

Zwischen den Stühlen

Von der schwierigen Rolle der Vereinten Nationen im Nahen Osten

Markus E. Bouillon

Von den Vereinten Nationen zu sprechen, ist fast immer unzutreffend, in Bezug auf die Vereinten Nationen im Nahen Osten grenzt es jedoch an Verleumdung. Denn wie bei kaum einer anderen Region ist es der Organisation in Bezug auf den Nahen Osten gar nicht möglich, mit einer Stimme zu sprechen. Von einer kohärenten Strategie zur Lösung der vielfältigen Probleme und Krisen im Nahen Osten ist sie weit entfernt. Dies ist nicht nur dramatisch für die Betroffenen, sondern auch schädlich für das Ansehen der UN. Um eine kohärente Strategie zu entwickeln, sollte der Generalsekretär versuchen, die weit auseinander klaffenden Erwartungen und Forderungen besser als bisher miteinander in Einklang zu bringen. Die dafür notwendigen Berater sollte er sich ins Sekretariat holen.

Im Juni 2007 gelangte ein vertraulicher Bericht des Sonderkoordinators der Vereinten Nationen für den Nahost-Friedensprozess an die Öffentlichkeit.¹ In diesem Bericht, geschrieben am Ende seines frustrierenden Mandats, kritisierte Alvaro de Soto, dass es der Organisation im Nahen Osten an »auf Normen gründenden, ausgeglichenen Positionen fehle.«² Infolgedessen sei das Ansehen der Vereinten Nationen, in jenen Bereichen, in denen es ihnen möglich wäre, eine effektive politische Rolle zu spielen, beschädigt worden. Das Vertrauen der Menschen in dieser instabilen Region in die Organisation sei dadurch weiter geschwächt worden.³ Auf seine zweijährige Amtszeit in der Nahost-Region rückblickend schloss de Soto, dass sich die Vereinten Nationen im so genannten Nahost-Quartett (Europäische Union, Russland, Vereinigte Staaten und Vereinte Nationen) zurücknehmen sollten und der UN-Generalsekretär seine »Prioritäten auf Konflikte lenken sollte, bei denen er mit diplomatischen Mitteln tatsächlich etwas erreichen kann.«⁴

Die Kritik de Sotos war nicht die erste dieser Art, spiegelte der Bericht doch eine langjährige Debatte darüber wider, wie sich die Vereinten Nationen an der Lösung des Nahost-Konflikts beteiligen sollten. Diese Diskussion ist seit einigen Monaten neu entfacht: Ein Grund dafür ist das enorm gewachsene und komplexer gewordene Engagement der Vereinten Nationen: derzeit sind drei Friedensmissionen entlang der Grenzen Israels stationiert; fünf hochrangige UN-Gesandte und -Beauftragte sind allein für Libanon zuständig und eine Vielzahl von UN-Sonderorganisationen und -Spezialorgane sind in der Region tätig. Gleichzeitig ist die Region vor dem Hintergrund des Irak-Kriegs, des iranischen Nuklearprogramms und

der gegen Iran verhängten Sanktionen, des Krieges zwischen Israel und der libanesischen Hisbollah im Sommer 2006, der andauernden politischen Krise in Libanon sowie der Konflikte in den besetzten palästinensischen Gebieten komplexer, fragiler und gefährlicher geworden. Die Vereinten Nationen sehen sich so mit neuen Forderungen und Aufgaben konfrontiert und sind heute stärker denn je im Nahen Osten engagiert.

Stetes, aber problematisches Wachstum der UN

Der Nahe Osten hat die Vereinten Nationen seit der Verabschiedung des Teilungsplans für Palästina durch die Generalversammlung im Jahr 1947 tief geprägt – und umgekehrt.⁵ Bereits im Jahr 1948 handelte UN-Unterhändler Ralph Bunche Waffenstillstands-Abkommen zwischen Israel und jedem seiner Nachbarstaaten aus. Die erste und bis heute am längsten im Einsatz befindliche Beobachtermission – die UN-Organisation zur Überwachung des Waffenstillstands⁶ wurde geschaffen. Kurz darauf entstand das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten.⁷ Mit über 24 000 Mitarbeitern ist es noch immer der personalstärkste UN-Einsatz. Die Suez-Krise im Jahr 1956 wurde dann der Auslöser für die Entwicklung der modernen Friedenssicherung; die Noteinsatztruppe der Vereinten Nationen⁸ auf der Sinai-Halbinsel wurde zu einem Prototypen für alle Friedenssicherungsmissionen in nachfolgenden Jahren.

1 Siehe Alvaro de Soto, End of Mission Report (confidential), Mai 2007, <http://image.guardian.co.uk/sys-files/Guardian/documents/2007/06/12/DeSotoReport.pdf> sowie Rory McCarthy und Ian Williams, Secret UN Report Condemns US for Middle East Failures, The Guardian, 13.6.2007, <http://www.guardian.co.uk/israel/Story/0,,2101677,00.html>

2 De Soto, a.a.O. (Anm. 1), S. 27ff.

3 De Soto, a.a.O. (Anm. 1), S. 30.

4 De Soto, a.a.O. (Anm. 1), S. 34.

5 Sir Brian Urquhart, ehemaliger Untergeneralsekretär für besondere politische Angelegenheiten, schrieb einmal in typisch britischem Understatement, »the UN's performance in the Middle East, mixed though it has been, has not been insignificant«, in: Brian Urquhart, The United Nations in the Middle East: A Fifty-Year Retrospective, Middle East Journal, 49. Jg., Nr. 4, Herbst 1995.

