

Die Vereinten Nationen und die Darfur-Krise

Nationale Interessen stehen einer Lösung im Wege

REGINA BERNHARD · HILDEGARD LINGNAU

Zehn Jahre nach dem Völkermord in Rwanda spielt sich im Westen Sudans ein Drama ab, das unter Umständen ebenfalls den Tatbestand des Völkermords erfüllt. Zwar wird die internationale Gemeinschaft nicht müde zu betonen, daß es nie wieder zu einem Völkermord kommen dürfe, de facto aber wurden bis jetzt keine Maßnahmen eingeleitet, die geeignet sind, die massiven Menschenrechtsverletzungen in Darfur zu beenden.

Die Vereinten Nationen und insbesondere der Sicherheitsrat sind trotz schwerer völkerrechtlicher Verstöße der sudanesischen Regierung nicht in der Lage, eine Resolution zu verabschieden, die es erlaubt, das Drama in Darfur schnell und effektiv zu beenden. Grund dafür sind die Partikularinteressen einzelner Mitglieder des Sicherheitsrats (vor allem China, Rußland und Pakistan), die nicht bereit sind, ihre Nationalinteressen dem Völkerrecht unterzuordnen und statt dessen eine für durchgreifende Maßnahmen erforderliche Beschlußfassung des Sicherheitsrats blockieren. Die Darfur-Krise kann nur gelöst werden, wenn sich die Mitglieder des Sicherheitsrats darauf besinnen, daß sie sich mit dem Beitritt zur UN verpflichtet haben, ihre Nationalinteressen dem Recht unterzuordnen, und wenn das Abstimmungsverfahren im Sicherheitsrat reformiert wird (Beendigung der uneingeschränkten Nutzung des Vetorechts).

Entwicklung des Konflikts

In der westsudanesischen Region Darfur hat sich der Konflikt zwischen mehrheitlich afrikanischstämmigen Darfuris und der arabischen Regierung in Khartum seit Februar/März 2003 zu einem neuen Bürgerkrieg beziehungsweise Krieg der sudanesischen Regierung gegen eine abtrünnige Region entwickelt. Schon einige Zeit zuvor zogen von der Regierung unterstützte bewaffnete, arabische Reitermilizen, die sogenannten Janjaweed, plündernd durch Darfur und drangsalierten die dort ansässige schwarzafrikanische Bevölkerung. Dabei ging es vor allem um Landnutzung und Ressourcenkonflikte, die von der sudanesischen Regierung offenbar für ihre Zwecke instrumentalisiert und angeheizt wurden. Anfang 2003 griffen die Rebellenorganisationen Sudanese Befreiungsbewegung/-armee (SLM/A) und Bewegung für Gerechtigkeit und Gleichheit (JEM) zu den Waffen. Die Regierung in Khartum reagierte darauf mit massiven Militärschlägen (Bombardierung der Grenzgebiete durch die Luftwaffe seit dem 9. Januar 2004) und Instrumentalisierung der Janjaweed-Milizen zur Bekämpfung nicht nur der Aufständischen, sondern der Bevölkerung generell. Friedensgesprächen verweigerte sich die sudanesischen Regierung erst kategorisch und die zwischenzeitlich zustande gekommenen Gespräche mit den Rebellen in Abuja (Nigeria) endeten im September 2004 ergebnislos.

Die Situation in Darfur hat sich seitdem dramatisch zugespitzt. Es gibt Hinweise auf schwerste Menschenrechtsverletzungen, wenn nicht gar Völkermord (wie die amerikanische Regierung dies seit Anfang September 2004 vertritt)¹, insbesondere organisierte ethnische Säuberungen und eine Politik der verbrannten Erde: Die Menschen werden umgebracht oder vertrieben, Frauen systematisch vergewaltigt, Dörfer zerstört. Die Folgen sind verheerend: 50 000 Tote und mehr; über 1,4 Millionen Vertriebene, von denen ungefähr 200 000 nach Tschad geflohen sind. Mit einem Anstieg auf zwei Millionen Vertriebene ist zu rechnen, da mangels Saatgut im Frühjahr nicht ausgesät werden konnte und in der Folge nun nichts zu ernten ist. Es handelt sich damit schon jetzt um die größte Flüchtlingskatastrophe der letzten zehn Jahre.



Regina Bernhard, geb. 1979, ist Diplomjuristin und hat als Praktikantin im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) die Sudan-Arbeit unterstützt.



Dr. rer. pol. Hildegard Lingnau, geb. 1964, ist – beurlaubt von ihrer Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) – im BMZ unter anderem für Sudan zuständig. Von 1998 bis 2002 hat sie in Rwanda gelebt und gearbeitet.

Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autorinnen wieder.

Vorwürfe gegen Khartum

Die Regierung Sudans mißachtet oder ignoriert die Menschenrechte, internationale Vereinbarungen und das Völkerrecht in vielen Bereichen. Als massivste Verstöße sind zu nennen: Vertreibungen und ethnische Säuberungen, systematische Vergewaltigungen, ausbleibende Entwaffnung der Milizen, Verstöße gegen das Waffenstillstandsabkommen, erzwungene Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen sowie eine Strategie des Leugnens und der Drohungen gegen die internationale Gemeinschaft.

