

sich nicht nur mit den Mißständen auf dem Gebiet der Menschenrechte befassen, sondern auch mit dem menschenrechtlichen Instrumentarium. In diesem Zusammenhang ist auf eine bemerkenswerte Stellungnahme von Amnesty International (ai) vom April dieses Jahres hinzuweisen: die ›Agenda für einen neuen Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte‹.⁶ In diesem Dokument analysiert ai die Rolle des ersten Hohen Kommissars für Menschenrechte und dessen Erfolge und Mißerfolge. Vor allem setzt sich ai mit den Instrumenten auseinander. Ein Thema dabei ist der Umgang des Hohen Kommissars mit den Regierungen; jener sollte ai zufolge nicht die Aufgabe eines Länderberichterstatters übernehmen, aber doch nicht nur Diplomat sein. Weiterhin geht ai auf die wichtige Rolle der Menschenrechtsfeldmissionen, die Zusammenarbeit innerhalb des UN-Systems, auf die Interpretation der Frauenrechte, die Ausarbeitung von solideren Rechtsgrundlagen und die Zusammenarbeit zwischen dem Hohen Kommissar und den NGOs ein.

Diese Diskussion ist wichtig. Es kann nicht allein Aufgabe der Mitgliedstaaten sein, ergebnisorientierte Strategien zu entwickeln. Auch hierbei ist die Mitwirkung der NGOs unverzichtbar, aber der Raum für eine zielgerichtete Zusammenarbeit ist noch längst nicht ausgeschöpft. Für viele Staaten ist es eine wichtige Lernerfahrung, daß die NGOs ein bedeutender Teil ihrer Zivilgesellschaft sind.

1998: ein besonderes Jahr

Es ist sehr zu wünschen, daß das Jubiläumsjahr 1998 nicht nur durch Festveranstaltungen geprägt sein wird, sondern vor allem durch einen Prozeß. Dessen Elemente sollten sein:

- die Menschenrechtserziehung,
- die Verbreitung der Texte, die man feiert,
- der Beitritt der Staaten, die die verschiedenen Übereinkommen bisher nicht gezeichnet haben,
- die Vervollständigung der Instrumente,
- die Abwehr der Angriffe auf das Implementierungsinstrumentarium und auf die Rolle der NGOs,

- eine sichtbare Rolle der neuen Hohen Kommissarin sowie
- die Ausweitung der Menschenrechtsfeldmissionen.

Alles in allem sind mehr Schritte zu einer präventiven Menschenrechtspolitik gefordert. So bemerkenswert es ist, daß zeitweise überlegt wurde, den Massenmörder Pol Pot vor ein internationales Gericht zu stellen (dem sich die Hauptkriegsverbrecher Ex-Jugoslawiens leider noch entziehen können), und so bemerkenswert es ist, daß die Massaker an rwandischen Flüchtlingen während des Bürgerkriegs im damaligen Zaire untersucht und Verantwortlichkeiten festgestellt wurden, so schwierig bleibt im internationalen Bereich vorerst die Ahndung begangener Verbrechen. Denn am Anfang sämtlicher derartigen Ereignisse stehen Menschenrechtsverletzungen, die durch ein Frühwarnsystem und durch politische Entschlossenheit wenn nicht in allen Fällen verhindert, so doch in ihrer Dimension hätten gemindert werden können.

Die Dynamik, die von dem Jubiläumsjahr schon im Vorfeld ausgehen wird, muß genutzt werden. Dies gilt für die dringend notwendige Erhöhung der finanziellen Ressourcen wie für die Verabschiedung der wichtigen Deklaration zum Schutze der Menschenrechtsverteidiger. Ansonsten ist nicht die Abgabe neuer Grundsatzklärungen gefordert, sondern die Anwendung der vorhandenen Instrumente. Dazu sollten die Minister, die 1998 die 54. Tagung der Menschenrechtskommission – geplant ist ein Tagungsabschnitt auf hoher Ebene – sicherlich zahlreich besuchen werden, Stellung nehmen.

1 Vgl. auch Gerhart R. Baum, Menschenrechtspolitik fängt zu Hause an. Aus der Praxis der Menschenrechtskommission, VN 5-6/1995 S.207ff.

2 Siehe hierzu den Kurzbeitrag von Ansgar Skriver in VN 4/1993 S.146ff.

3 Siehe hierzu den nachstehenden Beitrag von Michael Schaefer.

4 UN-Dok. A/51/950 v. 14.7.1997. (Erneuerung der Vereinten Nationen: ein Reformprogramm; deutsch als Nr. 69 der ›Blauen Reihe‹ der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen).

5 Die Formulierung lautet: ›im Zweijahreszeitraum 1996-1997 eine neue Unterabteilung einzurichten, zu deren Hauptaufgaben die Förderung und der Schutz des Rechts auf Entwicklung gehören würde‹ (Ziffer 37 der Resolution).

6 Amnesty International, Agenda for a new United Nations High Commissioner for Human Rights, London 1997, ai Index No. IOR 40/08/97.

Menschenrechtsfeldmissionen – ein innovativer Ansatz

MICHAEL SCHAEFER

Die Entwicklung des Konzepts der friedenserhaltenden Maßnahmen durch UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld und den späteren Untergeneralsekretär Brian Urquhart in den fünfziger Jahren war im Bereich der Friedenssicherung die erfolgreiche Antwort auf die Lähmung des Sicherheitsrats durch das Veto¹. Als Reaktion auf die neuen, überwiegend innerstaatlichen Konflikte ist nach dem Ende des Kalten Krieges ein umfassendes, integriertes Krisenmanagement erforderlich geworden. Die Menschenrechtsfeldmissionen (Human Rights Field Operations) stellen eine der Komponenten integrierten Krisenmanagements dar; sie könnten sich als innovatives Instrument der Staatengemeinschaft im Kampf gegen Menschenrechtsverletzungen, als Mittel präventiver Diplomatie sowie als Beitrag zur Herbeiführung von Stabilität herausstellen. Dennoch scheint die Kluft zwischen dem Anspruch der internationalen Gemeinschaft und dem politischen Willen, ihn auch durchzusetzen, zu wachsen.

I. Menschenrechte: eine Schwerpunktaufgabe der UN

Was in Somalia im Scheinwerferlicht von CNN noch ausgeblendet blieb, wird angesichts der Schreckensbilder aus dem ostafrikanischen Zwischenseengebiet und dem Osten des ehemaligen Zaire mehr als deutlich: die ›neuen‹ Konflikte, die seit dem Ende des Kal-

ten Krieges die internationale Gemeinschaft erschüttern, sind nicht selten verursacht von massiven Menschenrechtsverletzungen. Das gilt für innerstaatliche Konflikte wie in Kolumbien oder Osttimor, die unterhalb der Schwelle des Bürgerkriegs anzusiedeln sind. Das gilt mehr noch für die aus ethnischen, religiösen oder politischen Motiven resultierenden Bürgerkriege in Afrika, Asien oder Mittel- und Osteuropa.

Lange Zeit wurde in der politischen Praxis auch der Vereinten Nationen sowie in der Literatur ein innerer Zusammenhang zwischen Politik und Menschenrechten im Bereich der Friedenssicherung übersehen, wenn nicht abgestritten. ›Peace-keeping‹ stellt bis heute für viele internationale Akteure ein Konzept dar, dessen Essenz die militärische Komponente ist. Mit der ›Agenda für den Frieden‹² wurde – obwohl diese ebenfalls noch stark sicherheitspolitisch geprägt ist – die Bedeutung des Menschenrechtsschutzes als Element der Konfliktprevention, des Konfliktmanagements sowie der sogenannten Konfliktnachsorge anerkannt. Tatsächlich zeigt die Analyse der jüngsten, oft enttäuschend verlaufenen Bemühungen der Vereinten Nationen im Bereich der Friedenssicherung, daß eine isolierte Behandlung verschiedener unentbehrlicher Komponenten eines integrierten Krisenmanagements – politische Verhandlungen, Einsatz von Friedenstruppen, humanitäre Hilfsoperationen, Einsatz von

politischen oder wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen, wirtschaftliche Wiederaufbaumaßnahmen oder Schaffung demokratischer Strukturen – den Erfolg der einzelnen Teile wie des Ganzen gefährden kann. Ebenso offenkundig wird angesichts der Natur der ›neuen‹ Konflikte, daß der Schutz und die Förderung der Menschenrechte im Sinne der Ursachenbekämpfung zu einer wichtigen Aufgabe modernen Krisenmanagements geworden ist. Je nach Art und Ursachen des Konflikts gewinnt Menschenrechtspolitik Bedeutung auch als eigenständige Komponente friedenserhaltender Maßnahmen. Angesichts der Bedeutung, die der Schutz und die Förderung der Menschenrechte in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens und somit für die Stabilisierung jeder Gesellschaft haben, ist Menschenrechtspolitik zur Schwerpunktaufgabe internationaler Politik geworden.