6 United Nations Truce Supervision Organization – UNTSO.

7 United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East – UNRWA.

8 United Nations Emergency Force – UNEF I.



Markus E. Bouillon, geb. 1975, leitet seit dem Jahr 2005 das Nahost-Programm der International Peace Academy (IPA) in New York. Zuvor war er Politischer Referent im Büro des UN-Sondergesandten für den Friedensprozess im Nahen Osten unter Terje Rød-Larsen and Alvaro de Soto.

Passive Rolle

Bald jedoch wurden die Vereinten Nationen durch den Kalten Krieg in eine weitgehend passive Rolle gedrängt. In UN-Foren wurden bestenfalls heftige Wortgefechte ausgetragen und deklaratorische Resolutionen angenommen. Mit der Formel ›Land gegen Frieden‹ legte die Sicherheitsratsresolution 242 im Jahr 1967 den Grundstein für eine dauerhafte Beilegung des arabisch-israelischen Konflikts. 1973 verabschiedete der Sicherheitsrat dann die Resolution 338 und setzte damit eine neue Friedenstruppe, die Noteinsatztruppe der Vereinten Nationen II (UNEF II), ein. Ein Jahr später wurde die Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung⁹ genehmigt, die zur Überwachung der Waffenruhe zwischen Syrien und Israel auf den Golan-Höhen stationiert wurde. Und mit Ausbruch des Bürgerkriegs im Jahr 1975 wurde Libanon zu einer konstanten Priorität auf der Agenda des Sicherheitsrats.¹⁰ Der Rat autorisierte 1978 die Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon (UNIFIL), die beim erneuten israelischen Einmarsch im Jahr 1982 jedoch mühelos überrannt wurde. Und auch in den achtziger Jahren, als sowohl der libanesische Bürgerkrieg als auch der Iran-Irak-Krieg wüteten, waren die Vereinten Nationen größtenteils irrelevant.¹¹

Eine Wende trat mit dem Ende des Kalten Krieges ein, als sich das Engagement der Vereinten Nationen – im Nahen Osten wie insgesamt – wesentlich erweiterte. Als im Jahr 1991 eine von den UN autorisierte Koalitionstruppe die irakischen Streitkräfte aus Kuwait vertrieb, sprach der damalige amerikanische Präsident George H. W. Bush sogleich von einer ›neuen Weltordnung‹.

Mit der Verabschiedung weiterer Irak-Resolutionen im Sicherheitsrat, dem umfangreichsten Sanktionsprogramm in der Geschichte der Organisation sowie den Waffeninspektionen im Land Saddam Husseins, sahen sich die Vereinten Nationen allerdings bald mit enormen Forderungen und Erwartungen konfrontiert. Sie führten zu einer tiefen Spaltung nicht nur innerhalb des Sicherheitsrats, sondern auch zwischen dem die Sanktionen verhängenden Sicherheitsrat auf der einen Seite und einem Großteil der arabischen und muslimischen Welt sowie Philanthropen aus allen Teilen der Welt auf der anderen. Irak wurde so für die Vereinten Nationen bald zum Menetekel: Das im Jahr 1996 eingerichtete milliarden schwere Programm ›Öl-für-Lebensmittel‹ war von Beginn an von Korruptionsvorwürfen begleitet. Die Situation verschärfte sich durch die verhärteten Fronten innerhalb des Sicherheitsrats im Vorfeld des Irak-Kriegs im Jahr 2003 nur weiter.¹² Und gegen Ende der Amtszeit von Generalsekretär Kofi Annan gelangte das Ansehen der Weltorganisation dann auf seinem bis dahin wohl tiefsten Punkt an: Nachdem die Vereinten Nationen in Irak und in der gesamten arabischen Welt

viel von ihrer Glaubwürdigkeit eingebüßt hatten, erlitten sie zudem einen Anschlag auf ihr Hauptquartier und den Tod ihres Sonderbeauftragten Sergio Vieira de Mello in Bagdad im August 2003. Ein weiterer Schlag waren die langwierigen und demütigenden Ermittlungen zur Aufklärung der Korruptionsvorwürfe beim ›Öl-für-Lebensmittel‹-Programm und die Forderungen nach Annans Rücktritt in den Jahren 2004 und 2005.¹³

Wegbereiter

Anderenorts im Nahen Osten waren die Vereinten Nationen jedoch Wegbereiter: Nach der Verabschiedung des Gaza-Jericho-Abkommens im Jahr 1993 ernannte Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali einen der Initiatoren dieses Abkommens, Terje Rød-Larsen, zu seinem Sonderkoordinator für die besetzten palästinensischen Gebiete. Obgleich offiziell damit beauftragt, die Unterstützung der palästinensischen Selbstverwaltung durch die Vereinten Nationen zu koordinieren, entwickelte sich die wahre Rolle des Norwegers – aufgrund zuvor etablierter Kontakte und seines Engagements – dahingehend, weitere Gespräche zwischen Israelis und Palästinensern zu fördern. Zum ersten Mal verlieh die Einrichtung des Büros des Sonderkoordinators der Vereinten Nationen (UNSCO) dem UN-Generalsekretär so überhaupt politischen Einfluss auf den Nahost-Friedensprozess, auch wenn das Büro auf Rød-Larsens persönliche Erfahrungen und Kontakte angewiesen blieb. Nach einer dreijährigen ›Pause‹, in der sich UNSCO vor allem mit der Überwachung sozioökonomischer Entwicklungen beschäftigte, berief Generalsekretär Kofi Annan im Jahr 1999 Rød-Larsen (zwischenzeitlich Minister in Norwegen) zurück auf den Posten, weitete jedoch dessen Mandat zum ›Sonderkoordinator der Vereinten Nationen für den Nahost-Friedensprozess‹ aus. In dieser Funktion spielte Rød-Larsen eine unverzichtbare Rolle und begleitete den einseitigen Rückzug Israels aus Südlibanon im Mai 2000. Die zwei Monate später, im Juli 2000, in Camp David wieder aufgenommenen israelisch-palästinensischen Gespräche wurden jedoch von den USA initiiert und beließen den UN und ihrem Sonderkoordinator kaum eine aktive Rolle.