Vertreibungen und ethnische Säuberungen

Obwohl ein Genozid bisher nicht offiziell festgestellt wurde², besteht größtenteils Einigkeit über das Vorliegen der Tatbestände »Vertreibung« und »ethnische Säuberungen«. Eine Aufklärungsgruppe des UN-Hochkommissars für Menschenrechte hat am 7. Mai 2004 einen Bericht veröffentlicht³, in dem von einer ethnisch motivierten Schreckensherrschaft der Janjaweed, begleitet von Bombardierungen von Regierungstruppen, die Rede ist. Aus einem Bericht von Amnesty International⁴ geht hervor, daß in manchen Regionen in Darfur mindestens 44 vH der Dörfer niedergebrannt wurden. Ganz sprichwörtlich wird dort eine Politik der verbrannten Erde betrieben. Ziel ist, die Infrastruktur zu zerstören, um eine Rückkehr der schwarzafrikanischen Bauernvölker unmöglich zu machen. Berichte von Human Rights Watch belegen, daß ethnische Säuberungen im großen Ausmaß stattgefunden haben⁵.

Systematische Vergewaltigungen

Die Liste der Menschenrechtsverletzungen in Sudan ist lang. Besonders furchtbar und schwerwiegend sind im Falle Darfurs aber die systematischen Vergewaltigungen. Am 19. Juli 2004 hat Amnesty International einen Bericht über sexualisierte Gewalt in Darfur veröffentlicht⁶.

Demnach fallen die Janjaweed in die Dörfer ein, bleiben dort mehrere Tage und terrorisieren die Bevölkerung. Sie vergewaltigen Frauen und Mädchen mehrfach und brechen ihnen sogar die Beine oder Füße, damit sie nicht fliehen können. In vielen Fällen werden Mädchen und Frauen auch verschleppt. Frauen, die sich wehren, laufen Gefahr sofort getötet zu werden.

Die Übergriffe dienen nicht nur der Entwürdigung der Frauen, sondern zielen vor allem auf die Demütigung und Unterwerfung der ganzen Gemeinschaft ab, deren soziales Gefüge zerstört werden soll. Die Übergriffe auf die Frauen werden systematisch als perfide Kriegswaffe eingesetzt.

Die Vergewaltiger stammen zwar hauptsächlich aus den Reihen der Reitermilizen, doch die sudanesischen Armee ist oftmals entweder beteiligt oder unmittelbarer Zeuge der Taten. Die Janjaweed begehen diese Taten daher nicht nur ungestraft, sondern auch mit dem Wissen, der Einwilligung oder sogar auf Befehl der sudanesischen Armee.

Ausbleibende Entwaffnung der Milizen

Die sudanesischen Regierung unter Präsident Omar al-Beshir hat äußerst zögerlich auf den wachsenden internationalen Druck reagiert. Sie hat sich im Rahmen ihres Gemeinsamen Kommuniqués mit den Vereinten Nationen im Anschluß an den Besuch von UN-Generalsekretär Kofi Annan am 3. Juli 2004⁷ dazu verpflichtet, alle Milizen in Darfur zu entwaffnen und Maßnahmen zu treffen, um die Straflosigkeit zu beenden. Im Juli hat Khartum mehrfach erklärt, man habe bereits mit der Entwaffnung begonnen, doch konnte eine solche bislang nicht festgestellt werden. Sämtliche Beobachter vor Ort bezweifeln, daß die Regierung willens und in der Lage ist, die Entwaffnung der Milizen in einem Gebiet der Größe Frankreichs durchzuführen. Vielmehr ist die Regierung offensichtlich dabei, die Janjaweed in die regulären Sicherheitskräfte zu integrieren statt sie zu entwaffnen und zur Verantwortung zu ziehen. Dies ist jedoch keine gangbare Lösung, da sich das begründete Mißtrauen der Bevölkerung auf die Sicherheitskräfte ausweiten wird und diese dann überhaupt keine Akzeptanz mehr haben werden, die Situation in Darfur zu befrieden. Statt die Täter vor ein Gericht zu stellen, werden sie makaberer Weise beauftragt, ihre Opfer zu schützen.

Verstöße gegen das Waffenstillstandsabkommen

Am 8. April 2004 wurde im tschadischen N'Djamena ein Waffenstillstandsabkommen unterzeichnet, das aber nur vorübergehend zu einer Einstellung der Kampfhandlungen zwischen Rebellen und sudanesischer Regierung geführt hat. Vor allem die Übergriffe der Milizen auf die Zivilbevölkerung gehen weiter. Es liegen aber darüber hinaus Berichte über Angriffe der sudanesischen Luftwaffe auf Dörfer in Darfur sowie über die Verletzung des Waffenstillstandsabkommens insbesondere im Grenzgebiet Tschad/Sudan vor. Selbst internationale Hilfskonvois wurden angegriffen. Die regulären Sicherheitskräfte greifen ganz offensichtlich entgegen ihrer Verpflichtung (auch durch ein entsprechendes präsidentielles Dekret), die Milizen zu kontrollieren und zu entwaffnen, nicht ein oder sind sogar selbst an den Kampfhandlungen beteiligt.

Erzwungene Flüchtlingsrückkehr

Die massiven Angriffe auf die Zivilbevölkerung haben dazu geführt, daß Millionen von Menschen aus ihren Dörfern in Darfur vertrieben wurden. Der Großteil hat sich in vermeintlich sichere Gebiete (Safe Areas) innerhalb der Region geflüchtet; etwa 200 000 Menschen sind nach Tschad geflohen. Da Binnenvertriebene (Internally Displaced Persons) keinen Anspruch auf internationalen Schutz haben, können sie sehr viel schwieriger von der internationalen Gemeinschaft geschützt und versorgt werden.

Grundsätzlich befürwortet die internationale Gemeinschaft eine Rückkehr der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen. Problematisch ist je-

doch, daß die Sicherheitssituation dies nicht zuläßt. Eine sichere Rückkehr der Vertriebenen wird erst möglich sein, wenn die Janjaweed entwaffnet sind und der Schutz der Bevölkerung sichergestellt ist.