Wenn umfassendes Konfliktmanagement eine Menschenrechtskomponente einschließt – und von dieser These gehen die nachstehenden Überlegungen aus –, dann ist die Frage nach Möglichkeiten und Grenzen von Menschenrechtsfeldmissionen von hoher Priorität. Ausgehend vom aktuellen Fallbeispiel der Operation in Rwanda sollen Ansätze zur Verbesserung dieses noch neuen Instruments erörtert werden.

II. Die Rwanda-Mission als negativer Präzedenzfall?

Ausgangslage

Der Genozid in Rwanda³, der von April bis Juli 1994 mehr als eine halbe Million Opfer – überwiegend Batutsi – forderte und etwa zwei Drittel der Bevölkerung – vor allem Bahutu – zu Flüchtlingen oder Binnenvertriebenen machte, war von der internationalen Gemeinschaft mangels politischen Willens nicht verhindert worden. Auch im Rahmen der Konfliktnachsorge reduziert sich ihr Engagement auf ein angesichts des Ausmaßes dieses Konflikts niedriges Niveau. Abgesehen von entwicklungspolitischen Programmen konzentrieren sich die begrenzten internationalen Maßnahmen fast ausschließlich auf Flüchtlingshilfe und Menschenrechtsschutz. Letzterer ist Gegenstand dieser Darstellung.

Auf Initiative des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte⁴ fand Ende Mai 1994 eine Sondertagung der Menschenrechtskommission statt, die einen Sonderberichterstatter für Rwanda⁵ einsetzte. Sein Mandat erstreckte sich auf die Untersuchung der Menschenrechtslage, insbesondere der Verantwortlichkeiten für die berichteten Massaker. Im Juni 1994 beschloß der Sicherheitsrat ein neues, wengleich begrenztes Mandat⁶ für die seit Oktober 1993 im Lande befindliche Hilfsmission der Vereinten Nationen für Rwanda (UNAMIR). Während des Völkermords hatten die Soldaten dieser UN-Friedenstruppe auf Geheiß des Sicherheitsrats einen schmachvollen Rückzug angetreten; sie wurden im März 1996 endgültig abgezogen. Seit August 1994 ist die wichtigste und auch personell umfangreichste Komponente des internationalen Konfliktmanagements in diesem Land die Feldmission für Menschenrechte in Rwanda (Human Rights Field Operation in Rwanda, HRFOR), die der Hohe Kommissar für Menschenrechte in Ausübung seiner inhärenten, von der Generalversammlung übertragenen umfassenden Kompetenz im Menschenrechtsbereich mit Zustimmung der Regierung in Kigali initiiert hatte⁷. Die HRFOR stellt die bislang größte Menschenrechtsfeldmission der UN dar⁸.

Mandat

Das Mandat dieser Mission⁹ umfaßt vier Kernaufgaben:

> *Tatsachensicherung im Rahmen der Untersuchung des Genozids*
Auf der unabhängigen Sammlung und vertraulichen Behandlung von Informationen über Akte des Völkermords lag in der Anfangsphase das Schwergewicht der Arbeit der HRFOR.
Um bis zur Errichtung des geplanten internationalen Strafgerichts-

hofs für Rwanda kein Beweismaterial verlorengehen zu lassen, beauftragte der Sicherheitsrat Anfang Juli 1994 eine unabhängige Sachverständigenkommission mit der Untersuchung der schwerwiegenden Verletzungen des humanitären Völkerrechts, insbesondere des Genozids¹⁰. Sie sollte in enger Abstimmung mit dem Sonderberichterstatter arbeiten und wurde von einer kleinen Mission des Hohen Kommissars vor Ort unterstützt. Im November 1994 beschloß der Sicherheitsrat auf der Basis der Empfehlungen dieser Kommission die Schaffung des Internationalen Strafgerichts für Rwanda (International Criminal Tribunal for Rwanda, ICTR) nach Kapitel VII der UN-Charta¹¹. Die Sachverständigenkommission wurde in die inzwischen funktionsfähige HRFOR integriert. Vor allem im ersten Jahr umfaßten die von dieser Menschenrechtsfeldmission durchgeführten Maßnahmen die Identifizierung von Tatorten der Massaker und von Massengräbern, die Ermittlung von Zeugen dieser Straftaten sowie die Sicherstellung von Dokumenten und anderen Beweismitteln. Die Ergebnisse der Untersuchungen, die ein hohes Maß an professioneller Qualifikation erforderten, wurden dem ICTR beziehungsweise nationalen rwandischen Gerichten in Genozidverfahren¹² zur Verfügung gestellt. Das ICTR hat allerdings bis heute infolge administrativer Anlaufprobleme sowie einer zunehmend schwierigen Zusammenarbeit mit der Regierung Rwandas noch kein Verfahren gegen einen der Haupttäter des Völkermords abschließen können.

> *Beobachtung aktueller Menschenrechtsverletzungen*

Kern der Mission war von Anfang an Beobachtung (monitoring), Analyse und Berichterstattung über aktuelle Menschenrechtsverletzungen, die Weitergabe dieser Informationen an die örtlichen Behörden sowie die Durchführung von Maßnahmen zur Prävention weiterer Verletzungen. Sie wurden in der ersten Phase der Operation auch von der rwandischen Regierung als Voraussetzung für die Versöhnung zwischen Bahutu und Batutsi anerkannt. Die Komplexität dieser Aufgabe erforderte den Aufbau einer ständigen Präsenz auf der Ebene der Präfekturen, Gemeinden und Ortschaften. Zur Bewältigung der im November und Dezember 1996 erfolgten spontanen Rückkehr von über einer Million Flüchtlingen aus Tansania und Ost-Zaire war die Arbeit der HRFOR von entscheidender Bedeutung für die Aufnahme und Integration der Rückkehrer in ihre Heimatgemeinden¹³ und ergänzte die Anstrengungen des UNHCR. Mit Hilfe von elf Büros in allen Teilen des Landes prüfte die HRFOR die Aufnahmekapazität der Heimatgemeinden und unterstützte diese im Prozeß der Wiedereingliederung. Die Untersuchungsergebnisse der Feldbeobachter dienen als Grundlage für die Berichte des Sonderberichterstatters. Unabhängig davon werden sie Regierungen und anderen UN-Organisationen zur Verfügung gestellt. Mit zunehmender Praxis der HRFOR wurden die Berichte zur unverzichtbaren Entscheidungsgrundlage für die internationalen Organe. Die Beobachtungstätigkeit der HRFOR mußte Anfang 1997 wegen der dramatisch verschlechterten Sicherheitslage, der fünf HRFOR-Mitarbeiter zum Opfer fielen, reduziert werden, konnte aber bis Mitte Juni auf die Sollstärke zurückgeführt werden. Die Fortsetzung der Beobachtungsaufgabe erscheint angesichts der etwa 200 000 sich noch im Osten der Demokratischen Republik Kongo befindenden rwandischen Flüchtlinge, die schwersten Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sind, und angesichts der zu erwartenden neuen Rückkehrbewegungen mittelfristig unverzichtbar.

> *Vertrauensbildung*

Angesichts des zentralen Problems Rwandas nach dem Genozid, der Reintegration rückkehrender Bahutu-Flüchtlinge in das von Batutsi beherrschte Land, ist seit Beginn der Operation – neben der klassischen Beobachtungsaufgabe – die gesellschaftliche Rehabilitation Kern des HRFOR-Mandats. Weiterer Schwerpunkt der HRFOR-Ar-

beit ist dementsprechend insbesondere der Aufbau und die Stärkung des Rechtsstaates – mit dem Ziel der Verhinderung von Straflosigkeit – sowie die Herausbildung einer funktionsfähigen Zivilgesellschaft. Durch Maßnahmen Technischer Zusammenarbeit mit der rwandischen Regierung soll ein Beitrag zur Verbesserung der kritischen Lage in den mit derzeit über 120 000 ›Häftlingen‹ völlig überfüllten Gefängnissen und lokalen Gewahrsamseinrichtungen geleistet werden. In enger Zusammenarbeit mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) bemüht sich die HRFOR um Menschenrechtsschutz für die strafrechtlich Verfolgten, beispielsweise zur Verhinderung von willkürlichen Verhaftungen, zur Wahrung der Mindeststandards bei der Durchführung von Gerichtsverfahren sowie zur Gewährleistung menschenwürdiger Haftbedingungen. Ausbildungsmaßnahmen für die Polizei und Armee des Landes zielen auf eine Stärkung des Menschenrechtsbewußtseins ab.