Verschiedene Rollen auf verschiedenen Bühnen

In den folgenden Jahren gelang es Annan und Rød-Larsen dennoch, die diplomatische Rolle der UN auszuweiten und zu festigen. Annan machte es sich zur Aufgabe, das angespannte Verhältnis zwischen den UN und Israel, das sich im Laufe der Jahrzehnte zugespitzt hatte, zu verbessern. Israelis sehen die Vereinten Nationen häufig als grundsätzlich gegen den jüdischen Staat voreingenommen an. Sie verweisen dabei auf den weiter bestehenden Ausschuss der Gene-

Auch in den achtziger Jahren, als sowohl der libanesische Bürgerkrieg als auch der Iran-Irak-Krieg wüteten, waren die Vereinten Nationen größtenteils irrelevant.

Die in Camp David wieder aufgenommenen Gespräche wurden jedoch von den USA initiiert und beließen den UN und ihrem Sonderkoordinator kaum eine aktive Rolle.

ralversammlung für die Ausübung der unveräußerlichen Rechte des palästinensischen Volkes sowie die Abteilung für die Rechte der Palästinenser im Sekretariat oder auf die zahlreichen von der Generalversammlung oder der Menschenrechtskommission gegen Israel verabschiedeten Resolutionen. Annan jedoch wandte sich an Israel und an die jüdische Gemeinschaft insgesamt und betonte, dass die UN und Israel gleichermaßen aus der Katastrophe des Holocausts und des Zweiten Weltkriegs hervorgegangen seien. Vor diesem Hintergrund gelang es Annan und seinem Sonderkoordinator, die diplomatische Rolle der UN zu stärken. Deren institutionelle Verkörperung war das Nahost-Quartett, an dessen Einrichtung beide im Jahr 2002, als die palästinensische Intifada ihren Höhepunkt erreichte, wesentlich beteiligt waren. Das Quartett vereinte die politische Macht der USA (und Russlands), die finanzielle Stärke der EU und die internationale Legitimität der UN und wurde so zum Vehikel eines Friedensprozesses, den es auf Grundlage des ›Fahrplans für eine dauerhafte Zwei-Staaten-Lösung zur Beilegung des israelisch-palästinensischen Konflikts‹, kurz Nahost-Fahrplan, ab 2003 neu zu beleben versuchte.

Das Nahost-Quartett

Wie sich jedoch bald herausstellte, blieb das Quartett nur begrenzt erfolgreich, ebenso wie die UN in Bezug auf ihren diplomatischen Einfluss: Während der unermüdete Rød-Larsen keine Gelegenheit ausließ, die Umsetzung des ›Fahrplans‹ anzumahnen, wurde das Quartett, wie Alvaro de Soto später beklagte, zu »einer Gruppe von Freunden der USA«. Die USA fühlten sich nicht verpflichtet, das Quartett zu konsultieren, es sei denn, sie würden davon profitieren, so de Soto.¹⁴ Zudem waren Rød-Larsens Bemühungen, stets gute Arbeitsbeziehungen mit Israel zu unterhalten, Grundbestandteil seiner diplomatischen Rolle. Dies kam sowohl dem Generalsekretär als auch der gesamten Organisation zugute, nicht zuletzt, weil sich dadurch das angespannte Verhältnis zwischen den UN und den USA verbesserte. Es bedeutete andererseits allerdings verschärfte Spannungen zwischen dem Sonderkoordinator und den weiteren, dem Generalsekretär (und damit seinem Sonderkoordinator) unterstehenden Sonderorganisationen. 16 dieser Organisationen hatten bis zum Jahr 2004 begonnen, im Westjordanland und im Gaza-Streifen humanitäre und entwicklungspolitische Hilfe zu leisten. Die Beschäftigung mit der sich stetig verschlechternden Lage der palästinensischen Zivilbevölkerung führte jedoch zu regelmäßiger und deutlicher Kritik an der israelischen Besatzung – was wiederum Spannungen mit Rød-Larsen und seinem diplomatischen Mandat hervorrief. Die UN wurden zusehends zum Opfer ihrer vielfältigen Rollen in den besetzten palästinensischen Gebieten, die nur schwer miteinander zu vereinbaren waren und doch koordiniert werden mussten.



UNIFIL-Truppen patrouillieren in Südlibanon.