Dennoch plant die sudanesischen Regierung schon jetzt die Umsiedlung von 200 000 Binnenvertriebenen in ihre Heimatdörfer⁸, die dann möglicherweise erneut Angriffen ausgesetzt wären. Um diese Rückführung durchzusetzen, lockt die Regierung mit Zahlungen von bis zu 400 US-Dollar und übt Druck aus. Mit diesem Verhalten verstößt sie gegen die Vereinbarungen im Rahmen des Gemeinsamen Kommuniqués. Darin hat sie sich verpflichtet, dafür zu sorgen, daß eine Rückführung der Binnenvertriebenen in ihre Heimatorte nur mit deren ausdrücklicher Zustimmung erfolgt.

Leugnen und Bedrohung der internationalen Gemeinschaft

Die sudanesischen Regierung leugnete lange Zeit die Existenz einer humanitären Katastrophe und erklärt immer wieder, die Armee habe die Situation in Darfur unter Kontrolle. Gleichzeitig wehrt sie sich gegen »internationale Einmischung«, die sie als eine Verletzung ihrer nationalen Souveränität ansieht. Khartum schreckt nicht einmal davor zurück, den UN-Sicherheitsrat vor »jeglicher negativer Intervention« zu warnen und für den Fall einer militärischen Intervention damit zu drohen, daß eine etwaige Eingreiftruppe der internationalen Gemeinschaft – wie in Irak – Ziel von Angriffen werden würde⁹.

Die sudanesischen Regierung begeht seit langem Menschenrechtsverletzungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit und verstößt damit systematisch und massiv gegen Menschenrechte, Völkerrecht und internationale Vereinbarungen. Zehntausende von Menschen sind bereits gestorben, Millionen sind auf der Flucht. Eine Ende der Greuel ist nach wie vor nicht in Sicht.

Reaktion der Vereinten Nationen

Diese Situation verlangt eine eindeutige Positionierung und gezielte Maßnahmen der Weltgemeinschaft im Rahmen der Vereinten Nationen. Bislang handelte sie aber nur sehr zögerlich. Vielmehr muß sich die UN sogar den Vorwurf gefallen lassen, Verstöße gegen das Völkerrecht faktisch zu akzeptieren¹⁰. Welche strukturellen Gründe liegen diesem Verhalten zugrunde?

Das zentrale politische Organ der Vereinten Nationen zur weltweiten Förderung und Durchsetzung der Menschenrechte ist die Menschenrechtskommission (MRK). Im Rahmen der jährlichen Sitzungen der politisch schwachen MRK¹¹ ist es aber nicht gelungen, Sudan kritisch anzugehen. Am 4. Mai 2004 wurde das Land sogar wieder in die MRK aufgenommen. Es gelang auch nicht, eine Mehrheit für eine von der Europäischen Union initiierte Resolution zu finden, in der die sudanesischen Regierung wegen der Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das Völkerrecht in Darfur scharf kritisiert wurde. Statt dessen wurde am 23. April 2004 eine sehr viel schwächer formulierte Erklärung verabschiedet, die ohnehin keinen bindenden, sondern lediglich deklaratorischen Charakter hat¹².

Die MRK kann darüber hinaus Sonderberichterstatter und Arbeitsgruppen einsetzen, die damit beauftragt werden, die Menschenrechtslage in einzelnen Ländern oder in Bezug auf bestimmte Themen zu beobachten und darüber Bericht zu erstatten. Für Sudan wurde im Jahr 2000 der ehemalige deutsche Innenminister, Gerhart Baum, zum Sonderberichterstatter ernannt. Dessen Mandat lief jedoch 2003 aus und wurde – genau in dem Moment, als die Darfur-Krise auf ihren fürchterlichen Höhepunkt zusteuerte – nicht erneuert. Die äußerst kritischen Berichte und Empfehlungen des Sonderberichterstatters verhallen und verhallen bedauerlicherweise weitgehend ungehört¹³.

Mutiger Aufbruch

Afghanistan hat gewählt. Am 9. Oktober haben die Afghanen mit spürbarer Begeisterung in den ersten demokratischen Präsidentschaftswahlen von ihrem Recht Gebrauch gemacht, ihr Staatsoberhaupt frei zu bestimmen. Befürchtete spektakuläre Anschläge durch Al-Qaida oder Taliban blieben aus. Nach 24 Jahren Besatzung und Krieg, Repression und beginnendem Wiederaufbau sind diese Wahlen ein Signal des Aufbruchs. Daran ändert auch ein vermeintlicher Wahlskandal um abwaschbare Tinte nichts. Rasch entpuppte sich dieser »Skandal« als aufgebauschte Sensationsmache, die einer seriösen Bewertung nicht standhielt. Trotz einiger Unregelmäßigkeiten und möglicherweise erforderlicher, begrenzter Nachwahlen wäre eine umfassende Annullierung der Wahl nicht zu rechtfertigen gewesen.

Die Verlierer dieser Wahl standen bereits am Wahltag fest: die *Warlords*, die versuchten, Wähler einzuschüchtern oder gar von der Stimmabgabe abzuhalten. Der Wille der Menschen war stärker, die Drohungen der *Warlords* verfielen vielfach nicht. Vor allem die aktive Rolle der Frauen war ein bestimmender Faktor für die hohe Wahlbeteiligung. Überhaupt beeindruckt das mutige Engagement vieler Frauen in der stark traditionell geprägten afghanischen Gesellschaft. Ebenso ermutigend ist die Beobachtung, daß das Wahlverhalten nicht entlang ethnischer Linien verlief. Wenn Paschtunen, Usbeken oder Hazara ihr Votum für Kandidaten anderer ethnischer Zugehörigkeiten abgeben und dies als nicht ungewöhnlich betrachtet wird, dann deutet sich hier ein Stück politischer Reife an.