> *Koordinierung mit anderen Organisationen mit dem Ziel der Vertrauensbildung*

Die Unterstützung anderer vom Sicherheitsrat respektive der Menschenrechtskommission eingesetzter Organe ist vierter Arbeitsschwerpunkt der HRFOR. So wurde der Sonderberichterstatter für Rwanda seit seiner Einsetzung von einer kleinen Feldmission des Hohen Kommissars als Vorläufer der HRFOR unterstützt. Nach Herstellung voller Funktionsfähigkeit im Feld fungierte ein Mitarbeiter der HRFOR als ständiger Koordinator für den Sonderberichterstatter, ein weiterer übernahm diese Aufgabe in der Anfangsphase für die Sachverständigenkommission. Beide erhielten alle von dieser Menschenrechtsfeldmission ermittelten Untersuchungsergebnisse. Mit Arbeitsaufnahme des ICTR im Juni 1995 wurden auf der Grundlage einer Übereinkunft des Hohen Kommissars mit dem Chefankläger alle seit September 1994 vom Sonderberichterstatter, von der HRFOR sowie von der Sachverständigenkommission erhobenen Beweismittel dem Gerichtshof zur Verfügung gestellt. Die HRFOR steht dem ICTR weiterhin bei Bedarf zur Verfügung.

Die Zusammenarbeit der HRFOR mit dem UNHCR und anderen Einrichtungen der Vereinten Nationen war anfangs von Schwierigkeiten geprägt. Diese waren vor allem darauf zurückzuführen, daß die neue Menschenrechtsfeldmission sich gegenüber den vor Ort bereits etablierten Akteuren zunächst legitimieren mußte. In dem Maße, in dem diese zunehmend von der Präsenz und Berichterstattung der HRFOR profitieren konnten, gestaltete sich die Zusammenarbeit einfacher. Insbesondere nach Abschluß eines Abkommens (Memorandum of Understanding) zwischen HRFOR und UNHCR konnte eine klarere Arbeitsteilung erzielt werden. Geringere Koordinierungsprobleme warf die Zusammenarbeit mit dem IKRK auf. Insgesamt funktioniert die Abstimmung der verschiedenen Akteure in Rwanda noch keineswegs optimal.

Das Mandat der HRFOR hat sich insgesamt als durchführbar erwiesen. Die Feldmission könnte ihre Kernaufgaben nach schwieriger Anlaufphase zunehmend effizient erfüllen, wenn sie sich frei bewegen könnte. Sie hat insbesondere die notwendige Flexibilität entwickelt, um auf die komplexen, ständig wechselnden Herausforderungen angemessen reagieren zu können. Dank HRFOR konnte die Menschenrechtssituation in Rwanda – mit der wichtigen Einschränkung der bis vor kurzem fortgesetzten Massaker im Osten des ehemaligen Zaire – stabilisiert und Vertrauen zwischen den Bevölkerungsgruppen aufgebaut werden. Dennoch sind Rückschläge auch weiterhin zu erwarten. Seit Anfang 1997 hat die rwandische Regierung, die in der Aufbauphase der HRFOR vor allem an den Ergebnissen ihrer Tätigkeit zur Aufklärung des Genozids, deutlich weniger an der Beobachtung aktueller Menschenrechtsverletzungen interessiert war, ihr Interesse auf längerfristige Maßnahmen des Aufbaus von Institutionen und der Stärkung des Justizwesens verlagert.

Grund dafür dürfte nicht zuletzt die Tatsache sein, daß es bei Überreaktionen rwandischer Sicherheitskräfte auf Überfälle von Rebellen zunehmend zu Menschenrechtsverletzungen an Rückkehrern aus dem ehemaligen Zaire kommt. Auch aus diesem Grunde sollte die Beobachtungstätigkeit der HRFOR bis auf weiteres nicht reduziert werden.

Defizite

Eine Reihe von strukturellen Defiziten verhinderte vor allem im ersten Jahr eine noch effizientere Aufgabenwahrnehmung durch die Menschenrechtsfeldmission in Rwanda.

Logistik: Die HRFOR war in der Aufbauphase mit einer vom Bürgerkrieg fast völlig zerstörten Infrastruktur konfrontiert. Die Forderungen der Staatengemeinschaft nach umgehendem Aufbau einer sofort operativ tätig werdenden Feldmission waren vor diesem Hintergrund nicht nur deswegen unrealistisch, weil die erforderlichen Finanzmittel zu langsam bereitgestellt wurden. Entscheidend war vor allem, daß das Menschenrechtszentrum der Vereinten Nationen in Genf, das erstmals eine Operation dieser Größenordnung zu steuern hatte, anfangs mit dieser Aufgabe völlig überfordert war. Erfahrungen aus früheren Menschenrechtsfeldmissionen der UN – in El Salvador, Haiti oder Kambodscha – waren angesichts der komplexen Konfliktsituation in Rwanda nur begrenzt verwertbar, zumal diese von New York aus gesteuert worden waren. Die zahlreichen im Prozeß des Aufbaus der HRFOR gemachten Fehler hätten durch Nutzung in New York bereits vorhandener logistischer Kapazitäten vermieden werden können. Sie haben gerade in der wichtigen Anfangsphase der Operation zu erheblichen Reibungsverlusten innerhalb der Mission wie auch gegenüber den rwandischen Behörden geführt.

Personal: Wesentliche, die Operation anfangs stark beeinträchtigende Faktoren waren das Fehlen einer funktionsgerechten Managementstruktur sowie die Entsendung unzureichend qualifizierten Personals. Durch die Entscheidung des Hohen Kommissars, die Menschenrechtsfeldmission möglichst umgehend nach Veröffentlichung des ersten Hilfsaufrufs zu entsenden, operierte das Menschenrechtszentrum unter erheblichem Zeitdruck. Es fehlte an einem klaren Überblick über den tatsächlichen Bedarf an Spezialisten für die diversen Aufgaben sowie – mangels vorhandener Listen potentiell einsetzbarer Experten – an verfügbaren und geeigneten Kandidaten. Das Menschenrechtszentrum mußte sich im wesentlichen auf die Rekrutierung von Bewerbern beschränken, die vielfach nicht die erforderlichen professionellen Qualifikationen besaßen. Die im Personalbereich aufgetretenen Mängel konnten durch Einführung von Ausbildungskursen zunehmend abgebaut werden. Dagegen wirkt sich die Tatsache der häufigen Rotation der nur mit Kurzzeitverträgen ausgestatteten Mitarbeiter belastend auf die Arbeitsmoral des Teams aus und gefährdet die zur Vertrauensbildung erforderliche Kontinuität der Arbeit der HRFOR.

Als gravierender Fehler stellte sich ferner die unzulängliche Integration eines separaten, von der Europäischen Union ausgewählten, ausgerüsteten und finanzierten Kontingents mit eigener Führungsstruktur in die UN-Mission heraus. Während das EU-Kontingent in der Aufbauphase der HRFOR wertvolle logistische Unterstützung leistete, überwogen nach Herstellung voller Operationsfähigkeit der Mission die Nachteile dieser Konstruktion. Abgesehen von unterschiedlichen Führungsstilen und -strategien fehlte es an einer klaren Absprache über Aufgaben, Verantwortung und Berichtsstränge. Als besonders negativ, weil demotivierend für das UN-Team, erwies sich die Tatsache, daß die EU-Beobachter über höhere Gehälter, bessere Logistik und höherwertige Arbeitsmittel verfügen konnten als die übrigen HRFOR-Mitarbeiter.

