

VEREINTE NATIONEN

Herausgegeben von der
Deutschen Gesellschaft für die
Vereinten Nationen (DGVN)



Zeitschrift für die Vereinten Nationen
und ihre Sonderorganisationen

UN ■ ILO ■ FAO ■ UNESCO ■ ICAO ■ IBRD ■ IFC ■ IDA ■ IMF ■ UPU ■ WHO ■ ITU ■ WMO ■ IMO ■
WIPO ■ IFAD ■ UNIDO ■ WTO ■ IAEA ■ WTO ■ CTBTO ■ OPCW ■ UNRWA ■ UNITAR ■ UNICEF ■
UNHCR ■ WFP ■ UNCTAD ■ UNDP ■ UNFPA ■ UNV ■ UNU ■ UNEP ■ INSTRAW ■ UNHSP ■ ECE ■
ESCAP ■ ECLAC ■ ECA ■ ESCWA ■ CERD ■ CCPR ■ CEDAW ■ CESC ■ CAT ■ CAAS ■ CRC ■ CMW ■
UNTSO ■ UNMOGIP ■ UNFICYP ■ UNDOF ■ UNIFIL ■ MINURSO ■ UNOMIG ■ UNMIK ■
UNAMSIL ■ MONUC ■ UNMEE ■ UNMISSET ■ UNMIL



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

5'04

VEREINTE NATIONEN

52. Jahrgang

Oktober 2004

Heft 5

Regina Bernhard · Hildegard Lingnau

Die Vereinten Nationen und die Darfur-Krise
Nationale Interessen stehen einer Lösung im Wege 167

Ekkehard Griep

Standpunkt:
Mutiger Aufbruch 169

Martin Pabst

Chronologie des Scheiterns
Zypern wartet weiter auf seine Wiedervereinigung 173

Lakhdar Brahimi

»Keine Krise ist wie eine andere«
Rede des Sonderberaters des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, anlässlich der
Verleihung der Dag-Hammarskjöld-Ehrenmedaille durch die DGVN, am 8. Juli 2004
in München (Auszüge) 178

Hanna Beate Schöpp-Schilling

Reform der Vertragsorgane des Menschenrechtsschutzes
Neuere Entwicklungen am Beispiel des CEDAW 183

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Friederike Bauer UN mehr gebraucht denn je 188

Monika Lüke Stereotypen immer noch vorherrschend 189

Anja Papenfuß Recht auf Arbeit 191

Buchbesprechungen

Friederike Bauer Cain / Postlewait / Thomson: Emergency Sex And Other Desperate Measures 193

Katja Wiesbrock Chesterman: You, The People 194

Hans Arnold Wesel: Symbolische Politik der Vereinten Nationen 195

Dokumente der Vereinten Nationen

Afghanistan, Burundi, Somalia, Sudan 196

VEREINTE NATIONEN · Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen.

Begründet von Kurt Seinsch.

ISSN: 0042-384X

Herausgeber: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Berlin.

Redaktion: Anja Papenfuß (V.i.S.d.P.), Monique Lehmann, Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin,

☎ (030) 25 93 75-10; Telefax: (030) 25 93 75-29, E-Mail: zeitschrift@dgvn.de

Druck und Verlag: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestr. 3-5, D-76530 Baden-Baden,

☎ (0 72 21) 21 04-0; Telefax: (0 72 21) 21 04-27.

Erscheinungsweise: zweimonatlich.

Bestellungen: Abonnementspreis jährlich (6 Hefte) Euro 41,- (inkl. MwSt.) zuzüglich Versandkosten; Einzelheft: Euro 8,- (inkl. MwSt.) zuzüglich Versandkosten. Bestellungen nehmen entgegen: Nomos Verlagsgesellschaft, Aloisia Hohmann, ☎ (0 72 21) 21 04-39, Telefax: (0 72 21) 21 04-43, E-Mail: hohmann@nomos.de sowie der Buchhandel; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe, Kto. 73 636-751, und Stadtparkasse Baden-Baden, Kto. 5-002266.

Für Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme: sales friendly, Bettina Roos, Reichsstr. 45-47, 53125 Bonn, ☎ (02 28) 92 68 83-5, Telefax (02 28) 92 68 83-6, E-Mail: roos@sales-friendly.de

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht notwendigerweise die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion wieder.