UN-Foto: 149567

Schwerpunkt Libanon

Ein Ergebnis dieser Entwicklung war, dass sich die Vereinten Nationen von 2004 an anderen politischen Konflikten in der Region zuwandten. Vor dem Hintergrund der Verlängerung der Amtszeit des libanesischen Staatspräsidenten Emile Lahoud verabschiedete der Sicherheitsrat im September 2004 Resolution 1559 und forderte darin den vollständigen Abzug aller noch stationierten ausländischen (syrischen) Truppen aus Libanon sowie die Entwaffnung und Auflösung libanesischer (Hisbollah) und nichtlibanesischer (palästinensischer) Milizen. Rød-Larsen nahm einen neuen Posten als UN-Sondergesandter mit dem Mandat an, die Umsetzung der Resolution 1559 zu verfolgen, und verhandelte kurze Zeit nach der Ermordung des libanesischen Ministerpräsidenten Rafik Hariri im Februar 2005 den vollständigen Abzug syrischer Truppen und des militärischen Geheimdienstes aus Libanon. Gleichzeitig wurden die UN vom Sicherheitsrat damit beauftragt, die Ermordung Hariris zu

⁹ United Nations Disengagement Observer Force – UNDOF.

¹⁰ Libanon ist Rekordhalter, was die Zahl von zu den Vorgängen im Land verabschiedeten Sicherheitsratsresolutionen angeht, während Israel den Rekord hält in Bezug auf Sicherheitsratsresolutionen, die von einem der ständigen Mitglieder per Veto abgelehnt werden.

¹¹ David M. Malone, *The International Struggle Over Iraq: Politics in the UN Security Council, 1980–2005*, New York 2006, S. 22–53.

¹² Malone, *The International Struggle Over Iraq*, a.a.O. (Anm. 11), S. 185–221.

¹³ Siehe auch Bruce D. Jones, *Strategic Coordination of International Engagement*, in: Markus E. Bouillon/David M. Malone/Ben Rowswell (Eds.), *Iraq: Preventing a New Generation of Conflict*, Boulder 2007.

¹⁴ De Soto, a.a.O. (Anm. 1), S. 24.



Das Nahost-Quartett am 21. Februar 2007 in Berlin.

UN-Foto: 139547

Verschiedene ›UNs‹, Sichtweisen und Politiken

Das immer stärkere Engagement der Vereinten Nationen im Nahen Osten wird nicht überall positiv gesehen, weder innerhalb der Organisation noch unter den Mitgliedstaaten. Ban Ki-moons Unterstützung für eine Ausweitung des Mandats der UNAMI im August 2007 zeigte einmal mehr, wie schwer sich die Organisation tut, eine einheitliche Position zu beziehen und durchzuhalten. Die Ausweitung des Engagements der UN in Irak war unter Kofi Annan unvorstellbar gewesen, hatten doch die Anschläge auf das UN-Hauptquartier in Bagdad ein tiefes Trauma hinterlassen. Jegliche Verstärkung des Personals in Irak wurde lange Zeit von der UN-Angestelltergewerkschaft in aller Offenheit und mit Vehemenz abgelehnt.

Die Vereinten Nationen stecken daher in vielerlei Hinsicht zwischen Baum und Borke, in Bezug auf:¹⁷

- die unterschiedlichen, zum Teil gegensätzlichen Forderungen des Sicherheitsrats und der Generalversammlung;
- die unterschiedlichen Prioritäten der USA und der restlichen Mitgliedschaft;
- die institutionellen Interessen der verschiedenen Organisationen und Programme; sowie
- die Erwartungen jener, die in den UN eher ein Instrument für mehr Gerechtigkeit weltweit sehen und jenen, die ihr eine primär politische Rolle zugestehen wollen.

Wenn es so in den meisten Zusammenhängen missverständlich, wenn nicht gar falsch ist, von den Vereinten Nationen als einer einzigen Institution zu sprechen, so trifft dies für die UN in Bezug auf den Nahen Osten ganz besonders zu. Hier gibt es mindestens drei ›UNs‹, die sich grundlegend voneinander unterscheiden: **1.** die Generalversammlung, **2.** den Sicherheitsrat sowie **3.** den Generalsekretär und das Sekretariat.

1. Generalversammlung

Die Generalversammlung, die im Jahr 1947 für die Teilung Palästinas gestimmt hatte, hat die Palästina-Frage über die Jahre hauptsächlich durch eine ›Entkolonialisierungs-Brille‹ betrachtet. Dank der Vertretung aller Mitgliedstaaten mit gleichem Stimmrecht besteht in der Generalversammlung große Sympathie mit den palästinensischen Forderungen nach Selbstbestimmung. So hält die Generalversammlung, die der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) schon 1975 den Beobachterstatus gewährte, weiterhin jene institutionellen Mechanismen aufrecht, mit denen die Rechte des palästinensischen Volkes garantiert werden sollen. Ferner kritisiert sie Israel regelmäßig in den rund 20 Resolutionen, die Jahr für Jahr mit nur minimalen Änderungen am Wortlaut verabschiedet werden. Zusätzlich dazu trifft die Generalversammlung regelmäßig zu Sondertagungen und Notstands-

Libanon ist in den letzten Jahren zu einem Hauptbetätigungsfeld der Vereinten Nationen geworden.

untersuchen – eine Aufgabe, die sich zu einer umfangreichen Ermittlungskommission dieses und weiterer ähnlicher Fälle auswuchs.¹⁵