Finanzierung: Die HRFOR kam ungeachtet der Schaffung der UN-AMIR durch den Sicherheitsrat nie in den Genuß ordentlicher Haushaltsmittel oder solcher des Haushalts für Friedensmaßnahmen. Der

Hohe Kommissar war ungeachtet mehrerer Appelle an die Generalversammlung, reguläre Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen¹⁴, von Anfang an auf freiwillige Beiträge der Gebergemeinschaft angewiesen¹⁵. Der Zwang zur Finanzierung einer so komplexen Operation über freiwillige Zuwendungen vermittelt nicht nur ein falsches politisches Signal – nämlich das geringerer Priorität gegenüber dem vom Sicherheitsrat angeordneten friedenserhaltenden Maßnahmen. Er resultiert vor allem in gravierenden Planungsunsicherheiten mit besonders negativen Auswirkungen auf die Rekrutierung von Spezialisten sowie die Entwicklung einer langfristigen Strategie durch den Hohen Kommissar. Die von der HRFOR im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit ergriffenen Maßnahmen sind mangels angemessener Finanzausstattung auf Kleinprojekte beschränkt; Projekte größeren Umfangs müssen Einrichtungen wie dem UNDP überlassen bleiben.

III. Variables Konzept der Menschenrechtsfeldmissionen

Rwanda ist ein markantes Fallbeispiel für den Einsatz von Menschenrechtsfeldmissionen in komplexen Krisensituationen. Ein kurzer Überblick verdeutlicht, daß derartige Missionen im Kampf gegen Menschenrechtsverletzungen vielfältig einsetzbar sind, wobei Mandat sowie Umfang und Dauer der Operation stark variieren können. Insgesamt gibt es derzeit in zehn Ländern eine UN-Feldpräsenz im Bereich der Menschenrechte; in sieben Fällen steht sie unter der Verantwortung des Hohen Kommissars beziehungsweise wird vom Menschenrechtszentrum gesteuert:

- die Feldmission für Menschenrechte in Rwanda (HRFOR),
- die Feldmission für Menschenrechte in Burundi (Human Rights Field Operation in Burundi, HRFOB),
- die Feldmission für Menschenrechte im ehemaligen Jugoslawien (Human Rights Field Operation in Former Yugoslavia, HRFOFY),
- ein ständiges Büro des Hohen Kommissars in Kambodscha seit 1994,
- ein ständiges Büro des Hohen Kommissars in Kinshasa (Zaire, jetzt Demokratische Republik Kongo) seit September 1996,
- ein gemeinsames ständiges Büro der Vereinten Nationen und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in Suchumi (Abchasien/Georgien) seit Januar 1997 sowie
- ein ständiges Büro des Hohen Kommissars in Bogotá (Kolumbien) seit April 1997.

Während die Feldmissionen in Rwanda, Burundi und im ehemaligen Jugoslawien eine Komponente eines komplexen Konfliktmanagements darstellen, sind die Operationen der Büros in der Demokratischen Republik Kongo, Abchasien/Georgien und Kolumbien von Umfang und Mandat begrenzt. Sie umfassen zwei bis sechs Mitarbeiter und haben als Kernaufgabe die Beobachtung der Menschenrechtssituation vor Ort und die Berichterstattung an den Hohen Kommissar. Sie stellen eine Weiterentwicklung der klassischen Instrumente der Menschenrechtskommission mit Untersuchungsauftrag (Berichterstattung zu bestimmten Themen oder Ländern, Arbeitsgruppen und dergleichen) dar, unterstehen aber der direkten Verantwortung des Hohen Kommissars.

Ein wichtiger Präzedenzfall ist in diesem Kontext die Konzeption des Büros in Bogotá. Nach jahrelangen vergeblichen Bemühungen, angesichts der dramatischen Menschenrechtssituation in Kolumbien einen Länderberichterstattung einzusetzen, gelang 1996 während der 52. Tagung der Menschenrechtskommission auf Grund einer deutsch-italienischen Initiative die Einigung mit der kolumbianischen Regierung über die Schaffung eines Büros des Hohen Kommissars in Bogotá. Es arbeitet mit dem doppelten Mandat der Beobachtung von Menschenrechtsverletzungen im ganzen Lande und der analytischen Berichterstattung sowie der Technischen Zusammenarbeit mit der Regierung beim Aufbau nationaler Menschenrechtsinstitutionen. Angesichts der zunehmenden Gewalt in Kolumbien hat die Eröffnung des Büros in allen Bereichen der Gesellschaft große Erwartungen geweckt. Ein erster Zwischenbericht vom Mai 1997 bescheinigt der Regierung Kooperationsbereitschaft. Mit Kolumbien wurde ein Pilotprojekt be-

gonnen, dessen Erfolg alles andere als gesichert ist. Dennoch könnte hier ein innovativer Ansatzpunkt für präventive Menschenrechtspolitik liegen.

Das Büro in Suchumi, das ein vergleichbares Mischmandat hat, stellt die erste Kooperation im Feld zwischen dem Hohen Kommissar und der OSZE dar. Trotz eines im Januar 1997 abgeschlossenen Abkommens hat das Büro angesichts politischer wie bürokratischer Anlaufschwierigkeiten auf beiden Seiten erst wenige nennenswerte Aktivitäten entwickeln können.

Die Operation im ehemaligen Jugoslawien hat – ähnlich wie die HRFOR – neben der Aufgabe der Unterstützung der Sonderbericht-erstatte-rin für das ehemalige Jugoslawien wie der Beratung des Büros des Hohen Beauftragten in Sarajevo das Mandat, mit dem Internationalen Strafgericht für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) zusammenzuarbeiten. Die HRFOFY koordiniert die Beobachtung von Gerichtsverfahren, führt Kurse für die internationale und nationale Polizei durch und unterstützt die Untersuchung des Schicksals von verschwundenen Personen.

Das Mandat des Büros in Kambodscha ist auf Beratung und Technische Zusammenarbeit mit der Regierung sowie Nichtregierungsorganisationen (NGOs) beschränkt, weshalb das Büro nicht zu den Menschenrechtsfeldmissionen im engeren Sinn gezählt wird. Gleiches gilt für ein Büro des Menschenrechtszentrums in Malawi.

Vom UN-Sekretariat in New York, und zwar von der Hauptabteilung Friedensoperationen (Department for Peace-keeping Operations, DPKO), werden derzeit folgende Einsätze gesteuert:

- das Verifikationsbüro der Vereinten Nationen in El Salvador (United Nations Verification Office, ONUV), das die Nachfolgeoperation der Mission der Vereinten Nationen in El Salvador (MINUSAL) darstellt,
- die Mission der Vereinten Nationen zur Verifikation der Menschenrechte und der Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Umfassenden Abkommen über die Menschenrechte in Guatemala (United Nations Human Rights Verification Mission, MINUGUA),
- die Internationale Zivilmission in Haiti (International Civilian Mission in Haiti, MICIVIH), eine gemeinsame Operation der Vereinten Nationen und der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS).

Auch die Mandate dieser Menschenrechtsfeldmissionen stellen auf die Erfordernisse der jeweiligen Konfliktsituation ab und unterscheiden sich erheblich voneinander. Ausschließlichen Verifikationscharakter hat lediglich die MINUGUA. In allen anderen Fällen spielen Technische Zusammenarbeit und Beratung der jeweiligen Regierung beziehungsweise gesellschaftlicher Organisationen eine mehr oder minder wichtige Rolle. Wie bei den vom Hohen Kommissar geleiteten Missionen geht es in der Regel um die Errichtung der für einen effektiven Menschenrechtsschutz notwendigen politischen und administrativen Strukturen (institution building). Im Mittelpunkt steht meist der Wiederaufbau respektive die Stärkung der Justiz, deren Funktionieren entscheidende Voraussetzung für die Aufarbeitung der Konfliktursachen und die Durchbrechung der für andauernde Menschenrechtsverletzungen häufig mitursächlichen Straflosigkeit ist.

Die Organe, die das Mandat für diese Operationen erteilen, sind

- der Sicherheitsrat (ONUSAL/El Salvador, UNOMIG/Georgien, Berater des Hohen Kommissars für den Hohen Beauftragten in Bosnien-Herzegowina),
- die Generalversammlung (MINUGUA/Guatemala, MICIVIH/Haiti) oder
- die Menschenrechtskommission (HRFOFY/ehemaliges Jugoslawien, HRFOR/Rwanda, HRFOB/Burundi, Kolumbien sowie Zaire).

Die von New York aus gesteuerten Operationen werden ganz oder zum Teil aus dem allgemeinen Haushalt der UN finanziert (ein Viertel der Kosten der MINUSAL wird durch freiwillige Beiträge gedeckt). Auch das Büro von Hohem Kommissar und OSZE in Abchasien/Georgien wird mischfinanziert; durch Integration in die UNOMIG sollte es in vollem Umfang aus dem Haushalt für Friedensmaßnahmen finanziert werden. Ein Konsens über die erforderliche Resolution des Sicherheitsrats wurde allerdings von China blockiert, das

sich prinzipiell weigert, Menschenrechtselemente in Entschließungen des Rates aufzunehmen.