Dieser Ausgabe liegt eine Beilage der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin, bei.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

Präsidium:

Dr. Hans Arnold

Dr. Hans Otto Bräutigam

Dr. Eberhard Brecht,
Bürgermeister der Stadt Quedlinburg

Dr. Fredo Dannenbring

Bärbel Dieckmann,
Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn

Hans Eichel, MdB,
Bundesminister der Finanzen

Prof. Dr. Tono Eitel

Joschka Fischer, MdB,
Bundesminister des Auswärtigen

Dr. Carl-August Fleischhauer

Dr. Walter Gehlhoff †

Hans-Dietrich Genscher

Dr. Wilhelm Höynck

Prof. Dr. Klaus Hüfner

Prälat Dr. Karl Jüsten,
Leiter des Katholischen Büros Berlin

Dr. Dieter Kastrup

Dr. Klaus Kinkel

Matthias Kleinert, DaimlerChrysler AG

Dr. Hans-Werner Lautenschlager

Walter Lewalter

Prof. Dr. Jens Naumann

Detlev Graf zu Rantzau

Prälat Dr. Stephan Reimers, Beauftragter der
Evangelischen Kirche bei der Bundesregierung

Annemarie Renger

Prof. Volker Rittberger, Ph. D.

Dr. Helga Timm

Prof. Dr. Christian Tomuschat

Rüdiger Freiherr von Wechmar

Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker, MdB

Dr. Richard von Weizsäcker

Heidemarie Wieczorek-Zeul, MdB,
Bundesministerin für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung

Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum, Richter
am Internationalen Seegerichtshof in Hamburg

Alexander Graf York von Wartenburg

Vorstand:

Dr. Christoph Zöpel, MdB, Bochum
(Vorsitzender)

Prof. Dr. Thomas Bruha, Hamburg
(Stellvertretender Vorsitzender)

Ekkehard Griep, München
(Stellvertretender Vorsitzender)

Wilfried Koschorreck, Berlin
(Schatzmeister)

Kai Ahlborn, Erfurt

Wolfgang Ehrhart, Bonn

Dr. Manuel Fröhlich, Jena

Armin Laschet, MdEP, Aachen

Christoph Moosbauer, München

Dr. Wolfgang Münch, Ornex

Winfried Nachtwei, MdB, Münster

Prof. Dr. Thomas Risse, Berlin

Landesverbände:

Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun
Vorsitzender, Landesverband Baden-Württemberg

Ekkehard Griep
Vorsitzender, Landesverband Bayern

Dr. Christine Kalb

Vorsitzende, Landesverband Berlin-Brandenburg

Generalsekretariat:

Dr. Beate Wagner, Generalsekretärin
Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin

☎ (030) 25 93 75-0; Telefax: (030) 25 93 75-29

E-Mail: info@dgvn.de

Internet: www.dgvn.de

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 Menschenrechtssituation 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 Khartoum 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.

Chronologie des Scheiterns

Zypern wartet weiter auf seine Wiedervereinigung

MARTIN PABST

»Eine weitere versäumte Chance.«

UN-Generalsekretär Kofi Annan

»Neue Möglichkeiten werden sich ergeben.«

Präsident der Republik Zypern, Tassos Papadopoulos

»Mit dem zyperngriechischen Nein wurde die Teilung der Insel dauerhaft gemacht.«

Türkischer Außenminister Abdullah Gül

Zypern bleibt ein Mühlstein am Hals der Vereinten Nationen. Zwar einigten sich die Konfliktparteien am 13. Februar 2004 in New York darauf, die Verhandlungen auf der Grundlage des ein Jahr zuvor von der zyperntürkischen Regierung verworfenen »Annan-Plans« wieder aufzunehmen und ihn in beiden Inselhälften einem bindenden Referendum zu unterstellen. Doch lehnten drei Viertel der Zyperngriechen den Plan am 24. April ab, während die Zyperntürken mit einer Zweidrittelmehrheit dafür stimmten. Eine »Vereinigte Republik Zypern« kam daraufhin nicht zustande, und am 1. Mai wurde die – de facto nur den zyperngriechischen Süden repräsentierende – Republik Zypern (RZ) in die Europäische Union aufgenommen. Im Nordteil der Insel besteht weiterhin die international nicht anerkannte »Türkische Republik Nordzypern« (TRNZ). EU-Recht kann dort vorerst nicht angewendet werden¹.