Libanon ist somit in den letzten Jahren zu einem Hauptbetätigungsfeld der Vereinten Nationen geworden. Die Anzahl der Gesandten und Beauftragten des Generalsekretärs hat ein bislang nie da gewesenes Ausmaß angenommen. Neben dem Sonderermittler im Hariri-Fall, Serge Brammertz, Rød-Larsen und dem Sonderkoordinator für den Nahost-Friedensprozess (jenem Posten, den Alvaro de Soto bis Mai 2007 bekleidete), hält der Sonderkoordinator für Libanon Geir Pedersen mit allen Parteien vor Ort engen Kontakt. Nach dem Krieg zwischen Israel und der Hisbollah im Juli/August 2006 und der vom Sicherheitsrat mit Resolution 1701 erwirkten Einstellung der Feindseligkeiten, wurde auch die UNIFIL neu ausgerichtet und massiv aufgestockt. Während die 14 000 Personen starke Truppe beauftragt wurde, für eine waffenfreie Zone in Südlibanon Sorge zu tragen, leitete Generalsekretär Kofi Annan die Verhandlungen zur Freilassung zweier entführter israelischer Soldaten sowie den Versuch, die Statusfrage der Shebaa-Farmen zu klären. In diesem Zusammenhang ernannte Annan kurzzeitig noch einen zusätzlichen Gesandten, Michael C. Williams, zu seinem Sonderberater für die Lage im Nahen Osten.¹⁶

Die Generalversammlung hat die Palästina-Frage über die Jahre hauptsächlich durch eine ›Entkolonialisierungs-Brille‹ betrachtet.

Neben den verschiedenen Aufgaben und Posten diplomatischer Natur, die auch die Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak (UNAMI) umfassen, haben die UN regelmäßig die Mandate der verschiedenen Friedensmissionen in der Region (UNIFIL, UNDOF und UNTSO) verlängert und sich darüber hinaus auf ihre humanitäre und entwicklungspolitische Arbeit konzentriert. Zahlreiche Organisationen sind in der gesamten Region tätig. Und durch die Verhängung von Sanktionen gegen Iran in den vergangenen beiden Jahren hat neuerdings auch die Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik eine unverkennbar nahöstliche Färbung bekommen.

sondertagungen zusammen, um über die Palästina-Frage zu diskutieren. Im Jahr 2003 forderte sie auf ihrer 10. Notstandssondertagung, die seit 1997 immer wieder einberufen wird, den Internationalen Gerichtshof auf, ein Gutachten zu Israels ›Mauer‹ im Westjordanland zu erstellen. In seinem Gutachten stellte das Gericht dann fest, dass mit der Mauer Völkerrecht verletzt werde, und forderte ihren Abriss. Aufgrund des Gutachtens beauftragte die Generalversammlung das UN-Sekretariat, alle durch den Bau der Mauer verursachten Schäden zu registrieren.¹⁸ In dasselbe Horn stoßen der Wirtschafts- und Sozialrat und der Menschenrechtsrat (zuvor war es die Menschenrechtskommission). Beide Organe werden von einer Mehrheit aus Entwicklungsländern dominiert, kritisieren in regelmäßigen Abständen die Politik Israels in den besetzten palästinensischen Gebieten und werden daher häufig einer pro-palästinensischen Parteinahme bezichtigt.

2. Sicherheitsrat

Der Sicherheitsrat, zuständig für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, legt traditionell weniger Wert auf Selbstbestimmung, Souveränität und Entkolonialisierung und konzentriert sich vielmehr auf die Eindämmung und Lösung von Konflikten. Folglich hat der Sicherheitsrat neben der Festlegung der Parameter für die Waffenstillstände in den Jahren 1967 und 1973 sowie während der Kriege in Libanon und zwischen Iran und Irak in der Vergangenheit mit einigen wichtigen Resolutionen die Grundlagen für einen Friedensprozess im Nahen Osten geschaffen. Der Rat hat sich zudem mit der mutmaßlichen Herstellung von Massenvernichtungswaffen in Irak und Iran beschäftigt. Andererseits jedoch ist der Sicherheitsrat, angesichts seiner einzigartigen Struktur, mit seinen fünf ständigen Mitgliedern (Permanent Five – P5), weitaus mehr als die anderen Organe der UN der Machtpolitik und war lange Jahre den Rivalitäten des Kalten Krieges ausgesetzt. Im Ergebnis war der Rat jahrzehntelang unfähig, die Federführung bei der Lösung des Nahost-Konflikts zu übernehmen.¹⁹ Dies hat sich seit Ende des Kalten Krieges kaum geändert: In den letzten zehn Jahren allein waren mehr als zwei Drittel aller Resolutionsentwürfe, gegen die im Rat Veto eingelegt wurde, zum Nahen Osten; seit dem Jahr 1990 sind die USA der einzige Staat, der überhaupt Einspruch gegen eine Resolution erhoben hat (insgesamt 13 Mal), üblicherweise zur Verteidigung Israels. Zusätzlich zu den fünf Resolutionen zur Palästina-Frage, die auf dem Höhepunkt der Intifada im Jahr 2002 angenommen wurden, hat der Rat seitdem lediglich zwei weitere Resolutionen verabschiedet: eine Resolution, die den ›Fahrplan‹ aus dem Jahr 2003 genehmigte, die zweite Resolution als Antwort auf die schwere Krise im Gaza-Streifen im Jahr 2004. Seit 2005 haben sich die meisten Nahost-Resolutionen des Sicherheitsrats mit Li-

banon befasst, und zwar mit der Aufklärung des Hariri-Mords.

