»In Syrien finden Kriegsverbrechen statt«

Interview mit **Patricia O'Brien**, UN-Untergeneralsekretärin für Rechtsangelegenheiten und UN-Rechtsberaterin, über sensible Themen der Rechtsberatung, Immunität des UN-Personals, die Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P) in Syrien und Geschlechtergleichheit in den Vereinten Nationen.

Frage: Seit August 2008 sind Sie UN-Untergeneralsekretärin für Rechtsangelegenheiten und UN-Rechtsberaterin. Womit beschäftigen Sie sich am meisten?

Patricia O'Brien: Im Bereich Rechtsangelegenheiten haben wir sechs Abteilungen. Zum einen das Büro der Rechtsberaterin, dann die Abteilung Allgemeine Rechtsfragen für ein breites Themenspektrum wie zum Beispiel Verträge, Beschaffungswesen oder Fragen der Friedenssicherung. Eine weitere Abteilung beschäftigt sich mit Meeresangelegenheiten und Seerecht. Eine vierte Abteilung in Wien widmet sich dem Internationalen Handelsrecht. Die Abteilung Kodifizierung ist für Fragen der Kodifizierung des Völkerrechts zuständig, und schließlich haben wir die Abteilung Verträge, die für die internationalen Vertragsbeziehungen und die Rolle des UN-Generalsekretärs als Hüter der Verträge verantwortlich ist.

Der Großteil meiner Arbeit konzentriert sich auf das Büro der Rechtsberaterin und die Abteilung Allgemeine Rechtsfragen. Im Büro der Rechtsberaterin haben wir im Moment Themen wie die Anwendung des humanitären Völkerrechts in Situationen wie Mali und Ostkongo im Blick. So befassen wir uns zum Beispiel mit der Positionierung zu den Anklagen des Internationalen Strafgerichtshofs gegen Uhuru Muigai Kenyatta und seinen Stellvertreter, William Ruto. Auch bei den Verhandlungen für den jüngst verabschiedeten Waffenhandelsvertrag haben wir zu den Verfahrensregeln intensive Beratungsarbeit geleistet. Wir beraten auch sehr viel und umfassend in der Frage chemischer Waffen in Syrien und bei einigen offenen Fragen des ›Öl-für-Lebensmittel‹-Programms.

Also recht sensible Themen.

Ja, das sind politisch sehr heikle Themen. Das gehört zu meiner Arbeit.

Was war in Ihrer bisherigen Amtszeit der schwierigste Fall?

Jedes Thema ist eine Herausforderung. Wir müssen uns mit einer Reihe sehr unterschiedlicher und schwieriger Fragen beschäftigen. Seit meiner Ernennung haben wir uns zum Beispiel mit Fragen zu Gaza auseinandergesetzt: die Bombardierung des Gaza-Streifens, die daraufhin erhobenen Ansprüche gegen Israel und auch der Flotilla-Zwischenfall. Wenn internationales Strafrecht ins Spiel kommt, wird es immer sehr kompliziert.

Ein besonders heikler Fall war die Frage nach der Sorgfaltspflicht für die Menschenrechte bei den UN-Friedensmissionen, vor allem bei der UN-Mission in der Demokratischen Republik Kongo, der heutigen MONUSCO. Das war aus unserer Sicht ein Erfolg: Aufbauend auf unserem rechtlichen Rat wurde festgelegt, dass Menschenrechte auch in unserem Umgang mit nationalen Streitkräften geachtet werden müssen. Das war sehr schwierig.

Sind die UN und die Blauhelme an UN-Menschenrechtskonventionen gebunden?

Zuerst einmal sind die UN an ihre eigene Charta gebunden. Die daraus abgeleitete Verpflichtung für die UN, Menschenrechte zu fördern und zu achten, ist eine der tragenden Säulen der Vereinten Nationen. Für uns ist es eine *conditio sine qua non*, dass die Menschenrechte in all ihren Formen für das Handeln der UN gelten.

Das ist also selbstverständlich?