Verbesserte Ausgangslage

Die Wiederaufnahme der Verhandlungen wurde durch die Neuausrichtung der türkischen wie der zyperntürkischen Politik erleichtert. Der türkische Ministerpräsident Recep Tayyip Erdogan bewertete das einer Lösung harrende Zypernproblem inzwischen als unerwünschtes Hindernis bei den türkischen Bemühungen für einen baldigen Beginn von EU-Beitrittsverhandlungen. Ohne die strategischen Interessen seines Landes zu opfern, signalisierte er in der Zypernfrage erstmals ernsthafte Kompromißbereitschaft und holte sich hierfür am 23. Januar 2004 die Zustimmung des von Militärs dominierten Nationalen Sicherheitsrats. Unabhängig vom Verhandlungsergebnis war Erdogan zudem bemüht, daß diesmal der türkischen Seite keinesfalls eine unversöhnliche Haltung vorgeworfen werden konnte, und übte deshalb auf die von Ankara abhängige Führung der TRNZ Druck aus, flexibler als im vergangenen Jahr zu agieren. Hinter der Neuausrichtung der türkischen Politik standen auch die Vereinigten Staaten. Außenminister Colin Powell sicherte seinem Amtskollegen Abdullah Gül am 29. Januar in Washington ausdrücklich Unterstützung zu. Aber auch in der TRNZ konnten sich die reformorientierten Kräfte zum Jahreswechsel mehr Geltung verschaffen. Bei den Parlamentswahlen im Dezember 2003 eroberten sie die Hälfte der Sitze, und der bisherige Oppositionsführer Mehmet Ali Talat, ein Unterstützer des Annan-Plans, wurde mit der Regierungsbildung beauftragt. Eine Reihe von Massendemonstrationen verdeutlichte, daß inzwischen eine Mehrheit der Zyperntürken ihrer politischen und wirtschaftlichen Isolation zu entkommen sucht und eine Kompromißlösung mit dem Süden unter dem Dach der Europäischen Union anstrebt. Hingegen machte der noch bis Mitte 2005 amtierende TRNZ-Präsident Rauf Denktaş aus seiner fortdauernden Ablehnung des Annan-Plans keinen Hehl. Doch konnte er sich dem Druck der türkischen Regierung nicht entziehen und mußte am 13. Februar in New York der Wiederaufnahme von Verhandlungen zustimmen, die ihm erstmals keine Vetomöglichkeit beließen.



Dr. Martin Pabst, geb. 1959, Büro »Forschung und Politikberatung« in München, befaßt sich schwerpunktmäßig mit den politischen Entwicklungen im Mittelmeerraum und in Afrika.

EU-Erweiterungskommissar Günter Verheugen signalisierte für den Fall einer konstruktiven (zypern-)türkischen Haltung politisches Entgegenkommen sowie eine großzügige finanzielle Unterstützung einer Zypernlösung.

UN-Generalsekretär Kofi Annan und seinem Sonderbeauftragten Alvaro de Soto gelang es, alle Seiten auf einen Modus zu verpflichten, der eine weitere Vertagung unmöglich machte: Zum einen wurde die endgültige Zustimmung den Verhandlungsführern entzogen und den Volksgruppen übertragen, die kurz vor dem EU-Beitritt Zyperns (1. Mai 2004) bindend über Annahme oder Ablehnung des Annan-Plans abstimmen sollten. Zum andern wurde der Generalsekretär damit beauftragt, eventuell verbleibende Lücken in seinem Plan zu schließen, wenn die Verhandlungen auch nach Hinzuziehung der Regierungen der »Mutterländer« keine Einigung erbrachten.

Da der Präsident der Republik Zypern, Tassos Papadopoulos, den Annan-Plan im März 2003 grundsätzlich befürwortet hatte und auch Griechenland hinter diesem Lösungsansatz stand, schien die Entwicklung endlich auf ein glückliches Ende zuzusteuern.