Dagegen ist der Hohe Kommissar zur Finanzierung aller von ihm gesteuerten Operationen – wie im Falle der HRFOR – vollständig auf freiwillige Beiträge angewiesen. Versuche, für diese Operationen Mittel aus dem allgemeinen Haushalt zu sichern, sind bisher gescheitert. Dies führt zu erheblichen Schwierigkeiten. Die verfügbaren Mittel reichen in der Regel nur für wenige Wochen aus. Dadurch ist eine mittel- und langfristige Planung insbesondere im Personalbereich äußerst schwierig. Problematisch ist ferner die schmale Geberbasis¹⁶; diese ist nicht nur auf eine zunehmende Gebermüdigkeit zurückzuführen, sondern resultiert auch aus der nach wie vor geringeren Akzeptanz von Menschenrechtsfeldmissionen bei Staaten der Dritten Welt.

Die Entwicklung eines flexiblen und vielfältig variierbaren Konzepts von Menschenrechtsfeldmissionen ist in erster Linie das historische Verdienst des ersten Hohen Kommissars für Menschenrechte. Die Generalversammlung hatte bei Erteilung des Mandats¹⁷ den Dialog mit den Regierungen und deren technische Unterstützung in den Vordergrund gestellt. Dies war und ist unverändert Ausdruck ausgeprägten Mißtrauens zahlreicher blockfreier Staaten gegenüber menschenrechtlichen Anklage- und Interventionsmechanismen. Entsprechend zurückhaltend wurden diejenigen Passagen formuliert, die dem Hohen Kommissar ein Initiativrecht zugestehen. Insbesondere die Entsendung von Tatsachenermittlungsmissionen (fact-finding missions) gilt bis heute vielen Regierungen als Tabu. Wichtigster Ansatzpunkt für Menschenrechtsfeldmissionen des Hohen Kommissars ist deshalb sein Mandat, präventiv zum Schutz der Menschenrechte tätig zu werden. Ohne ausdrückliches Mandat der Generalversammlung oder der Menschenrechtskommission für jede neue Mission sind derartige Missionen unter der Ägide des Hohen Kommissars derzeit jedoch politisch nicht durchsetzbar.

IV. Politische und operative Parameter der Durchführung von Menschenrechtsfeldmissionen

Angesichts der komplexen Natur der Mehrzahl neuer Konflikte, die noch stärker als die klassischen zwischenstaatlichen Konflikte ursächlich sind für oder einhergehen mit massiven Menschenrechtsverletzungen sowie großen Bevölkerungsbewegungen, erscheint es sinnvoll, künftig bei Schaffung einer neuen UN-Feldpräsenz den Hohen Kommissar für Menschenrechte automatisch zu beteiligen.



Drei Jahre liegt der Völkermord in Rwanda zurück – und zeitigt noch immer schreckliche Folgen. Die Nachbarländer wurden in den Strudel der Instabilität gerissen, es kam zu Racheakten und Übergriffen der Sieger des Bürgerkriegs, gleichzeitig aber auch zur Inangriffnahme des Aufbaus neuer rechtsstaatlicher Strukturen. Abgeurteilt sind bisher nur wenige Täter des Genozids. Die internationale Gemeinschaft leistet nicht nur Hilfe bei der Betreuung der Flüchtlinge – wie hier im Transitlager Gisenyi bei der Rückkehr von Rwändern aus dem damaligen Zaïre im Dezember 1994 –, sondern unterstützt auch die Ansätze eines Neubeginns. Dieser erfolgt unter außergewöhnlich schwierigen Umständen, nicht zuletzt im Hinblick auf die Lage der Menschenrechte. Mit Billigung der Regierung in Kigali entsandte der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte noch 1994 die Feldmission für Menschenrechte in Rwanda (HRFOR).

Dies hat Generalsekretär Kofi Annan in seinem unlängst vorgelegten Reformbericht ausdrücklich bestätigt¹⁸. Künftig soll der Hohe Kommissar an allen wichtigen Entscheidungsprozessen im UN-System, »die eine Menschenrechtsdimension aufweisen«, beteiligt werden.

Jede größere UN-Operation im Bereich der internationalen Friedenssicherung sollte von Anfang an eine eigene (gegebenenfalls kleine) Menschenrechtskomponente haben, um so schnell und flexibel auf potentielle Menschenrechtsverletzungen massiver Art reagieren zu können. Dies setzt voraus, daß die UN-Organe und die sie steuernden Regierungen anerkennen, daß Menschenrechtsverletzungen oft die Wurzel des Problems darstellen und Menschenrechtsfeldmissionen ein geeignetes Instrument sein können, zu dauerhaften Konfliktlösungen beizutragen.

Soweit diese Entscheidung durch den Sicherheitsrat oder die Generalversammlung getroffen wird, erscheint es von prinzipieller Bedeutung, einen kooperativen Ansatz mit der jeweils betroffenen Regierung zu finden. Dabei muß – vor dem Hintergrund des tiefverwurzelten Mißtrauens bei vielen Regierungen – deutlich gemacht werden, daß die Förderung und der Schutz der Menschenrechte kein Element der Konfrontation darstellt, sondern grundsätzlich unparteiisch sein muß, was zur Unparteilichkeit der Gesamtoperation beitragen kann. Dies wiederum setzt voraus, daß andere Akteure einer UN-Operation – etwa Militärbeobachter, UN-Truppen, Zivilpolizei oder politische Verhandlungsführer – die Bedeutung des Menschenrechtsschutzes für den Erfolg der Gesamtoperation anerkennen und in ihre Entscheidungen einbeziehen.

Operative Kontrolle

Eine zentrale Frage ist die der Verantwortung für und die Leitung der Menschenrechtsfeldmissionen. In Fällen kleinerer, unabhängiger Missionen sollte die politische wie operative Leitung – unabhängig vom mandatserteilenden Organ – immer in den Händen des Hohen Kommissars liegen. Dieser berichtet in regelmäßigen Abständen an das auftraggebende Organ.

In Fällen eines komplexen Konfliktmanagements, in denen die Menschenrechtsfeldmission nur eine von mehreren Komponenten darstellt, sollte sie voll in die Gesamtoperation integriert werden und – wie alle anderen Komponenten – unmittelbar an die Leitung der Gesamtoperation berichten. Das auftraggebende Organ (zum Beispiel der Sicherheitsrat) kann so seiner Verantwortung für die gesamte Operation (ultimate responsibility) gerecht werden; der Hohe

Kommissar sollte dabei die operative Fachaufsicht über die Menschenrechtsfeldmissionen behalten. Um ein homogenes Menschenrechtskonzept im Rahmen umfangreicherer UN-Operationen zu gewährleisten, sollte eine spezielle Sekretariatseinheit für den Aufbau und die Führung aller Komponenten der Menschenrechtsfeldmissionen zuständig sein. Nur so wird sich zunehmend eine institutionelle Kompetenz aufbauen lassen. Angesichts bereits vorhandener Kapazitäten sollte die logistische Steuerung der Menschenrechtsfeldmissionen in den Händen der Hauptabteilung Friedensoperationen des UN-Sekretariats in New York liegen. Die Erarbeitung transparenter Verfahren, welche die konkreten Erfordernisse und Begrenzungen vor Ort berücksichtigen, wäre ebenso wichtig wie ein (bereits in Vorbereitung befindliches) Handbuch für derartige Missionen.

Die fachliche Führung sollte dagegen in allen Fällen integrierter Menschenrechtsfeldmissionen dem Büro des Hohen Kommissars in Genf übertragen werden, das enger als bisher mit der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (Department of Political Affairs, DPA) zusammenarbeiten müßte. Der Hohe Kommissar sollte notwendige operative Entscheidungen, die der Billigung durch das mandatserteilende Organ bedürfen – etwa zur Vergrößerung oder Verkleinerung einzelner Missionen oder zur Veränderung ihres Mandats – vorbereiten. Fälle unterschiedlicher Verantwortlichkeiten – für ONUSAL oder MICIVIH in New York, für HRFOR oder HRFOFY in Genf – sollten künftig vermieden werden.

Um eine effiziente Dislozierung und Steuerung von Menschenrechtsfeldmissionen – selbständig oder als Teil eines komplexeren Konfliktmanagements – zu ermöglichen, sollte nicht nur die Präsenz des Hohen Kommissars in New York, sondern auch die der DPA und der DPKO in Genf verstärkt werden.