Genau. Zusätzlich ist auch Artikel 55 der Charta sehr klar, was die Förderung der Achtung der Menschenrechte angeht. Und Artikel 56 verpflichtet die Mitgliedstaaten, mit den Vereinten Nationen auf dieses Ziel hinzuarbeiten. Die Einhaltung der Menschen-

Patricia O'Brien (links) im Gespräch mit Anja Papenfuß. Foto: Monique Lehmann

rechte zieht sich wie ein roter Faden durch den gesamten juristischen Rahmen und die Architektur der UN.

Abgesehen von der Charta haben wir auch speziell für unsere Friedensmissionen eine Reihe anwendbarer Instrumente: Abkommen über die Rechtsstellung der Truppen (SOFA), Abkommen über die Rechtsstellung der Mission (SOMA), Vereinbarungen, Einsatzregeln und andere. All diese Abkommen handeln wir so mit den Staaten aus, dass sie menschenrechtliche Standards enthalten.

Lassen Sie uns zu Haiti kommen. Der Ausbruch der Cholera im Oktober 2010, durch den in der Folge 8000 Menschen gestorben sind, wurde UN-Blauhelmen aus Nepal angelastet, die die Krankheit eingeschleppt hätten. Die UN hat jede Verantwortlichkeit von sich gewiesen, unter Verweis auf die Immunität des UN-Personals. Ist das die richtige Antwort auf diese Katastrophe?

Die UN haben dieses Thema auf mehreren Ebenen sehr ernst genommen, angefangen bei der juristischen Ebene. Es stimmt, dass die Vereinten Nationen kürzlich entschieden haben, die gegen die Organisation vorgebrachten Ansprüche als nicht zulässig anzusehen. Die Generalversammlung hat das Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen geschaffen. Relevant ist Sektion 29, wonach wir festgestellt haben, dass die Ansprüche nicht zulässig sind. Die Ansprüche sind nicht zulässig, weil eine Untersuchung dieser Ansprüche notwendigerweise eine Überprüfung politischer Entscheidungen beinhalten würde. Aus rein rechtlicher Sicht sind wir sicher, dass diese Ansprüche laut Übereinkommen nicht zulässig sind.

»Wir müssen anerkennen, dass der Sicherheitsrat wegen der Positionen gewisser Staaten hinsichtlich bestimmter Aspekte einer Intervention in Syrien gelähmt ist.«

Allerdings hat der Generalsekretär kürzlich eine Initiative für Haiti ins Leben gerufen. 118 Millionen US-Dollar wurden bisher bereitgestellt, um die Cholera zu bekämpfen. Es macht besonders den Generalsekretär sehr traurig. Er hat intensiv daran gearbeitet, die Situation in Haiti zu verbessern.

Finden Sie nicht, dass Bans Initiative zu spät kommt, angesichts von 8000 Toten?

Das kann man so sehen, aber es ändert nichts an der Tatsache, dass die Vereinten Nationen seit dem ersten Verdacht auf Cholera daran arbeiten, die Seuche zu bekämpfen. Es gibt keinen Zeitpunkt, an dem wir in der Organisation nicht ehrlich und aufrichtig bedauern, was den Menschen in Haiti widerfahren ist. Der Generalsekretär war dort und hat mit dem Team vor Ort gearbeitet, um alles zu tun, was notwendig war und was die UN realistischerweise tun konnten. Sie müssen bedenken, dass die gesamte Infrastruktur des Landes zerstört war. Wir standen also nicht nur vor einem Problem, sondern vor einer Vielzahl von Problemen. Und der Generalsekretär hat bei diesem Thema sehr stark geführt.

Was ist Ihre Haltung zu Syrien und der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P)? Sie haben einmal gesagt: »Syrien ist ein Testfall für die R2P«. Was ist Ihr Rat an den Generalsekretär oder den Sondergesandten?