Verhandlungsmarathon

Die Verhandlungen liefen in drei Phasen ab. In der ersten Phase vom 19. Februar bis 22. März 2004 verhandelten Zyperntürken und Zyperngriechen in Nikosia². Der Meinungswandel auf zyperntürkischer Seite kam zum Ausdruck durch die erstmalige Bildung eines Triumvirats, bestehend aus Präsident Rauf Denktaş, Ministerpräsident Ali Mehmet Talat und Außenminister Serdar Denktaş (dem Sohn des Präsidenten). Die Zyperngriechen forderten Änderungen, die die Praktikabilität der Zypern-Lösung erleichtern sollten, während die Zyperntürken die Bizonalität und die zyperntürkische Identität des Teilstaats zu stärken suchten. Bald wurde aber deutlich, daß nun die Zyperngriechen die größeren Schwierigkeiten bereiteten. Während die Zyperntürken bereits am 24. Februar eine – allerdings umfangreiche und weitreichende – Liste mit Änderungswünschen einreichten, legten die Zyperngriechen ihr Papier erst mit großer Verspätung in der zweiten Verhandlungsrunde vor. Sie bezeichneten ihre Forderungen als nicht grundsätzlicher Art und verweigerten deshalb eigene Kompensationen an die zyperntürkische Seite. Andererseits waren sie nicht bereit, deren Forderungen zu diskutieren, da sie sie als außerhalb des vorgegebenen Rahmens erachteten. Ab dem 15. März fanden keine direkten Verhandlungen mehr statt, sondern nur noch indirekte Gespräche unter Vermittlung des UN-Sonderbeauftragten. Fortschritte machten lediglich die technischen Ausschüsse, die immerhin die beeindruckende Zahl von 131 Gesetzen und Kooperationsabkommen

für eine künftige Vereinigte Republik Zypern fertigstellten und über 2000 Verträge überprüften.

Als keine Einigung zustande kam, lud Annan die beiden Delegationen sowie Vertreter der Regierungen Griechenlands und der Türkei zur zweiten Runde vom 24. bis 30. März nach Bürgenstock bei Luzern ein, wo die Schweizer Regierung ein abgeschiedenes Tagungshotel zur Verfügung stellte. TRNZ-Präsident Denktasch nahm nicht mehr teil, da er keinen Sinn in weiteren Verhandlungen zu erkennen meinte. Damit zwang er sein Gegenüber Tassos Papadopoulos aus der Deckung. Der zyperngriechische Verhandlungsführer nutzte nur zwei von sechs Tagen zu Verhandlungen und verweigerte zudem eine gemeinsame Eröffnungszereemonie. Zwar präsentierte die zyperngriechische Delegation endlich am 25. März einen 44 Seiten starken Forderungskatalog, verweigerte aber die Angabe von Prioritäten, was ein »Geben und Nehmen« ermöglicht hätte. Der UN-Generalsekretär machte daraufhin am 29. März beiden Parteien Kompromißvorschläge in noch offenen Punkten. Nun war es die zyperngriechische Seite, die am folgenden Tag den Annan-Plan in seiner vierten Fassung ablehnte. Weder die Hinzuziehung der Ministerpräsidenten Griechenlands und der Türkei noch das Einwirken der Europäischen Union und der USA konnten den zyperngriechischen Verhandlungsführer Papadopoulos von seiner Verweigerungshaltung abbringen.

Daraufhin wurde der Prozeß in seine dritte Phase überführt. Am 31. März präsentierte Annan auf der Basis des damaligen Standes der Verhandlungen eine über 200 Seiten starke verbindliche fünfte Version seines Planes, die am 24. April in beiden Inselhälften zur Abstimmung vorgelegt wurde³. Nur bei einem doppelten Ja konnte der Annan-Plan in Kraft treten.

»Annan V« – Wesentliche Änderungen

Der Generalsekretär hatte gegenüber beiden Seiten Konzessionen gemacht⁴.