Seit den Vereinten Nationen durch Resolution 1378(2001) des Sicherheitsrats, bekräftigt durch das Petersberg-Abkommen vom 5. Dezember 2001, eine führende Rolle beim Wiederaufbau des Landes übertragen wurde, ist einiges geleistet worden. In internationaler Aufgabenteilung wird heute der Aufbau von Rechtsstaat, Sicherheitssektor und Infrastruktur gefördert. Die Präsenz internationaler Streitkräfte, teils im Rahmen der UN-autorisierten Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe (ISAF), teils im Rahmen der amerikanisch geführten Antiterror-Operation *Enduring Freedom*, ist dabei noch für eine geraume Zeit eine *Conditio sine qua non*.

Bisher scheint das afghanische Experiment im großen und ganzen geglückt, doch nicht wenige Herausforderungen bleiben: Drogenanbau und -handel gilt es zu bekämpfen, viele Millionen Landminen müssen beseitigt, die noch bestehenden Milizen entwaffnet, demobilisiert und wiedereingegliedert und die Schulausbildung ausgeweitet und verbessert werden.

Wenn die für Oktober 2005 vorgesehenen Parlamentswahlen erfolgreich sein sollen, wird aber eine breit angelegte, landesweite Aufklärungskampagne notwendig sein. War die Wahl des Präsidenten trotz hoher Analphabeten-Quote erklärbar, werden die Zusammenhänge für die Wahl von Parlamenten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene ungleich schwieriger zu vermitteln sein. Daher sollte auch die weitere Verschiebung der Parlamentswahlen über das Frühjahr 2005 hinaus kein Tabu sein.

Afghanistan im Oktober 2004 – das sind aufgeklärte Mullahs, selbstbewußte Frauen, erwartungsvolle Kinderaugen und einflußloser werdende *Warlords*. Trotz weiter bestehender Sicherheitsrisiken: Die Botschaft dieser Wahl liegt auch im Abschied vom *Failed State* und markiert eine verbreitete Sehnsucht nach friedlichen Lebensbedingungen, Entwicklungschancen und nationaler Einigkeit. Die internationale Unterstützung im langwierigen Prozeß des Staatsaufbaus ist dabei weiter notwendig und sollte nicht auf halbem Wege stehen bleiben. Afghanistan hat das Potential, einen eigenen Weg zu finden, der die politischen, kulturellen und gesellschaftlichen Besonderheiten des Landes berücksichtigt. Diese Wahl war ein erster Schritt.

Ekkehard Griep, geb. 1960, Oberstleutnant i.G., Dipl.-Kfm., ist Dezernent beim Deutschen Militärischen Vertreter bei NATO und EU in Brüssel. Er war Mitglied des Wahlunterstützungsteams der OSZE für die Präsidentschaftswahlen in Afghanistan am 9. Oktober 2004.

Ekkehard Griep □

Die Generalversammlung und ihr Dritter Ausschuß (soziale, humanitäre und kulturelle Fragen, darunter auch Menschenrechte) kann sich nur auf Ersuchen des Sicherheitsrats mit dem Fall befassen. Das ist angesichts der dortigen bisher zum Ausdruck kommenden Zurückhaltung (siehe dazu weiter unten) – nicht zu erwarten. Im übrigen hätte eine Resolution der Generalversammlung auch lediglich Empfehlungscharakter.

Sicherheitsrat in der Verantwortung

Im Fall Darfur handelt es sich um einen schwerwiegenden inneren Konflikt. Es wurden und werden ganz offensichtlich systematische und massive Menschenrechtsverletzungen begangen. Die sudanesishe Regierung ergreift nicht die erforderlichen Maßnahmen, um die Situation zu befrieden. Vielmehr fördert sie diese Menschenrechtsverletzungen sogar durch die Unterstützung der Janjaweed. Aufgrund der systematischen und massiven Menschenrechtsverletzungen handelt es sich also bei der Darfur-Krise ganz eindeutig um eine Friedensbedrohung im Sinne von Artikel 39 der UN-Charta und der Sicherheitsrat müßte Maßnahmen gegen die sudanesishe Regierung ergreifen. Das können friedliche Sanktionsmaßnahmen (Artikel 41) oder militärische Sanktionsmaßnahmen (Artikel 42) sein.

Wenig effektive Maßnahmen

Entsprechende Maßnahmen hat der Sicherheitsrat (bis Oktober 2004) jedoch nicht beschlossen. Gleichwohl war er nicht untätig: Die Befassung mit der Darfur-Krise erfolgte vor allem auf Betreiben der deutschen Präsidentschaft:

- Bereits am 2. und 14. April sowie am 5. Mai befaßte sich der Sicherheitsrat mit Darfur.
- Am 25. Mai 2004 folgte eine deutliche Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats, in der er die Gewalt gegen Zivilisten scharf verurteilte und humanitären Zugang forderte¹⁴.
- Ende Juni/Anfang Juli 2004 reiste Generalsekretär Kofi Annan nach Sudan, um weiteren Druck auszuüben. Das Ergebnis seines Besuchs war das Gemeinsame Kommuniqué (siehe oben)¹⁵. Die sudanesishe Regierung verpflichtete sich darin, die Janjaweed zu entwaffnen, die Sicherheit in Darfur wiederherzustellen und ungehinderten Zugang von internationalen Hilfsorganisationen zum Krisengebiet zu gewährleisten. Trotz dieser vollmundigen Erklärung hat die sudanesishe Regierung in der Folgezeit wenig getan, um die von ihr abgegebenen Versprechen einzuhalten.