Mandat

Mitentscheidend für den Erfolg einer Menschenrechtsfeldmission ist eine klar definierte Aufgabenstellung. In der Praxis oft bedeutsamer ist indes ein Mandat, das der Mission ausreichend Flexibilität gibt, um schnell auf sich ändernde Umstände im Feld reagieren zu können. Das Mandat muß den politischen Willen der Staatengemeinschaft zum Ausdruck bringen, um der Mission im Gastland die erforderliche Legitimität und Autorität zu geben. Um dies bei komplexen Krisen zu gewährleisten, sollte der Hohe Kommissar an den politischen Verhandlungen der Vereinten Nationen mit der betroffenen Regierung über das Mandat der einzusetzenden UN-Operation teilnehmen, um für die Aufnahme einer Menschenrechtsfeldmission mit dem erforderlichen Mandat plädieren zu können.

Substantiell erscheinen folgende Aufgabenschwerpunkte vorrangig:

- *Frühwarnung und Menschenrechtsschutz:* Menschenrechtsfeldmissionen sollten eine zentrale Rolle bei der Koordinierung, Auswertung, Analyse und Weitergabe von menschenrechtsrelevanten Daten durch das Menschenrechtszentrum spielen. Diese sollten in die strategischen Entscheidungen größerer UN-Feldoperationen einfließen.
- *Beobachtung:* Die Ermittlung und Auswertung aktueller Informationen dient auch zu deren Objektivierung und zur Vermeidung von Informationsmißbrauch. Das Menschenrechtszentrum sollte zusammen mit der DPA ständige Verfahren für die Überwachung von Menschenrechtssituationen durch UN-Operationen entwickeln (zum Beispiel Zeugenanhörung und -schutz, Untersuchung, Aufnahme, Berichterstattung).
- *Aufbau von Menschenrechtsinstitutionen:* Neben der Aufarbeitung massiver Menschenrechtsverletzungen, die am geeignetsten durch eine Kombination von nationaler Gerichtsbarkeit und internationalen Organen (beispielsweise dem künftigen Ständigen Internationalen Strafgerichtshof) erfolgen, ist die Schaffung lokaler Kapazitäten für eine dauerhafte Konsolidierung wünschenswert. Programme der Technischen Zusammenarbeit sollten neben dem Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen hier – mit Unterstützung lokaler NGOs – einen Schwerpunkt setzen und größere Projekte des UNDP ergänzen. Die Schulung von Polizei und Armee auf dem Gebiet der Menschenrechte sollte fester Bestandteil der Menschenrechtserziehung sein. Nationale Menschenrechtsinstitutionen oder die Schaffung der Stelle eines Ombudsmans sind hilfreich beim Aufbau einer zur Selbstbehauptung fähigen Zivilgesellschaft. Die Beendigung einer Menschenrechtsfeldmission sollte mit dem Übergang wesentlicher Aufgaben des Menschenrechtsschutzes an lokale Kräfte einhergehen.

Personal

Der Hohe Kommissar sollte klare Richtlinien für die Rekrutierung des Personals von Menschenrechtsfeldmissionen entwickeln. Sie sollten konkrete Kriterien für Bewerbung, Auswahlverfahren, Vertragsbedingungen, Gehaltsstrukturen, Abordnung ins Feld sowie Beurteilungsverfahren enthalten. Das Personalmanagement sollte für alle derartigen Missionen zentral beim Hohen Kommissar und dem Menschenrechtszentrum liegen. Zur Herstellung einer größeren Reaktionsfähigkeit des UN-Systems beim Aufbau von Menschenrechtsfeldmissionen ist die Schaffung von Datenbanken mit konkreten Angaben über professionell qualifizierte, kurzfristig abrufbare Menschenrechtsexperten unabdingbar. Solche Listen sollten im Menschenrechtszentrum geführt und durch ständigen Informationsaustausch mit anderen UN-Einrichtungen, Regierungen und NGOs auf dem neuesten Stand gehalten werden. Dabei sollte möglichst zwischen administrativ erfahrenen Experten, die den Aufbau einer Menschenrechtsfeldmission verantwortlich leiten können, und sonstigen Spezialisten unterschieden werden. Die für die Kerngruppe in Frage kommenden Personen sollten möglichst mit regulären Verträgen in das UN-System oder vergleichbare Menschenrechtsinstitutionen integriert werden, um ihren Einsatz schnell, unbürokratisch und langfristig planen zu können.

Ein Defizit vieler Missionen ist die unterschiedliche Vorbildung der verschiedenen Mitarbeiter und die daraus resultierende mangelnde Homogenität des Teams. Es erscheint unverzichtbar, alle potentiell einsetzbaren Bewerber in vom Menschenrechtszentrum durchgeführten Kursen zu schulen.

Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

Der Erfolg einer Menschenrechtsfeldmission – als unabhängige Mission oder als Komponente einer komplexeren UN-Operation – wird zu einem nicht unwesentlichen Teil davon abhängen, inwieweit sie in der Lage ist, von den im internationalen System bereits vorhandenen Informationen zu profitieren. Es erscheint daher vordringlich, die Kooperation der Missionen mit anderen unabhängigen Menschenrechtsinstrumenten wie Vertragsorganen, Sonderberichterstatern, Arbeitsgruppen und anderen menschenrechtlichen Ad-hoc-Organen zu verbessern. Diese Aufgabe sollte in erster Linie dem Menschenrechtszentrum obliegen, das Dienstleistungsfunktionen für diese Instrumente wahrzunehmen hat. Darüber hinaus sollten die von der Menschenrechtskommission geschaffenen Instrumente regelmäßig in den mandatserteilenden Resolutionen aufgefördert werden, bestehende Menschenrechtsfeldmissionen im Rahmen ihres jeweiligen Aufgabenbereichs zu unterstützen. Die Weitergabe relevanter Informationen an die jeweilige Menschenrechtsfeldmission sollte mithin keine Holschuld der Mission, sondern eine Bringschuld des jeweiligen Menschenrechtsinstrumentes sein.

Wegen der hohen politischen Sensibilität von Menschenrechtsfragen sollten Sonderbeauftragte des Generalsekretärs der Vereinten Nationen und ihre politischen Mitarbeiter sowie die Leiter und Angehörigen militärischer Operationen vor ihrem Einsatz über die wichtigsten menschenrechtsrelevanten Fragen, insbesondere über das Mandat der jeweiligen Menschenrechtsfeldmission, unterrichtet werden. Ausbildungsmaßnahmen für sämtliche Teilnehmer von UN-Feldoperationen sollten auch eine Menschenrechtskomponente enthalten. Nur so wird zu gewährleisten sein, daß die jeweilige UN-Operation auch dem oft komplexen Menschenrechtsthema angemessen Rechnung tragen kann. Umgekehrt sollten Menschenrechtsfeldmissionen stärker als bisher von der besonderen Kapazität der Zivilpolizei oder der UN-Truppen etwa im Rahmen von Untersuchungen zu profitieren suchen.

Schließlich sollte das Menschenrechtszentrum rechtzeitig vor Entsendung einer Menschenrechtsfeldmission Kontakte mit dem IKRK, anderen UN-Einrichtungen wie dem UNHCR oder dem UNDP so-

wie wichtigen im Feld vertretenen NGOs Kontakt aufnehmen, um Doppelarbeit zu vermeiden und eine enge Zusammenarbeit zu erleichtern. Der Abschluß von Abkommen, der erfahrungsgemäß zeitintensive Verhandlungen voraussetzt, kann die Kooperation erleichtern, sie aber nicht ersetzen.

Wo immer möglich, sollten sich die Vereinten Nationen der Zusammenarbeit mit den Regionalorganisationen, beispielsweise der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU), versichern. Menschenrechtsfeldmissionen der UN sollten Menschenrechtsprogramme von Organisationen wie OSZE, OAU oder OAS möglichst komplettieren, nicht aber duplizieren. Ferner sollten bei der Planung von Missionen Daten über bilaterale und multilaterale Entwicklungsprogramme mit menschenrechtlicher Zielsetzung (beispielsweise Aufbau von Institutionen, Demokratie, Justizreform) berücksichtigt werden. Wegen der Vielzahl sich potentiell überschneidender Menschenrechtsprogramme verschiedener Organisationen vor Ort sollten Menschenrechtsfeldmissionen zunehmend eine koordinierende Rolle der weiterhin selbständigen Drittprogramme übernehmen. Dies bedarf gezielter Schulung vor allem der mit Führungsaufgaben betrauten Mitarbeiter.