Wichtige Veränderungen zugunsten der *zyperngriechischen* Seite:

- Verkürzung der Übergangsperiode von 30 auf zwei Monate unter gleichzeitiger Abschaffung der beiden Ko-Präsidenten;
- Vergrößerung des Präsidenschaftsrats von sechs auf neun Mitglieder (die zusätzlichen drei Vertreter ohne Stimmrecht);
- Vereinfachung des Rotationsverfahrens zwischen Präsident und Vizepräsidenten (zwei 20-monatige Amtszeiten für den zyperngriechischen, dazwischen eine ebenfalls 20-monatige Amtszeit des zyperntürkischen Präsidenten);
- Territoriale Verantwortung für die Vereinten Nationen in abzutretenden Territorien während der letzten Phase der Gebietskorrekturen;
- Stufenweise Verminderung der Zahl türkischer und griechischer Streitkräfte von jeweils 6000 (wie im März 2003 vorgesehen) auf 950 griechische und 650 türkische Soldaten nach 2018, beziehungsweise nach einem EU-Beitritt der Türkei, mit dem Ziel eines endgültigen Abzugs;
- Verdopplung des rückgabefähigen Eigentums und Restrukturierung der »Eigentumskommission«;
- Wegfall dauerhafter Ausnahmen vom EU-Recht;
- Gesetzliche Verpflichtung der Garantiemächte auf den Annan-Plan durch Einführung einer Ratifizierungspflicht vor Unterzeichnung;
- Frühere Rückkehrmöglichkeit von Vertriebenen in den jeweils anderen Teilstaat (ab dem sechsten Jahr nach Inkrafttreten);
- Abschaffung der Beschränkungen für zweite Wohnsitze;
- Aufnahme eines gerichtlich durchsetzbaren Menschenrechtskatalogs in die Verfassung auf der Basis der Europäischen Menschenrechtskonvention und des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte;

- Einführung eines strikteren Mechanismus zur Kontrolle der Zuwanderungsquoten von Griechen und Türken.

Wichtige Veränderungen zugunsten der *zyperntürkischen* Seite:

- Verminderung der Rückkehrberechtigung bis zu einem maximalen Anteil von 18 statt 21 vH der Bevölkerung in einem Bundesstaat nach 19 Jahren;
- Beginn des Erwerbs von Grund und Boden für Zyperngriechen in der zyperntürkischen Teilrepublik, wenn deren Bruttosozialprodukt 85 vH dessen des zyperngriechischen Bundesstaats erreicht hat;
- Einführung des Rechtes eines Teilstaats, einen Mindestanteil von zwei Dritteln der Bevölkerung, die seine Amtssprache als Muttersprache sprechen, festzusetzen;
- Beschränkung der Wahl der zweiten, paritätisch zusammengesetzten Parlamentskammer (Senat) auf Personen, die die Amtssprache eines Teilstaats als Muttersprache sprechen;
- Verlängerung des Zeitraums für zyperntürkische Gebietsabtretungen um sechs Monate;
- fortdauerndes Stationierungsrecht einer kleinen Anzahl von Soldaten der »Mutterländer« (950 griechische und 650 türkische Soldaten) auch nach einem EU-Beitritt der Türkei⁵.

Den Wunsch der zyperntürkischen Seite nach vorheriger Ratifizierung der Zypern-Lösung durch die Parlamente aller Mitgliedstaaten erfüllte die Europäische Union nicht. Kommissionspräsident Romano Prodi erklärte, daß dies nicht notwendig sei, da nun keine zeitlich unbegrenzten Ausnahmen vom *Acquis communautaire* mehr vorgesehen seien. Denn spätestens mit einem EU-Beitritt der Türkei sollten diese wegfallen. Er sicherte jedoch Rechtssicherheit für alle Bestimmungen zu. Klagen beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wurden nicht, wie von der zyperntürkischen Seite gewünscht, grundsätzlich ausgeschlossen, doch schloß der Plan in seiner letzten Version Briefe ein, die den Gerichtshof informierten, daß der nationale Mechanismus zur Regelung von Eigentumsfragen Vorrang haben solle.

Erste Reaktionen auf den Plan

Auf zyperntürkischer Seite gab es unterschiedliche Reaktionen auf den Plan. Der abwesende Präsident Rauf Denktasch kündigte eine Nein-Empfehlung an. Sein Sohn, Außenminister Serdar Denktasch, nahm eine neutrale Haltung ein, während Ministerpräsident Talat sich zugunsten des Annan-Plans aussprach. Dies war auch die Haltung des türkischen Ministerpräsidenten Erdogan.