Anfang Juli legten die USA dem Sicherheitsrat einen Resolutionsentwurf vor. Annan würdigte die Vorlage und forderte den Sicherheitsrat auf, baldmöglichst eine Resolution zu verabschieden, um den Druck auf die sudanesishe Regierung aufrechtzuerhalten. Doch die unterschiedlichen Interessenlagen ließen trotz häufiger Konsultationen und Expertentreffen eine Einigung auf schnellem Wege nicht zu. Die USA, Großbritannien, Frankreich, Chile und Deutschland sprachen sich von Anfang an dafür aus, weiterhin Druck auf Khartum auszuüben und schnell eine Resolution in diesem Sinne zu verabschieden. Pakistan, China, Rußland und Algerien betonten hingegen die Kooperationswilligkeit der sudanesischen Regierung und die erzielten Fortschritte und setzten sich dafür ein, ihr mehr Zeit zu lassen.

Im Rahmen der darauffolgenden Verhandlungen konnte keine Einigung über die noch offenen zentralen Punkte erzielt werden. Es zeichnete sich immer deutlicher ab, daß eine rasche Verabschiedung nur mit einem schwachen Resolutionstext möglich sein würde. Während sich die Vertreter Pakistans, Chinas, Rußlands und Algeriens vor dem Hintergrund ihrer eigenen Interessen mit unterschiedlichen Argumenten (Pakistan: laufende diplomatische Aktivitäten von Präsident Pervez Musharraf; China: Bemühungen der Afrikanischen Union)

Positionierung der 15 Sicherheitsratsmitglieder zu einer Beschlüßfassung der UN im Fall Darfur

Ständige Mitglieder	
China	<ul style="list-style-type: none"> – verfügt bereits über Ölkonzessionen in beträchtlichem Ausmaß und ist an weiteren interessiert – hat im Juli 2004 einen neuen Vertrag unterzeichnet – hat eine neue Pipeline gebaut, die Darfur mit Khartum verbindet – unterhält enge Wirtschaftsbeziehungen zu Sudan – hat Kleinwaffen geliefert – war gegen eine schnelle Verabschiedung einer Resolution und wollte sudanesischer Regierung mehr Zeit lassen – gegen Sanktionen und gegen Androhungen von Sanktionen – hat sich bei der Abstimmung über Resolution 1556 und Resolution 1564 der Stimme enthalten
Frankreich	<ul style="list-style-type: none"> – hat bereits Ölkonzessionen und darüber hinausgehende Ölinteressen – hat im Juli 2004 einen neuen Vertrag unterzeichnet – drängte dennoch auf rasche Verabschiedung einer Resolution, aber ohne Androhung von Sanktionen – stimmte für Resolution 1556 und Resolution 1564
Großbritannien	<ul style="list-style-type: none"> – es gibt Hinweise auf Waffenlieferungen in beträchtlichem Ausmaß – hat im Juli einen Vertrag über Öl unterzeichnet – unterhält »Special relations« als ehemalige Kolonialmacht – drängte auf rasche Verabschiedung einer Resolution – stimmte für Resolution 1556 und Resolution 1564
Rußland	<ul style="list-style-type: none"> – einzelne Unternehmen sind an Ölkonzession interessiert – hat im Juli 2004 einen neuen Vertrag unterzeichnet – ist einer der wichtigsten Waffenlieferanten Sudans; (hat im Juli 2004 Kampfflugzeuge geliefert) – forderte lange, der sudanesischen Regierung mehr Zeit zu lassen – stimmte für Resolution 1556 (weil, ohne Androhung von Sanktionen) – hat sich bei der Abstimmung über Resolution 1564 der Stimme enthalten
USA	<ul style="list-style-type: none"> – hat Ölinteressen – pflegt enge bilaterale Beziehungen zur SPLM – hat Darfur zu eine der vorrangigsten Prioritäten der amerikanischen Außenpolitik erklärt – brachte Resolutionsentwurf in den Sicherheitsrat ein und drängte auf rasche Verabschiedung einer scharfen Resolution (inkl. Sanktionen) – stimmte für Resolution 1556 und Resolution 1564
Nichtständige Mitglieder des Sicherheitsrats bis Ende 2004	
Angola	<ul style="list-style-type: none"> – betont vor allem die Notwendigkeit der Unterstützung der Afrikanischen Union – stimmte für Resolution 1556 und Resolution 1564
Chile	<ul style="list-style-type: none"> – stimmte für Resolution 1556 und Resolution 1564
Deutschland	<ul style="list-style-type: none"> – hat eine kritische Haltung – engagierte sich erfolgreich für eine Befassung des Sicherheitsrats mit der Darfur-Krise – drängte auf rasche Verabschiedung einer scharfen Resolution (inkl. Sanktionen) – stimmte für Resolution 1556 und Resolution 1564
Pakistan	<ul style="list-style-type: none"> – hat Öl-Konzessionen in beträchtlichem Ausmaß in Sudan – verweist auf islamische Solidarität – war gegen eine schnelle Verabschiedung einer Resolution und wollte sudanesischer Regierung mehr Zeit lassen – gegen Sanktionen und gegen Androhungen von Sanktionen – hat sich bei der Abstimmung über Resolution 1556 und Resolution 1564 der Stimme enthalten
Spanien	<ul style="list-style-type: none"> – es gibt Hinweise auf Waffengeschäfte – drängte auf rasche Verabschiedung einer scharfen Resolution (inkl. Sanktionen) – stimmte für Resolution 1556 und Resolution 1564

