweise etwas schneller oder gewagter vollziehen. Doch nur Großmächte – Nachbarstaaten oder auf internationaler Bühne – können sie in die Richtung drängen, in die sie selbst zögern zu gehen.

Es wird immer Fälle geben, in denen man bei Aggression keinen Kompromiß machen, keine Straflosigkeit für Verbrechen gegen die Menschlichkeit hinnehmen, und kein Entgegenkommen bei dem Streben, alle Fragen durch die Brille moralischer Gleichwertigkeit zu sehen, zeigen sollte. Doch Friedensvermittler sind selten mit einem solchen Schwarz-Weiß-Schema konfrontiert.

In allen anderen Fällen, in denen sich graue Schatten häufen, gibt es keine andere Wahl, als sich vorsichtig und mit bedächtigen Schritten einen Weg durch den Nebel zu suchen. Dies erfordert Geduld, Durchhaltekraft, eine große Portion Demut und sowie ein genuines Verständnis und Empathie für die schrecklichen Leiden, die gewöhnliche unschuldige Zivilisten während eines gewaltsamen Konflikts ertragen müssen. Für sie leisten wir diese Arbeit. Wir sind ihnen gegenüber verpflichtet, daß Beste zu tun, was wir können, geleitet von den Grundsätzen, die in der Charta der Vereinten Nationen enthalten sind, und von dem Vorbild des Giganten, der uns vorangegangen ist, Dag Hammarskjöld.

Reform der Vertragsorgane des Menschenrechtsschutzes

Neuere Entwicklungen am Beispiel des CEDAW

HANNA BEATE SCHÖPP-SCHILLING

Wenn von den Reformen in den Vereinten Nationen die Rede ist, beziehen sie sich in 95 vH der Fälle auf den Sicherheitsrat, das Sekretariat und die Friedenssicherung. Auch im Bereich der Menschenrechtsgremien wird über Reformen nachgedacht. Seit Januar 2004 haben die Diskussion um die Arbeitsmethoden der sieben UN-Menschenrechtsvertragsausschüsse allgemein sowie diejenige im Vertragsausschuß für das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) im besonderen weitere Entwicklungen gezeigt[1]. Beide Diskussionen laufen allerdings immer noch in großen Teilen parallel, obwohl ihnen die gleiche Problematik zugrunde liegt und sie nach dem Zeitplan der Vereinten Nationen im Sommer 2005 zusammengeführt werden sollen.

Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling, geb. 1940, ist seit 1989 Mitglied des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau. Von 1987 bis 1992 war sie Abteilungsleiterin für Frauenpolitik im entsprechenden Bundesministerium in Bonn.

Reformbedarf

Reformbedarf besteht schon seit langem aus vor allem zwei Gründen. Erstens ist die große Anzahl von Berichten der Vertragsstaaten, die in den Ausschüssen auf ihre Behandlung warten, unzufriedenstellend. Zweitens erschweren die unterschiedlichen Arbeitsmethoden der Ausschüsse das Verständnis der Staaten hinsichtlich ihrer Berichtspflichten. Beide Probleme können – neben anderen, eher politischen Gründen – zur Nichterfüllung der Berichtspflichten durch viele Vertragsstaaten führen (wobei die Kausalität bisher nicht nachgewiesen wurde). Zum Teil hat die Nichterfüllung der Berichtspflichten ein derart gravierendes Ausmaß angenommen, daß die Förderung und der Schutz der Menschenrechte nach den UN-Menschenrechtspakten und -übereinkommen in Frage gestellt scheint.

Die Bemühungen in den Vereinten Nationen, den Menschenrechtsschutz wirksamer werden zu lassen, finden auf drei Ebenen statt: in den Ausschüssen selbst, in den ausschußübergreifenden Gremien und beim Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte. In den Ausschüssen werden vornehmlich – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – die Arbeitsmethoden auf die Verbesserung von Effizienz und Effektivität hin überprüft. Um eine Harmonisierung der Arbeitsmethoden geht es bei der jährlich stattfindenden ausschußübergreifenden Tagung (Inter-Committee Meeting) und dem ebenfalls einmal im Jahr stattfindenden Treffen ihrer Vorsitzenden[2]. Parallel dazu schreiten aber auch die Bemühungen des UN-Sekretariats voran, die vom Generalsekretär im September 2002 angestoßene Reform auch der Vertragsorgane des Menschenrechtschutzes umzusetzen[3]. So legte am