Der zyperngriechische Verhandlungsführer Papadopoulos verweigerte dem Dokument bei der Entgegennahme sogar die Unterschrift. Noch bevor eine detaillierte Prüfung von »Annan V« möglich war, erklärte er, daß die Zyperntürken fast alles, die Zyperngriechen jedoch fast nichts bekommen hätten. Griechische Zeitungen verhöhnten den Kompromißvorschlag als »Plan mit Fes«⁶. Eine Woche später bat Präsident Papadopoulos in einer hochemotionalen, knapp einstündigen Fernsehansprache sein Volk inständig, den Plan mit einem »donnernden Nein« abzulehnen.

Griechenlands Ministerpräsident Kostas Karamanlis erklärte zwar, daß die Vorteile die Nachteile überwiegen würden, wollte aber – anders als sein türkisches Pendant – keinen Druck auf die verwandte Volksgruppe ausüben.

Kritik der Zyperngriechen

Die Nein-Kampagne auf zyperngriechischer Seite hatte bereits während der ersten Debatte um den Annan-Plan 2002/2003 eingesetzt und war seither kontinuierlich fortgeführt worden. Politiker aller Parteien, Kirchenführer, Vertriebenenvertreter, Tourismusunternehmer

und Journalisten fanden sich darin wieder, auch wenn sie unterschiedliche Motive hatten:

- ein *taktisches* Nein, das auf einen EU-Beitritt vor einer Zypern-lösung setzte und sich dadurch eine Stärkung der eigenen Position in künftigen Verhandlungen versprach;
- ein *fundamentalistisches* Nein, das Kompromisse ablehnte und Maximalziele wie eine Rückkehr aller zyperngriechischen Vertriebenen und eine Ausweisung aller türkischen Siedler verfolgte;
- ein *indifferentes* Nein, das sich mit dem Status quo der Teilung arrangiert hatte und wenig Sinn in einer Angliederung des unterentwickelten Nordens sah (vergleichbar etwa den bundesdeutschen Wiedervereinigungsskeptikern von 1989/1990).

Papadopoulos handelte als Taktiker und Fundamentalist. Im Ausland war seine Herkunft als Führer der extremistischen zyperngriechischen Untergrundbewegung vergessen, der die im Dezember 1963 einsetzende Einschüchterung und Entrechtung der zyperntürkischen Minderheit im geheimen »Akritas-Plan« zusammen mit anderen vorge-dacht und vorbereitet hatte⁷. Die Präsidentschaftswahl im Januar 2003 gewann er als erklärter Gegner des Annan-Plans. Vom Ausland bedrängt, setzte er zwar verbal den konstruktiven Kurs seines Amtsvorgängers Glafkos Klerides fort, sein engster Berater Tasos Djionis unterstützte jedoch zur gleichen Zeit die Nein-Kampagne. Entlarvend war das Eingeständnis des Präsidenten zum Jahresende 2003, daß seine Zustimmung zum Annan-Plan im vergangenen März nur taktischer Natur gewesen sei. Hätte sein Gegenüber Denktasch ihn befürwortet, so hätte er ihn selbstverständlich abgelehnt⁸. Papadopoulos spielte auf Zeit und versuchte mit allen Mitteln, statt einer »Vereinigten Republik Zypern« die alte Republik Zypern in die Europäische Union zu führen, die 1999 auf dem Gipfel von Helsinki eine Aufnahme auch ohne vorherige Konfliktlösung zugesagt hatte. In seiner Rundfunkansprache appellierte der Präsident an seine Landsleute, ihren international anerkannten Staat nicht zu einem Zeitpunkt aufzugeben, an dem er infolge des EU-Beitritts an politischem Gewicht gewinne.

Das Präsidentenlager beließ es nicht bei bloßer Propaganda, sondern ging zu offenen Manipulationen über. So sorgte die Regierung nicht dafür, die Bevölkerung objektiv über die Bestimmungen des Annan-Plans aufzuklären. Dessen Befürworter wurden vom staatlichen Fernsehen und Radio weitgehend ausgeschlossen, ja selbst dem UN-Sondergesandten de Soto und EU-Kommissar Verheugen wurden Auftritte verweigert. Staatsdienern wurde ein Verlust ihrer Posten und Pensionen prophezeit, wenn sie mit Ja stimmten; Lehrer wurden zur Mobilisierung ihrer Schüler angehalten.