Finanzierung

Bis auf die von New York aus gesteuerten Menschenrechtsfeldmissionen ist der Hohe Kommissar für die Durchführung von Feldmissionen auf freiwillige Beiträge der Staaten angewiesen. Die jüngere Praxis zeigt, daß dies eine langfristige Planung nachhaltig erschwert. Der hierdurch entstehende Teufelskreis – Programme können mangels Finanzierung nicht effizient arbeiten, mangelnde Effizienz entmutigt die Gebergemeinschaft, zusätzliche Leistungen zu erbringen – muß durchbrochen werden, um diese Einsätze auf eine sichere Basis zu stellen. Menschenrechtsfeldmissionen des Hohen Kommissars sollten daher ausnahmslos aus dem regulären UN-Haushalt finanziert werden, gegebenenfalls im Rahmen der vorhandenen Ressourcen. Nur eine solche Regelfinanzierung stellt die Kontinuität der Projekte ausreichend sicher und dokumentiert zugleich, daß die Staatengemeinschaft hinter dem Mandat steht. Die Bemühungen des Hohen Kommissars und der Regierungen, dies mit Nachdruck im zuständigen 5. Hauptausschuß der Generalversammlung geltend zu machen, müßten erheblich verstärkt werden. Dem Hauptbedenken vieler Blockfreier, die Finanzierung von Menschenrechtsfeldmissionen aus dem ordentlichen Haushalt werde zu einer Umschichtung aus anderen, für die Mehrheit »wichtigeren« Bereichen resultieren, sollten dabei berücksichtigt werden. Angesichts der derzeitigen Finanzkrise wäre es in der Tat unrealistisch, die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für Menschenrechtsfeldmissionen anzustreben. Es sollte stärker darauf abgestellt werden, daß die Integration einer solchen Mission – wie im Falle Rwandas – auch zur Entlastung einer UN-Operation beziehungsweise des Budgets der Friedensmaßnahmen beitragen kann. Ferner unterstreicht die Eröffnung des gemeinsam mit der OSZE betriebenen Menschenrechtsbüros in Suchumi die Überwindbarkeit der politischen Probleme bei Versuchen, Menschenrechtsfeldmissionen des Hohen Kommissars als Komponente in politische UN-Operationen zu integrieren¹⁹. Trotz der Bedenken Chinas könnte Suchumi Präzedenzwirkung entfalten – im Hinblick auf die Rechtsfolge einer Finanzierung derartiger Projekte aus dem regulären UN-Haushalt durch entsprechende Mandatserweiterung. Solange die Finanzierung aus dem ordentlichen Haushalt der UN nicht durchsetzbar ist, sollte das System der Finanzierung über freiwillige Zuwendungen verbessert werden. Der vom Hohen Kommissar Ende 1996 eröffnete freiwillige Fonds für alle Feldoperationen (Voluntary Fund for Human Rights Field Operations) soll ihn in die Lage versetzen, schneller und flexibler auf Krisensituationen reagieren zu können. Bisher ist die Reaktion der Gebergemeinschaft zurückhaltend. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, daß ein sol-

cher Fonds nicht stark genug projektbezogen ist, um vor der eigenen Öffentlichkeit die Bereitstellung von Sondermitteln zu rechtfertigen. Dennoch kann dieser Treuhandfonds die Geberkoordinierung verbessern und zu größerer Planungssicherheit führen.

V. Möglichkeiten und Grenzen von Menschenrechtsfeldmissionen

Mit der Entwicklung von Menschenrechtsfeldmissionen entsteht neben den Vertragsorganen der verschiedenen Menschenrechtsübereinkommen und der Menschenrechtskommission mit ihren Mechanismen eine dritte Säule des internationalen Menschenrechtsschutzes. Sie kann und sollte die klassischen Instrumente nicht ersetzen, sondern sie ergänzen. Der Vorteil des Konzepts der Menschenrechtsfeldmissionen liegt theoretisch in seiner Vielfalt und Flexibilität: die Missionen können als isolierte Aktivität des Hohen Kommissars mit sehr begrenztem Mandat oder als integrierender Bestandteil einer größeren UN-Operation konzipiert werden. Tatsächlich stößt dieses neue Instrument aber bereits jetzt an seine ersten Grenzen. Die größte Gefahr droht dem Konzept durch eine zuneh-

- 1 Vgl. hierzu Michael Schaefer, Die Funktionsfähigkeit des Sicherheitsmechanismus der Vereinten Nationen, Berlin/Heidelberg/New York 1981, mit zahlreichen Hinweisen.
- 2 UN-Dok. A/47/277-S/24111 v. 17.6.1992 (Agenda für den Frieden, Vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung und Friedenssicherung; deutsch als Nr. 43 der Reihe »Zur Diskussion gestellt« der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen).
- 3 Vgl. hierzu Hildegard Schürings, Rwanda: Hintergründe der Katastrophe. Opfer, Täter und die internationale Gemeinschaft, VN 4/1994 S.125ff. (mit Chronologie »UN: Reaktionen auf die Rwanda-Krise«).
- 4 José Ayala Lasso aus Ecuador hatte erst am Tag vor Beginn des Genozids in Rwanda sein Amt angetreten.
- 5 Resolution S-3/1 der Menschenrechtskommission v. 25.5.1994; als Sonderberichterstatter wurde René Degni-Ségui aus Côte d'Ivoire ernannt. Sein Mandat wurde durch Resolution 1996/76 der Kommission am 23.4.1996 letztmals verlängert. Mit Resolution 1997/66 v. 16.4.1997 wurde der Sonderberichterstatter (Special Rapporteur) für Rwanda durch einen Sonderbeauftragten (Special Representative) mit reduziertem Mandat ersetzt.
- 6 Resolution 925 des Sicherheitsrats v.8.6.1994; Text: VN 4/1994 S.152f.
- 7 Einen guten Überblick gibt der letzte Bericht des Hohen Kommissars für Menschenrechte über die Aktivitäten der HRFOR, UN Doc. E/CN.4/1997/52 v. 17.3.1997.
- 8 Die HRFOR umfaßte Ende Januar 1997 insgesamt 137 Feldbeobachter, darunter 40 Entsandte der UN mit Langzeitverträgen, 64 Freiwillige des UNV, 21 von der EU entsandte Beobachter sowie je 4 von Norwegen und Dänemark abgestellte Mitarbeiter. Wegen der Sicherheitslage mußte die Mission danach auf 89 Personen reduziert werden, umfaßt aber seit Ende Juni 1997 105 Feldbeobachter.
- 9 Vgl. E/CN.4/1996/103 v. 18.3.1996, S.26ff.
- 10 Resolution 935 des Sicherheitsrats v. 1.7.1994; Text: VN 4/1994 S.154f.
- 11 Resolution 955 des Sicherheitsrats v. 8.11.1994; Text: VN 1/1995 S.39ff. Das Statut des Gerichts ist eng an das des Internationalen Strafgerichts für das ehemalige Jugoslawien angelehnt. Seine Zuständigkeit erstreckt sich auf die strafrechtliche Verfolgung von Personen, die »für Völkermord und andere schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht« in Rwanda und auf dem Territorium der Nachbarstaaten im Zeitraum zwischen dem 1.1. und dem 31.12.1994 verantwortlich sind.
- 12 Bis Mitte Februar 1997 waren durch rwandische Gerichte 18 erstinstanzliche Urteile gesprochen worden; elfmal wurde die Todesstrafe verhängt, sechsmal eine lebenslange Haftstrafe, und in einem Fall erging ein Freispruch. HRFOR-Feldbeobachter nahmen an allen Verfahren teil.
- 13 Am 6.12.1996 wurde ein Abkommen (Memorandum of Understanding) zwischen HRFOR und UNHCR abgeschlossen, das eine bereits bestehende informelle Zusammenarbeit (auf der Basis einer »Note of Cooperation« v. 29.9.1995) erstmals formalisierte.
- 14 A/50/743 v. 13.11.1995, S.10f.
- 15 Die durch freiwillige Beiträge abgedeckten Kosten der HRFOR betragen von September 1994 bis Juni 1997 kumulativ 46,8 Mill US-Dollar. Davon wurden 25,6 Mill in bar gezahlt (1994/95: 9,5 Mill; 1996: 7,1 Mill; 1997: ca. 11 Mill). Unter die Sachleistungen fallen neben Aufwendungen für von Regierungen abgestelltes Personal auch die Kosten des EU-Kontingents in Höhe von 14,2 Mill ECU von 1995 bis 1997.
- 16 Die HRFOR hat die breiteste Basis mit 26 Gebern; die HRFOR wird von 17 Gebern gemeinsam finanziert, die HRFOR von 12, die Mission in Kolumbien von 7, die im ehemaligen Zaire bisher von 2 Gebern, Israel, Japan, Malaysia, Namibia, Südafrika und Thailand sind die einzigen nicht-westlichen Geber, wenngleich teilweise nur mit symbolischen Beträgen.
- 17 Resolution 48/141 der Generalversammlung v. 20.12.1993; Text: VN 4/1994 S.155f. (Korrigendum: VN 5/1994 S.201).
- 18 A/51/950 v. 14.7.1997 (Erneuerung der Vereinten Nationen: ein Reformprogramm; deutsch als Nr. 69 der »Blauen Reihe« der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen), Ziff. 201.
- 19 China machte bei Verabschiedung der Resolution 1077 des Sicherheitsrats v. 22.10.1996 (Text: VN 2/1997 S.76f.) seinen Standpunkt deutlich, wonach der Rat ein Menschenrechtsbüro nicht autorisieren könne und der Mandatserweiterung der UN-OMIG um das Menschenrechtsbüro in Suchumi keine Präzedenzwirkung zukomme.