Nichtständige Mitglieder des Sicherheitsrats bis Ende 2005	
Algerien	<ul style="list-style-type: none"> – verweist auf islamische Solidarität – war gegen eine schnelle Verabschiedung einer Resolution und wollte sudanesischer Regierung mehr Zeit lassen – gegen Sanktionen und gegen Androhungen von Sanktionen – stimmte für Resolution 1556 – hat sich bei der Abstimmung über Resolution 1564 der Stimme enthalten
Benin	<ul style="list-style-type: none"> – setzte sich teilweise für eine Schwächung des Resolutionsentwurfs ein – wollte den Willen zur Zusammenarbeit der sudanesischen Regierung nicht gefährden – stimmte für Resolution 1556 und Resolution 1564
Brasilien	<ul style="list-style-type: none"> – setzte sich teilweise für eine Schwächung des Resolutionsentwurfs ein – wollte sudanesischer Regierung mehr Zeit lassen – stimmte für Resolution 1556 und Resolution 1564
Philippinen	<ul style="list-style-type: none"> – war gegen eine schnelle Verabschiedung einer Resolution und wollte sudanesischer Regierung mehr Zeit lassen – setzte sich teilweise für eine Schwächung des Resolutionsentwurfs ein – stimmte für Resolution 1556 und Resolution 1564
Rumänien	<ul style="list-style-type: none"> – einzelne Unternehmen sind an Ölkonzessionen interessiert – förderte rasche Verabschiedung – stimmte für Resolution 1556 und Resolution 1564

gegen eine rasche Verabschiedung der Resolution aussprachen und versuchten, den Entscheidungsprozeß zu verlangsamen, zeigten sich die Vertreter der USA, Großbritanniens, Deutschlands und Spaniens entschlossen, eine Verabschiedung der Resolution bis zum 30. Juli 2004 zu erreichen. Möglich war so aber nur noch ein schlechter Kompromiß, der aber immerhin die Entschlossenheit des Sicherheitsrats signalisieren sollte, die – Einschätzungen vieler Beteiligten zufolge – einen stärkeren Eindruck auf die sudanesischen Regierung machen würde als eine deutlichere Positionierung, die aber nur von einem Teil des Sicherheitsrats getragen würde. Die weiteren Bemühungen zielten entsprechend darauf ab, einen Text zu entwerfen, der einstimmig verabschiedet werden konnte.

So verzichteten die im Sicherheitsrat vertretenen EU-Staaten und die USA auf viele ihrer Forderungen. Die Bezeichnung »Genozid« wurde aus der Präambel gestrichen und die »Androhung von Sanktionen« wurde durch die »Androhung von Maßnahmen« ersetzt.

Am 30. Juli 2004 schließlich wurde die Resolution 1556(2004) zwar ohne Gegenstimmen, aber dennoch nicht einstimmig verabschiedet¹⁶. China und Pakistan enthielten sich ungeachtet aller Bemühungen im Vorfeld der Stimme. Die Resolution, beruhend auf Kapitel VII der Charta, spricht lediglich von einer »ethnischen Dimension« des Konflikts, setzt der sudanesischen Regierung eine 30-Tage-Frist zur Entwaffnung der Janjaweed-Milizen und droht mit Maßnahmen nach Artikel 41, nicht aber mit Sanktionen.

Nach Ablauf der Frist – die ohne substantielle Fortschritte verstrich – hat sich der Sicherheitsrat am 18. September zwar erneut mit der Darfur-Krise befaßt und Resolution 1564(2004)¹⁷ ohne Gegenstimmen, aber mit vier Enthaltungen (Algerien, China, Pakistan, Rußland) verabschiedet. Diese ist aber genauso schwach, wenn nicht noch schwächer als die vom 30. Juli: darin wurde nicht einmal mehr eine Frist gesetzt.

Im Ergebnis muß festgestellt werden, daß es dem Sicherheitsrat nicht gelungen ist, eine Resolution zu verabschieden, die ein schnelles und effektives Mittel gegen die Menschenrechtsverletzungen in Darfur ermöglicht hätte. Die verabschiedeten Resolutionen sind zwar wichtig, aber die darin enthaltenen Forderungen und Maßnahmen reichen

nicht aus, um die Darfur-Krise zu lösen. Es wird damit deutlich, daß der Sicherheitsrat erneut seiner Pflicht zur Wahrung des Weltfriedens durch schnelles und wirksames Handeln – wie bereits im Fall Rwanda – nicht nachgekommen ist.

Nationale Interessen der Sicherheitsratmitglieder

Die Gründe für das wiederholte Scheitern des Sicherheitsrats sind vornehmlich in den nationalen Interessen der Mitglieder zu suchen.

Die Darfur-Krise macht auf beklemmende Art und Weise deutlich, daß die Weltgemeinschaft nicht die erforderlichen Konsequenzen aus dem Völkermord in Rwanda gezogen hat¹⁸. Die Vereinten Nationen sind nach wie vor, um schnell und effektiv zu handeln, von der Zustimmung der »P5« abhängig.

Die nationalen Interessen der Staaten sind bekannt: viele halten das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten hoch, um nicht selber zum Ziel von Interventionen der Weltgemeinschaft zu werden. Für China gilt das im Fall der Unabhängigkeitsbestrebungen der Uiguren sowie im Fall Tibet. Für Rußland ist der Tschetschenien-Krieg ein heikles Thema. Pakistan und auch Algerien, die ebenfalls die Verabschiedung einer Resolution verzögert haben, fühlen sich zu islamischer Solidarität mit dem Regime in Khartum verpflichtet. Dabei ignorieren sie aber, daß die Opfer der Darfur-Krise ebenfalls Muslime sind.