Was meine juristische Beratung angeht, kann ich hier nicht in die Tiefe gehen. Sie können sich vorstellen, dass es in Bezug auf Syrien sehr viele Probleme gibt, die täglich besprochen werden. Die Tatsache, dass wir nicht viel tun konnten, bedeutet nicht, dass die Schutzverantwortung nicht mehr relevant ist. Sie ist im Gegenteil sogar relevanter als zuvor. Wie Sie wissen, gibt es drei Säulen der R2P. Und es ist offensichtlich, dass der Staat selbst darin versagt hat, seiner Verpflichtung zum Schutz der syrischen Zivilbevölkerung nachzukommen. Also stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß die internationale Gemeinschaft kollektiv handeln sollte, wenn die Bevölkerung von Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord bedroht ist.

Schon vor einiger Zeit beurteilte das Internationale Komitee vom Roten Kreuz die Situation in Syrien als eine, bei der die Schwelle zu einem internen bewaffneten Konflikt überschritten wurde. Deshalb besteht kein Zweifel, dass das humanitäre Völkerrecht Anwendung findet und Themen wie Kriegsverbrechen – die für die Schutzverantwortung relevant sind – nicht mehr reine Spekulation sind. Sie finden statt. Wir müssen anerkennen, dass der Sicherheitsrat wegen der Positionen gewisser Staaten hinsichtlich bestimmter Aspekte eines Eingreifens in Syrien gelähmt ist.

Was halten Sie von Palästinas Antrag, dem Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs beizutreten?

Dazu habe ich keine Position und die UN haben auch keine. Mit Resolution 67/19 vom 29. September 2012 hat sich Palästinas Status in den Vereinten Nationen verändert. Es ist jetzt ein Nicht-Mitgliedstaat mit Beobachterstatus. Bezüglich des Römischen Statuts kommt es darauf an, dass Palästina zu uns kommt, um seine Urkunde zu hinterlegen und dem Römischen Statut beizutreten. Bislang hat es das noch nicht getan.

Das fällt dann in meinen Zuständigkeitsbereich. Wie ich vorhin erwähnte, haben wir die Registratur des Generalsekretärs für 550 multilaterale Verträge, darunter auch das Römische Statut. Also spielt der Generalsekretär eine Rolle. Was Palästina angeht, müssen wir abwarten.

Welches Problem in den internationalen Beziehungen wurde bisher Ihrer Meinung nach nur unzureichend angegangen?

Es gibt viele Themen mit Entwicklungspotenzial. Weitreichende Fortschritte wurden in den letzten Jahren bei der Weiterentwicklung und Kodifizierung des Völkerrechts gemacht. Es wurde schon die Meinung vertreten, wir seien über das goldene Zeitalter hinaus und dass die Kodifizierung deshalb wieder langsamer voranschreitet. Zurzeit gibt es sehr viele …

Ermüdungserscheinungen?

Ja, in einem gewissen Sinn. Wir sind gerade in einer Phase, in der sich die Aufmerksamkeit eher auf fortschreitende Entwicklungen konzentriert. Im Sechsten Ausschuss der Generalversammlung, der sich mit Rechtsfragen beschäftigt, werden immer noch viele Themengebiete geprüft, etwa die Frage nach universeller Gerichtsbarkeit oder eine umfassende Konvention gegen Terrorismus. Es ist bedauerlich, dass es hierzu noch keine Einigung gegeben hat. Selbst die Definition von Terrorismus ist zwischen Staaten stark umstritten. Viel Optimismus für eine Konvention gegen Terrorismus besteht nicht. Das ist ein ungelöstes Problem. Aber es gibt viele andere Themenbereiche, in denen mehr getan werden könnte und sollte. Aber der Sechste Ausschuss und die Völkerrechtskommission arbeiten an diesen Themen, und wir unterstützen beide in ihrer Arbeit.

Was kann Ihr Büro tun, um Staaten zu überzeugen, UN-Übereinkommen zu ratifizieren? Können Sie deren Rechtsabteilungen beraten, um Hindernisse zu überwinden?