Durch das Vorpreschen von Papadopoulos ließ sich der Koalitionspartner seiner DIKO-Partei, die kommunistische AKEL, in die Defensive drängen. In der Vergangenheit hatte sich die AKEL, mit 35 vH der Stimmen stärkste Partei bei den letzten Parlamentswahlen, stets für eine Kompromißlösung eingesetzt und mit der zyperntürkischen Friedens- und Arbeiterbewegung zusammengearbeitet. Zunächst tendierte die Parteiführung zu einer Ja-Empfehlung, doch zögerte man angesichts der ablehnenden Stimmung eine Entscheidung hinaus. Um doch noch eine Ja-Empfehlung aussprechen zu können, verlangte sie zusätzliche Garantien des UN-Sicherheitsrats beziehungsweise eine Vertagung des Referendums. Als Großbritannien und die USA diesem Wunsch entsprechend im Sicherheitsrat eine Resolution⁹ einbrachten, in der die bis dahin fehlende Garantie der internationalen Gemeinschaft, die Umsetzung der sicherheitsrelevanten Bestimmungen zu überwachen, enthalten war, entsandte Papadopoulos seinen Außenminister nach Moskau. Zwischen der Republik Zypern und der Russischen Föderation bestehen enge wirtschaftliche und militärische Verbindungen. Rußland legte bei der Abstimmung über die Resolution am 21. April ein Veto ein – sein erstes seit 1994¹⁰. Als Grund für die Ablehnung wurde der ungünstige Zeitpunkt des Referendums genannt. Der stellvertretende russische Außenminister

machte deutlich, daß man damit keineswegs die politische Absicht der Resolution in Frage stelle¹¹. Daraufhin empfahl die AKEL am 22. April ein halbherziges Nein.

Vor diesem Hintergrund hatte die Ja-Kampagne geringe Chancen, auch wenn sie Unterstützung von den Altpräsidenten George Vasilios (1988–1993) und Glafkos Klerides (1993–2003) erhielt. Nur die konservative DISY-Partei bekannte sich zu einem klaren Ja. Die Befürworter des Annan-Plans argumentierten, daß sich nach drei Jahrzehnten erstmals eine realistische Chance für die Wiedervereinigung biete. Damit könne die gesamte Insel von der Aufnahme in die Europäische Union profitieren. Ein Fünftel des zyperntürkischen Teilstaats werde an den zyperngriechischen Teilstaat abgetreten, und ca. 120 000 von 180 000 zyperngriechische Vertriebene könnten dorthin übersiedeln. Zehntausende türkische Siedler müßten die Insel verlassen, und eine weitere unkontrollierte Immigration aus der Türkei werde gestoppt. Auch werde die Zahl der türkischen Soldaten von an die 40 000 auf eine symbolische Präsenz von 650 mit dem Ziel des endgültigen Abzugs vermindert. Die internationale Gemeinschaft unterstütze die Lösung politisch und wirtschaftlich (zwei Milliarden Euro hatte eine internationale Geberkonferenz in Brüssel am 15. April zugesagt). Das vielleicht gewichtigste Argument der Befürworter war, daß es zu dem Annan-Plan zu diesem Zeitpunkt wie auch künftig keine realistische Alternative gäbe.

Die Gegner des Planes setzten auf Nationalismus, Turkophobie und Sozialneid: Die an Hürden geknüpfte Vertriebenenrückkehr beziehungsweise Eigentumsrestitution wurde als Verrat an den betroffenen Landsleuten hingestellt. Die fortdauernde Stationierung türkischer Soldaten und die weiterhin gültigen Garantie- und Allianzverträge von 1960 würden die Gefahr einer erneuten militärischen Intervention der Türkei heraufbeschwören. Schließlich argumentierten die Gegner, daß die Zyperngriechen den Löwenanteil der Umsetzungs- und Entwicklungskosten aufbringen müßten und daß eine Abwanderung des Tourismus in den Norden drohe. Bischöfe der orthodoxen Nationalkirche, die weitreichende Grundbesitzansprüche im Norden geltend macht, drohten Befürwortern des Annan-Plans gar mit der Hölle.