Resolution 1701, mit der den Kriegsparteien die Einstellung der Kampfhandlungen während des Libanon-Kriegs im August 2006 auferlegt wurde, nimmt zwar eine Sonderstellung ein, fügt sich jedoch in das Handlungsschema des Rates. Anstatt bei der Konfliktlösung die Führungsrolle zu übernehmen, reagiert der Sicherheitsrat typischerweise lediglich auf sich dramatisch zuspitzende Krisen. Die tiefen Gräben im Rat, die aktives Handeln oftmals nicht zulassen, traten beim Irak-Konflikt vielleicht am deutlichsten zutage: In Folge der tiefen Meinungsverschiedenheiten wurde im Jahr 2003 gegen den Willen von drei der P5 und daher ohne die Autorisierung des Rates ein Krieg geführt, der zudem später vom Generalsekretär als Verletzung der UN-Charta bezeichnet wurde.

So ist der Nahe Osten, weil er zu stark mit den unmittelbaren nationalen Interessen einiger Ratsmitglieder, insbesondere der USA, verbunden ist, politisch als auch wirtschaftlich einfach zu wichtig, als dass er einem multilateralen Forum wie den UN überlassen werden könnte. Der Sicherheitsrat ist demnach lediglich eine Bühne, auf der in seltenen Momenten der Einigkeit oder bei besonders akuten Krisen Notstands-erklärungen abgegeben werden.

3. Generalsekretär und Sekretariat

Dass sich die Sicherheitsratsmitglieder in Bezug auf den Nahen Osten selten einig sind und dass Interpretationen und Ansichten nicht nur innerhalb des Rates, sondern auch zwischen dem Rat und der General-

Der Sicherheitsrat ist lediglich eine Bühne, auf der in seltenen Momenten der Einigkeit oder bei besonders akuten Krisen Notstands-erklärungen abgegeben werden.

¹⁵ Unabhängige Internationale Untersuchungskommission – IIC. Gegenwärtig trifft die Kommission die nötigen Vorbereitungen für einen vom Sicherheitsrat beschlossenen internationalen Strafgerichtshof, um alle Verantwortlichen dieses Anschlags zur Verantwortung zu ziehen. Siehe UN-Dok. S/RES/1757(2007) v. 30.5.2007.

¹⁶ Williams folgte de Soto im Amte des Sonderkoordinators für den Friedensprozess im Nahen Osten von Mai 2007, bevor er nur vier Monate später, im September 2007, die UN verließ, um seinen neuen Posten als Sondergesandter des britischen Premierministers Gordon Brown anzutreten.

¹⁷ Siehe Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 30 of resolution 1546(2004), UN Doc. S/2007/330 v. 5.6.2007.

¹⁸ Wie weit die Meinungen in den UN auseinandergehen können, zeigen die unterschiedlichen Begriffe für Israels Sicherheits›barriere‹: Während der Generalsekretär und das Sekretariat den Begriff ›Barriere‹ (barrier) verwenden – ein Kompromiss zwischen Israels euphemistischem ›Zaun‹ und der ›Apartheid-Mauer‹ der Palästinenser –, verwenden die Generalversammlung und der Internationale Gerichtshof weiterhin den Begriff ›Mauer‹.

¹⁹ Und das, obwohl kein anderes Thema so lange auf der Agenda des Sicherheitsrats steht wie der Nahe Osten und kein anderer Konflikt eine auch nur annähernd hohe Zahl von Resolutionen und Resolutionsentwürfen hervorgebracht hat.

versammlung häufig voneinander abweichen, macht es dem Generalsekretär und dem Sekretariat schwer zu (re-)agieren. Aber auch die zunehmende Verquickung der verschiedenen Probleme im Nahen Osten hat es für die UN-Bürokratie praktisch unmöglich gemacht, eine kohärente Strategie zu entwickeln und anzuwenden, können sich doch die Mitgliedstaaten – ob im Rat oder außerhalb – allzu oft nicht einmal auf eine konsistente Analyse der komplexen Situation in der Region einigen.

Die humanitären Bedürfnisse der palästinensischen Zivilbevölkerung hervorzuheben, steht von Natur aus in einem Spannungsverhältnis zu einer Politik der ›stillen Diplomatie‹.

Natürlich wird der Generalsekretär generell mit höchst unterschiedlichen Forderungen und Erwartungen konfrontiert, die er stets in Einklang zu bringen hat. Doch vor allem durch den Bezug auf Artikel 99 UN-Charta²⁰ haben die bisherigen Generalsekretäre eine einigermaßen unabhängige Nische für sich beanspruchen können. In den vergangenen Jahren hat dieses Mandat auch die diplomatische Rolle der UN als Mitglied des Nahost-Quartetts geprägt, das weder dem Sicherheitsrat noch der Generalversammlung verantwortlich ist. Gleichzeitig hat sich der Generalsekretär durch dieses politische Engagement den verschiedenen Strömungen und Erwartungshaltungen nur noch stärker ausgesetzt. Für den Generalsekretär und das Sekretariat ist es folglich immer schwieriger, aber gleichzeitig auch immer wichtiger geworden, die Erwartungen und Forderungen der Generalversammlung einerseits – wo die arabischen Staaten, unterstützt von der Blockfreien-Bewegung und der Gruppe der 77, sehr einflussreich sind – und des Sicherheitsrats andererseits – wo die globale Supermacht USA in erster Linie Israel Gehör verschaffen kann – in Einklang zu bringen.