Wir beraten und machen so viel Kapazitätsaufbau wie möglich. Wir haben rund 200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, was sehr wenig ist. Aber vor allem für die Entwicklungsländer bieten wir so viel Kapazitätsaufbau und Unterstützung wie möglich. Kapazitätsaufbau für Verträge ist ein sehr wichtiger Bereich für die Entwicklung des Völkerrechts. Zusätzlich dazu haben wir jedes Jahr den ›treaty event‹ zu Beginn der Tagung der Generalversammlung. Den nutzen wir, um Staaten zu ermutigen, internationale Verträge zu unterzeichnen, zu ratifizieren und ihnen beizutreten.

Überwachen Sie auch die Einhaltung von Verträgen?

Wir kontrollieren nicht. Das können wir nicht, und es ist auch nicht unsere Aufgabe. Wir wissen natürlich, was passiert. Aber das ist eine Angelegenheit, die in der Verantwortung der souveränen Staaten liegt.

Werden im Moment neue Konventionen diskutiert?

Die wichtigste Konvention ist zurzeit der Waffenhandelsvertrag, der ein außerordentlicher Erfolg der Staaten ist. Er ist beim Generalsekretär hinterlegt. Also warten wir ab, bis die notwendige Zahl von 50 Staaten den Vertrag ratifiziert hat und er 90 Tage später in Kraft tritt. Wir wissen, dass viele Staaten dem Vertrag so schnell wie möglich beitreten wollen. Deswegen vermute ich, dass es mit dem Vertrag schnell voran gehen wird, aber wir haben viel zu tun.

Zum Thema Cyberkrieg und bewaffnete Drohnen: Was halten Sie davon? Gibt es eine Arbeitsgruppe, die sich mit dem Thema beschäftigt?

Ja, das ist sehr wichtig. Wir haben keine richtige Arbeitsgruppe dafür. Selbstverständlich haben wir eine sehr eindeutige Haltung bezüglich der Anwendung des humanitären Völkerrechts. Die Organisation sagt sehr deutlich, dass humanitäres Völkerrecht im Kontext eines bewaffneten Konflikts gilt und befolgt werden muss. Im Hinblick auf den Einsatz von Drohnen äußern wir keine Meinung. Wir beobachten die Entwicklungen natürlich sehr genau. Der Sonderberichterstatter über die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus, Ben Emmerson, hat vor kurzem angekündigt, eine Studie über die zivilen Auswirkungen des Einsatzes von Drohnen vorzulegen und an die Generalversammlung noch in diesem Jahr Empfehlungen abzugeben. Wir warten ab und sehen, was dabei herauskommt.

»Es ist bedauerlich, dass es über eine umfassende Konvention gegen Terrorismus noch keine Einigung gegeben hat.«

Wie schätzen Sie das Ziel der Geschlechtergerechtigkeit in den UN ein? Würden Sie eine 30-Prozent-Quote für Frauen auf allen Ebenen des UN-Sekretariats unterstützen?

Wir haben keine verbindliche Regulierung. In vielerlei Hinsicht halte ich das für gut. Das Bekenntnis Ban Ki-moons zur Gleichheit der Geschlechter ist tief und fest. Eine seiner wichtigsten Prioritäten besteht darin, Geschlechtergleichheit so effizient, schnell und effektiv wie möglich zu erreichen. Er hat unglaublich viel dafür gearbeitet, mehr Posten an der Spitze der Organisation mit Frauen zu besetzen. Jetzt haben wir bei den höchsten Posten einen Frauenanteil von 40 Prozent. Nun konzentriert er sich auf die mittlere Ebene. Sein persönliches Engagement hat dazu geführt, dass es heute in der Organisation ein richtiges Bewusstsein dafür gibt, dass es nicht tolerierbar ist, sich nicht aufrichtig für Geschlechtergleichheit einzusetzen. Wir arbeiten sehr hart daran, aber es ist nicht einfach.

Das Gespräch in englischer Sprache fand am 4. April 2013 in Berlin statt. Die Fragen stellte Anja Papenfuß.