Weit wichtiger in diesem Zusammenhang sind wirtschaftliche Interessen. Rußland beispielsweise betreibt regen Waffenhandel mit Sudan. Rußlands MiG Aircraft Corporation hat während der Darfur-Krise, am 20. Juli 2004, zwölf MiG-29 Fulcrum Kampfflugzeuge an die sudanesischen Regierung geliefert – wohl wissend, daß die sudanesischen Regierung nicht davor zurückschreckt, Dörfer und Flüchtlingslager in Darfur zu bombardieren. Ein Waffenembargo gegen die sudanesischen Regierung, das von vielen Seiten gefordert – und von Europa bereits praktiziert wird – ist daher nicht im Interesse Rußlands. Dasselbe gilt im übrigen auch für vermeintlich »zivilere« Länder wie die Schweiz, die das Waffenembargo der EU nutzt, um Waffengeschäfte mit Sudan zu machen¹⁹. Deutschland hat sich in dieser

Hinsicht einiges zu schulden kommen lassen. Drei Jahrzehnte lang hat die deutsche Regierung massiv dazu beigetragen, Sudan mit Waffen zu versorgen²⁰ und ist auch heute noch in der Öl-Branche wirtschaftlich engagiert²¹.

Ein weiteres – vielleicht noch wichtigeres – Handlungsmotiv für die Mitglieder im Sicherheitsrat ist der Faktor Öl. Sudan verfügt über größere Erdölvorkommen. Die Reserven des Landes werden auf zwei Millionen Barrel geschätzt²². Sudan will seine Erdölförderung drastisch erhöhen und ein erheblicher Teil dieser Steigerung soll aus Süddarfur und Westkordofan kommen. Die Konzession dafür befindet sich in den Händen der staatlichen China National Petroleum Corporation (CNPC), des größten ausländischen Investors in der sudanesischen Erdölbranche. Zudem soll noch in diesem Jahr eine von Chinesen gebaute, mehr als 700 Kilometer lange Pipeline den Betrieb aufnehmen und die Erdölfelder in Süddarfur mit der Raffinerie verbinden²³. Ölbohrlizenzen beträchtlichen Ausmaßes haben auch die Unternehmen Zafer aus Pakistan und Total Fina Elf aus Frankreich. So haben im Juli 2004, als in Darfur massive Verbrechen stattfanden, Unternehmen aus Frankreich, Großbritannien, Rußland, China, Malaysia und den Vereinigten Arabischen Emiraten Verträge und Konzessionen im Bereich der Ölförderung mit einem Volumen von 1,7 Milliarden Dollar abgeschlossen. Die Firmen sollen Ölfelder ausbauen, eine 1460 Kilometer lange Pipeline und einen neuen Exporthafen am Roten Meer bauen²⁴. Den Amerikanern wird nachgesagt, es gehe ihnen in Sudan unter anderem darum, die mittlerweile omnipräsenten Firmen China National Petroleum Corporation und die malaysische Petronas von den Bohrlöchern zu verdrängen. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, daß die involvierten Staaten ein Embargo gegen Sudan zu verhindern versuchen.

Weitere Ölbohrlizenzen stehen noch aus und die sudanesishe Regierung läßt durchblicken, daß auch westliche Firmen an den noch zu ersteigenden Konzessionen in Nordsudan interessiert seien²⁵. Zudem hat die Suche nach Erdöl in Norddarfur noch gar nicht begonnen. Solange in Sudan mit Öl eine Menge Geld zu verdienen ist, ist nicht damit zu rechnen, daß sich die interessierten Staaten zu drastischen Maßnahmen gegen die sudanesishe Regierung durchringen werden.

Als weiterer Grund für das zögerliche Handeln der Mitglieder des Sicherheitsrats wird ferner das Mißtrauen gegenüber der »abenteuerlichen Außenpolitik« der USA genannt. Seit dem nach völkerrechtlichen Kriterien illegalen Krieg gegen Irak und der anhaltenden Besatzung des Landes wird befürchtet, daß die USA sich lediglich der ihnen seit längerer Zeit unliebsamen Regierung in Khartum entledigen und damit endlich außenpolitische Erfolge erzielen wollen. Vor allem seit bekannt geworden ist, daß Beweise zur Rechtfertigung der Intervention in den Irak gefälscht wurden, ist das Vertrauen der restlichen Welt getrübt. Eine Folge davon ist, daß Beobachter in der arabischen Welt es nun für möglich halten, daß die USA (und eventuell Großbritannien) auch im Falle Darfurs Beweise fälschen, um ein Eingreifen zu rechtfertigen²⁶.

Es gibt demnach eine Vielzahl wirtschaftlicher, politischer und religiöser Gründe, die die Mitglieder des Sicherheitsrats von einem raschen und effektiven Handeln abhalten. Obwohl die UN zu einer eindeutigen Positionierung, Androhung von Sanktionen und gegebenenfalls auch faktischem militärischen Eingreifen in der Lage sein müßten, ist der Sicherheitsrat durch die Mitglieder gelähmt, die trotz massiver Menschenrechtsverletzungen seitens der sudanesischen Regierung nicht bereit sind, ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung folgend Verantwortung zu übernehmen und die notwendigen Schritte einzuleiten. Dies ist enttäuschend, bestätigt aber die bereits gemachte Erfahrung, daß nichts schwieriger erreichbar zu sein scheint als ein ordnungsgemäßer, erfolgreicher UN-Einsatz. So war es beispielsweise in Kosovo leichter, zur Verhinderung ethnischer Säuberungen eine Allianz ohne UN-Autorisierung zusammenzubekommen, als Einigkeit

über Sanktionen herzustellen, die bei gezieltem Einsatz die Anwendung von Waffengewalt überflüssig machen sollten.