Des Generalsekretärs viele Hüte

Dabei ist die politische Rolle, die der Generalsekretär erfüllt, nur einer von mehreren ›Hüten‹, die der UN-Generalsekretär trägt: die Krone eines politischen Prinzen beziehungsweise der Zylinder des höchstrangigen Diplomaten der Welt sitzt genauso auf dem Kopf des Generalsekretärs wie die Mitra oder Tiara des säkularen ›Papstes‹ und Advokaten des Völkerrechts und der Gerechtigkeit oder aber die Melone beziehungsweise der Borsalino eines Managers, der über ein weit verzweigtes Firmenkonglomerat wacht.²¹ Zu jeder Zeit wird der Generalsekretär als höchste Verkörperung des Völkerrechts, der Gerechtigkeit und Legitimation gesehen. Und zusätzlich zu dieser Rolle als säkularer Papst muss der UN-Chef in gleicher Weise humanitäre Krisen, Entwicklung, Abrüstung und Nichtverbreitung, Friedenssicherung, Kinder und Frauen, Umwelt und zahlreiche andere Themen, für die die UN und der Generalsekretär als zuständig angesehen werden, angehen.

Obwohl es natürlich immer schwierig ist, die drei ›Hüte‹ des Generalsekretärs zu vereinen, sind die Unterschiede nirgends deutlicher als im Nahen Osten.

Trotz der Bemühungen in den letzten Jahren, UN-Funktionen und Strategien stärker zu vereinheitlichen – etwa mittels integrierter Missionen, Residierender und Humanitärer Koordinatoren, verbesserter Koordinierung der Landesteam sowie Strategietagungen und kohärenzbildende Mechanismen wie des Grundsatzausschusses (Policy Committee) des Sekretariats – werden die Vereinten Nationen weiterhin aufgrund der besonderen Bedürfnisse und politischen Sensibilitäten des Nahen Ostens in verschiedene Richtungen gleichzeitig getrieben.

Die humanitären Bedürfnisse der palästinensischen oder libanesischen Zivilbevölkerung hervorzuheben, gekoppelt mit aktiver Lobbyarbeit und den Bemühungen, Mittel zur Nothilfe einzuwerben, steht von Natur aus in einem Spannungsverhältnis zu einer Politik der ›stillen Diplomatie‹ mit allen relevanten Parteien. Eine diplomatische Rolle, die den Willen und die Fähigkeit erfordert, politische Abkommen zu schließen, steht wiederum naturgemäß im Gegensatz zu den Predigten über Gerechtigkeit und Völkerrecht, die der weltliche Papst von seiner Kanzel aus hält. Zusammengenommen machen die unterschiedlichen Ansichten der Mitglieder des Sicherheitsrats, insbesondere der USA, und der Mitglieder der Generalversammlung, die grundverschiedenen Aufgaben des Generalsekretärs, das Fehlen einer kohärenten Basis, und die drei ›Hüte‹ des Generalsekretärs den Nahen Osten dementsprechend zu einem für die UN besonders schwierigen Betätigungsfeld.

Zweifellos sind alle Rollen und Funktionen der Vereinten Nationen wichtig in der Region; die meisten davon sind sogar unverzichtbar. Außer Frage steht auch, dass das Auseinanderklaffen und die Widersprüchlichkeit oft unverzichtbarer Funktionen einen enormen Druck auf die Organisation und dessen Leiter ausüben. Deshalb haben viele Generalsekretäre überwiegend, wenn auch in unterschiedlichem Maße, auf Ereignisse jeweils nur reagiert, anstatt die Initiative zu ergreifen. Aufgrund wachsender Funktionen und Verantwortungen, die die UN im Allgemeinen und im Nahen Osten im Besonderen nach und nach übernommen haben, ist jedoch das Engagement für die jeweiligen Generalsekretäre immer schwieriger geworden. Hinzu kommt, dass diese eng miteinander verknüpften Themen weiterhin als eigenständige Punkte auf der Agenda des Sicherheitsrats behandelt werden. Ein Generalsekretär ist so bei der Entwicklung einer kohärenten und umfassenden Strategie für den Nahen Osten extrem eingeschränkt. Statt Kohärenz bedeutet der Nahe Osten zumeist die Vollführung eines nimmer endenden Drahtseilakts auf Schwindel erregender Höhe.

Unter den gegebenen Vorzeichen war sich Generalsekretär Kofi Annan im Vergleich zu seinen Vorgängern deutlicher bewusst, welche Bedeutung einem engen Arbeitsverhältnis zu den USA zukommt. Das Quartett war möglicherweise das beste Beispiel für

Ein Generalsekretär ist bei der Entwicklung einer kohärenten und umfassenden Strategie für den Nahen Osten extrem eingeschränkt.

die Bedeutung, die Annan einer guten (wenn auch nicht unbedingt erfolgreichen) Arbeitsbeziehung zu den USA beimaß, selbst dann noch, als das Thema Irak zu einer immer größeren Belastung wurde. Gleichzeitig bedeutete Annans unbedingter Wille, ein gutes Verhältnis aufrechtzuerhalten, dass die Vereinten Nationen in Gremien wie dem Quartett bereit waren, eine unabhängigere Position aufzugeben. So merkte Alvaro de Soto in seinem Bericht zwar kritisch, doch durchaus zu Recht an:

»Der Nahe Osten hat den Hindukusch des 19. Jahrhunderts als ›Great Game‹ der Gegenwart ersetzt. Eine Mitgliedschaft im Quartett lässt die Vereinten Nationen in dem Glauben, einen Platz am Tisch zu haben, an dem das Spiel gespielt wird. Doch leider findet das Spiel dort nicht statt. Das Quartett ist zu einem Nebenkriegsschauplatz geworden: Weil es mehr denn je darum geht, die transatlantische Beziehungen zu pflegen, spielt der Nahe Osten an sich nur zum Teil eine Rolle; das Quartett ist so kein besonders geeignetes Instrument, um den israelisch-palästinensischen Konflikt zu lösen, und andere Mitglieder nutzen es auch nicht unbedingt zu diesem Zweck.«²²

In der Folge werden die Rolle der Vereinten Nationen und ihr diplomatisches Engagement ständig von Widersprüchen, nicht nur zwischen ihren vielfältigen und divergierenden Funktionen, sondern auch von einem Balanceakt zwischen den Interessen der Großmächte oder denen der gesamten Mitgliedschaft bestimmt.

Aussichten

Unter einem neuen Generalsekretär und bei gleichbleibendem umfassenden Engagement in den Krisengebieten Libanon, Irak, den palästinensischen Gebieten und Iran, bleiben diese Widersprüchlichkeiten unverändert bestehen. Bislang ist Ban Ki-moon mit seiner Politik gut gefahren. Bei der künftigen Ausgestaltung des Engagements der Vereinten Nationen im Nahen Osten muss er jedoch vor allem zwei Dinge bedenken:

1. Eine kohärentere Strategie als bisher sollte für die Region, wenn nicht gar generell für die Organisation, entworfen werden. Obwohl die bilateralen Beziehungen zu den Vereinigten Staaten die Rolle der Organisation im Nahen Osten wesentlich beeinflussen, sollten die UN noch einmal überprüfen, welche Nische von ihnen allein besetzt werden könnte. Dass die Vereinten Nationen viele Rollen übernehmen und der Generalsekretär mehrere Hüte trägt, muss nicht unbedingt von Nachteil sein. Tatsächlich könnte in der Vielfältigkeit ihrer zahlreichen Funktionen auch eine Stärke liegen. Daher sollte Generalsekretär Ban Ki-moon größere politische Unabhängigkeit einfordern – mit Blick auf das unverzichtbare humanitäre, entwicklungspolitische und friedenssichernde Engagements der Organisation, welches oft von anderen

Gebern und Truppenstellern als den USA und den westlichen Staaten abhängig ist.

2. Der Generalsekretär muss auch die Balance halten zwischen den Mächtigen und ihren Erwartungen und jenen, die ihn als Fürsprecher für ihre Wünsche und Rechte brauchen. Alvaro de Soto machte das Prinzip deutlich:

»Auch wenn laut Völkerrecht alle Staaten an die gleichen Grundsätze und Gesetze gebunden sind wie der UN-Generalsekretär, trägt er jedoch die Verantwortung, diese einzigartige Legitimation zu wahren, die ihn auf eine Weise ins Rampenlicht stellt, wie es weder für eine Super- oder mittlere Macht, eine Regionalorganisation noch für eine nichtstaatliche Organisation der Fall ist. Der Generalsekretär ist der Vermittler von Normen par excellence. Sein diplomatisches Handeln im Nahen Osten sollte sich daher, zumindest teilweise, danach ausrichten, bis zu welchem Grad er seine normative Rolle ausüben kann.«²³

Der Generalsekretär muss also seine drei Hüte geschickter als bisher koordinieren. Dies wird ihm jedoch nur möglich sein, wenn er eine kohärente und umfassende Strategie verfolgt und indem er agiert statt reagiert. In Anbetracht der langen Geschichte und Schwere der Konflikte, der Komplexität und dem Auseinanderklaffen der Themen, Aufgaben und Erwartungen, mag dies ein Ding der Unmöglichkeit sein. Eine konsistentere Strategie würde den Vereinten Nationen jedoch gleichzeitig erlauben, wenn auch nur langsam und vorsichtig, eine federführende Rolle zu übernehmen. Was die UN dafür gegenwärtig dringend benötigen, wäre eine Ausweitung ihrer strategischen Planungsfunktion für den Nahen Osten. Regionalspezifische Expertise war im Amtssitz noch nie über die Maßen vorhanden, aber angesichts der komplexen, die ganze Region bestimmenden Krisen, ihrer internationalen Bedeutung sowie der Tatsache, dass Generalsekretär Ban mit dieser schwierigsten aller Weltregionen ein für ihn neues Terrain betritt, wäre eine Ausweitung seines Beraterstabs im Amtssitz in New York sicherlich ein guter erster Schritt hin zu einem sicheren Kurs durch schwieriges Gewässer.

20 Hier heißt es, der Generalsekretär kann die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats »auf jede Angelegenheit lenken, die nach seinem Dafürhalten geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden.«

21 Der Begriff »säkularer Papst« wurde vom ersten UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld geprägt. Er sagte einst, der Generalsekretär sei »eine Art säkularer Papst und meist ein Papst ohne Kirche«, zitiert in: Brian Urquhart, *Selecting the World's CEO*, Foreign Affairs, 74. Jg., Nr. 3, Mai/Juni 1995.

22 De Soto, a.a.O. (Anm. 1), S. 32

23 De Soto, a.a.O. (Anm. 1), S. 40.

Eine kohärentere Strategie als bisher sollte für die Region, wenn nicht gar generell für die Organisation, entworfen werden. Die UN sollten noch einmal überprüfen, welche Nische von ihnen allein besetzt werden könnte.