mend zu beobachtende Tendenz, humanitäre Hilfsoperationen wie die Menschenrechtsfeldmissionen als Ersatz für politisch nicht konsensfähige Maßnahmen der Friedenssicherung durchzuführen. Ohne den massiven politischen wie operativen Rückhalt durch den Sicherheitsrat laufen Menschenrechtsfeldmissionen in komplexen Krisen Gefahr, zu einer Art Feigenblatt der Staatengemeinschaft zu werden. Der Erfolg der konkreten Missionen wird dadurch nicht nur verhindert, das Instrument an sich droht bereits Schaden zu nehmen, bevor es sich international hat durchsetzen können.

In der Substanz sind den Menschenrechtsfeldmissionen vor allem im Hinblick auf ihren Beitrag zur Ursachenbekämpfung Grenzen gesetzt. Dies gilt insbesondere in komplexen Konflikten, deren Ursachen vielfältig sind (beispielsweise soziale, ethnische und/oder wirtschaftliche Probleme, mangelnde politische Partizipation, Straflosigkeit), und für die mehrere Akteure verantwortlich zeichnen (kein monolithischer Staat, Interessen dritter Staaten, Terrorismus, Bandenkriminalität und so fort). Entscheidend für den Erfolg einer Mission wird es daher im Einzelfall sein, Ziel und Adressaten ihrer Tätigkeit klar zu definieren.

Ernstzunehmende Probleme liegen weiterhin im operativen Bereich. Nach wie vor fehlt es dem Menschenrechtszentrum in Genf, das kurz vor dem Abschluß eines internen Reformprozesses steht, an der erforderlichen Professionalität und Effizienz, Menschenrechtsfeldmissionen des Hohen Kommissars zu planen und durchzuführen. Solange diese Voraussetzungen nicht vorliegen, wird es auch in anderen

Teilen des UN-Systems schwierig sein, die Akzeptanz zu erzeugen, die für eine gleichberechtigte Kooperation etwa im Kontext eines komplexen Konfliktmanagements erforderlich ist. Die neue Hohe Kommissarin für Menschenrechte wird es zu einer vorrangigen Aufgabe machen müssen, das ›Produkt Menschenrechtsfeldmissionen‹ in den politischen Entscheidungsgremien in New York entsprechend ›marktfähig‹ zu machen.

Ohne eine enge Zusammenarbeit zwischen New York und Genf wird es nicht gelingen, die dritte Ebene des Widerstands – den mangelnden politischen Willen vieler Regierungen – zu überwinden. Noch immer wird die Menschenrechtspolitik zu oft als abstraktes moralisches Postulat behandelt, die in Zeiten der Finanzkrise gegenüber anderen Prioritäten zurückgestellt werden kann. Die Erkenntnis, daß Menschenrechtsschutz ein Kernelement präventiver Sicherheitspolitik ist, das mit einem relativ geringen Mittelaufwand eingesetzt werden kann, hat sich bei der Mehrzahl politischer Entscheidungsträger noch nicht durchgesetzt. Vielleicht liegt dies an dem CNN-Effekt, der in Somalia den Blick für das Wesentliche versperrt hat: Während elektronische Bilder humanitärer Katastrophen reißenden Absatz finden, läßt sich langfristig angelegte, menschenrechtliche Kärnerarbeit, mit der humanitäre Katastrophen verhindert werden könnten, nur schwer in Bildern erfassen. Es ist Aufgabe der politisch Verantwortlichen, die Schere zwischen dem politisch-moralischen Anspruch der Staatengemeinschaft und seiner Realisierung sich nicht noch weiter öffnen zu lassen.

Abstieg vom Erdgipfel

Fünf Jahre nach Rio: 19. UN-Sondergeneralversammlung mit ernüchternder Bilanz

JENS MARTENS

Ohne politische Fortschritte schloß Ende Juni in New York die 19. Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen. Fünf Jahre nach dem spektakulären ›Erdgipfel‹ von Rio de Janeiro – der ›Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung‹ (UNCED)¹ – sollten am Sitz der Weltorganisation die zur Beendigung der armuts- wie der zivilisationsbedingten Umweltzerstörung unternommenen Schritte evaluiert und die Verpflichtung auf die Grundsätze und Ziele der UNCED erneuert werden. Insbesondere sollte Auskunft über die Verwirklichung des mehrere Hundert Seiten umfassenden Aktionsprogramms von Rio – der Agenda 21² – gegeben werden. Dies drückte sich auch in der offiziellen Bezeichnung der Zusammenkunft aus: ›Sondertagung zur allgemeinen Überprüfung und Beurteilung der Umsetzung der Agenda 21‹. Doch die Staatenvertreter, unter ihnen 42 Staats- und Regierungschefs, 44 Umweltminister und 21 andere Minister, konnten sich nicht auf wirksame Maßnahmen einigen, um die weltweiten ökologischen und sozialen Krisentendenzen umzukehren. Von der »neuen globalen Partnerschaft für eine nachhaltige Entwicklung«, die fünf Jahre zuvor in Rio beschworen worden war, war in der Woche vom 23. bis 28. Juni in New York nichts mehr zu spüren.

Einmal mehr hat sich das Primat ungebremsten Wirtschaftswachstums gegenüber dem Leitbild nachhaltiger Entwicklung durchgesetzt. Auf der 19. UN-Sondergeneralversammlung fand die Auseinandersetzung über umfassende Konzepte nachhaltiger Entwicklung allenfalls noch am Rande statt und hatte auf die Ergebnisse des Gipfels keinen Einfluß. Vor dem Hintergrund einer beschleunigten Glo-

balisierung und nationaler Debatten über Standort- und Wettbewerbsnachteile waren die Regierungen zu Kompromissen in der Umwelt- und Entwicklungspolitik kaum noch bereit.

Ein deutliches Zeichen für die Unfähigkeit der Regierungen zum Konsens war das Scheitern der geplanten politischen Erklärung, die dem Rio-Prozeß neue Impulse geben sollte. Nach langen ergebnislosen Verhandlungen entschieden die Delegierten am letzten Tag der Konferenz, auf sie ersatzlos zu verzichten – ein in der jüngeren Konferenzgeschichte der UN einmaliges Eingeständnis des Versagens. Was von der Konferenz bleibt, ist ein 137 Punkte umfassendes ›Programm zur weiteren Umsetzung der Agenda 21‹³.

Es enthält wortreiche Empfehlungen und vage Absichtserklärungen zu allen Themen der Agenda 21 und weiteren in Rio ausgeklammerten Problemfeldern wie Energie und Tourismus. Bestenfalls werden in ihm Arbeitsaufträge formuliert (so zu den Themen Wasser, Energie, Tourismus und Ökoeffizienz), die die Kommission für nachhaltige Entwicklung (Commission on Sustainable Development, CSD)⁴ in den nächsten fünf Jahren beschäftigen werden. Konkrete politische Entscheidungen wurden damit weiter vertagt.

CHANCE VERTAN

Die Sondergeneralversammlung fand zweifellos unter ungünstigen Rahmenbedingungen statt. Fünf Jahre nach Rio haben Stillstand und Rückschritte in der internationalen Umwelt- und Entwicklungsdiplomatie die damalige Aufbruchstimmung abgelöst. Die wirtschaft-