Perspektiven

Die Vereinten Nationen stehen vor einer großen Herausforderung. Wollen sie nicht weiter an Handlungsfähigkeit und Ansehen verlieren, müssen sie verhindern, daß die Welt erneut den Tod zehntausender Menschen hinnimmt, ob nun »Völkermord« oder »ethnische Säuberung« genannt.

Dafür ist es erforderlich, daß die beiden Prämissen, auf denen die Vereinten Nationen aufbauen, nicht nur Lippenbekenntnisse bleiben, sondern geachtet werden:

- Erstens die Bereitschaft aller Staaten (auch der großen) ihr nationalen Interessen dem Völkerrecht unterzuordnen, und
- zweitens die unbefangene und selbstkritische Bereitschaft der »Völker der Vereinten Nationen« die Ursachen der Gewaltausübung zu ergründen und zu beseitigen²⁷.

Langfristig kann nur eine wirkliche Reform des Sicherheitsrats, die die uneingeschränkte Nutzung des Vetorechts beendet, an diesem grundsätzlichen Problem etwas ändern. Bis es dazu kommt, muß darauf hingearbeitet werden, die nationalen Interessen der Mitglieder des Sicherheitsrats öffentlich zu benennen (»Blaming and Ashaming«), um damit gezielt auf diese Mitglieder einzuwirken. Das wird den Menschen in Darfur allerdings leider kaum helfen, die jetzt dringend eine handlungsfähige internationale Gemeinschaft brauchen.

1 Vgl. die Erklärung von George W. Bush v. 9.9.2004, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/09/20040909-10.html>

2 Die deutsche Ministerin für Entwicklungszusammenarbeit, Heidemarie Wiecek-Zeul spricht von einem »Völkermord in Zeitlupe« (Vgl. Die Tageszeitung, 14.7.2004), die USA von einem Genozid (siehe Anm. 1).

3 Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Follow-up to the World Conference on Human Rights. Situation of Human Rights in the Darfur Region of the Sudan, E/CN.4/2005/3, 7. Mai 2004.

4 Amnesty International (AI), Sudan – At the Mercy of Killers. Destruction of Villages in Darfur, London 2004, <http://web.amnesty.org/library/index/engafur540722004>

5 Human Rights Watch (HRW), Darfur Destroyed: Ethnic Cleansing by Government and Militia Forces in Western Sudan, 7. Mai 2004, <http://hrw.org/reports/2004/sudan0504>, sowie HRW, Darfur Documents Confirm Government Policy of Militia Support, Briefing Paper, 19. Juli 2004, <http://hrw.org/english/docs/2004/07/19/darfur9096.htm>

6 AI, Sudan, Darfur: Rape as a Weapon of War. Sexual Violence and its Consequences, London, 19. Juli 2004, <http://www.amnesty.org/actforwomen>

7 Joint Communique between the Government of Sudan and the United Nations on the Occasion of the Visit of the Secretary-General to Sudan, 29 June–3 July 2004, Khartoum, 3. Juli 2004.

8 AI, Sorge um Sicherheit, Folter und Misshandlung – Sudan, 15. Juli 2004, <http://web.amnesty.org/library/index/engafur540802004>

9 Vgl. IRIN News v. 23.7.2004.

10 So der von Hilfsorganisationen erhobene Vorwurf im Kontext der von den UN konzipierten »Safe Areas«, die Kämpfe und Übergriffe außerhalb dieser Lager quasi legitimieren.

11 Vgl. dazu Gerhart R. Baum, Sudanesishe Menschenrechtsbilanz. Innenansichten der Rolle eines Sonderberichterstatters, in: VN, 3/2002, S. 110–115, hier S. 111.

12 E/CN.4/DEC/2004/128

13 Baum, a.a.O. (Anm. 11), S. 110 f.

14 S/PRST/2004/18, abgedruckt in: VN 4/2004, S. 160.

15 Joint Communique, a.a.O. (Anm. 7).

16 Abgedruckt in: VN 4/2004, S. 161f.

17 Im Dokumententeil dieses Heftes abgedruckt, S. 199f.

18 So auch Roméo Dallaire, der Chef der UN-Truppen in Rwanda 1994, vgl. Dallaire, Looking at Darfur, Seeing Rwanda, in: International Herald Tribune, 5.10.2004.

19 Dem Genfer Institut Universitaire de Hautes Études Internationales zufolge war die Schweiz mit Waffenlieferungen in Höhe von 4,3 Millionen US-Dollar zweitgrößter Waffenlieferant Sudans; vgl. Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 3.7.2004.

20 Vgl. Waffen aus Deutschland, Leserbrief von Roman Deckert in der Süddeutschen Zeitung (SZ), 21.9.2004. Vgl. auch: Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV), Sudan: Völkermord mit deutschen Waffen in Darfur?, Göttingen, September 2004.

21 So liefert ein deutsches Unternehmen Röhren für die Pipeline nach Port Sudan. Vgl. Bernhard Streck, Differenz, Indifferenz, Intervention: Sudan und die internationale Gemeinschaft, in: VN 3/2002, S. 106.

22 Ölfirmen investieren Milliarden im Sudan, in: SZ, 28.7.2004.

23 Vertreibungen in Darfur – des Erdöls wegen?, in: NZZ, 16.6.2004.

24 Sudan treibt trotz Darfur-Krise Ausbau der Ölindustrie voran, in: Handelsblatt, 28.7.2004; vgl. auch Ölfirmen investieren Milliarden im Sudan, a.a.O. (Anm. 22).

25 Vertreibungen in Darfur – des Erdöls wegen?, a.a.O. (Anm. 23).

26 Araber fürchten Militärschlag des Westens, in: Financial Times Deutschland, 3.8.2004.

27 Klaus Dicke, Weltgesetzgeber Sicherheitsrat, in: VN 5/2001, S. 163.