Zustimmung der Zyperntürken

Auch TRNZ-Präsident Rauf Denktasch hatte eine Ablehnung des Planes empfohlen: Ohne konföderale Machtverteilung, ohne zeitlich unbegrenzte Ausnahmen vom EU-Recht sei der Annan-Plan ein »Ausverkauf« der Zyperntürken, denen zudem mit einem Fünftel ihres Territoriums und der Umsiedlung von 42 000 Einwohnern zu hohe Opfer abverlangt würden. Infolge des Druckes aus Ankara konnte er seine präsidentiellen Machtmittel aber nicht wie sein zyperngriechischer Amtskollege zur Torpedierung des Planes einsetzen.

Wie Meinungsumfragen und Demonstrationen klar bestätigten, folgte inzwischen die Mehrheit der Zyperntürken der Ja-Empfehlung von Talat und Erdogan. Sie wählten ein Ende der politischen und wirtschaftlichen Isolation und einen Neubeginn unter dem Dach der Europäischen Union.

Das entscheidende Referendum

Angst vor dem mächtigen Nachbarn Türkei, wirtschaftliche Sorgen, aber auch Gleichgültigkeit bestimmten den Wahlausgang am 24. April im griechischen Teil der Insel. Mit 75,8 vH Nein-Stimmen erreichte Präsident Papadopoulos die gewünschte hohe Ablehnungsquote, die eine baldige Wiederaufnahme von Verhandlungen auf der Basis des Annan-Plans unmöglich machte. Die Ablehnung in der südwestlichen Region Paphos war mit 84,0 vH am höchsten: Hier ist der Einfluß der orthodoxen Kirche besonders groß, hier haben Tourismusunternehmer in den vergangenen Jahrzehnten beträchtliche Investitionen getätigt. Außerdem wurde diese Region von der Grenzöffnung im April vergangenen Jahres weniger geprägt als beispielsweise

se die Hauptstadt Nikosia, wo »nur« 70 vH mit Nein votierten. Die Zyperntürken stimmten mit 64,9 vH für die Annahme des Planes.

EU-Erweiterungskommissar Verheugen reagierte tief enttäuscht und sah sich von Präsident Papadopoulos »hintergangen«, da dieser ihm zugesichert habe, sich vor dem Referendum neutral zu verhalten¹². Ähnlich äußerte sich EU-Außenkommissar Chris Patten. Kofi Annan formulierte in seinem Bericht vorsichtiger: Angesichts der früheren Bekenntnisse zu dem Lösungsplan sei er über das Verhalten von Papadopoulos »überrascht«. Dessen Argumentation widersprach er allerdings in aller Deutlichkeit:

»Ich glaube nicht, daß die Ansprache in einer Reihe von Punkten den Inhalt des Planes korrekt widerspiegelte. Auch akzeptiere ich nicht das in der Ansprache benutzte und später wiederholte Argument, daß in der letzten Version des Planes den zyperntürkischen Bedenken Genüge getan worden sei, die zyperngriechischen Bedenken hingegen weitgehend ignoriert worden seien (...). Es wäre vielleicht möglich gewesen, weitere zyperngriechische Bedenken zu berücksichtigen, wenn die zyperngriechische Seite sich stärker zu einem Geben und Nehmen bereit gezeigt und zuvor Prioritäten genannt hätte¹³«.

Die internationalen finanziellen Zusagen für die Umsetzung des Planes bezeichnete Annan als ausreichend.

Ebenso groß war die Enttäuschung bei den Zyperntürken. Vergeblich hatte Ministerpräsident Talat noch versucht, mit einem persönlichen Besuch in Süd-Nikosia die AKEL-Führung zu einer Ja-Empfehlung zu bewegen. Es war der erste Besuch eines TRNZ-Ministerpräsidenten in der Republik Zypern gewesen.

Klarer diplomatischer Gewinner war lediglich die Türkei. Ohne zu echten Konzessionen in bezug auf Zypern gezwungen zu sein, kann sich die Türkei nun in den Verhandlungen mit der EU als konstruktive Partei präsentieren. Die Zukunft wird zeigen, ob die Kompromißbereitschaft der türkischen Regierung anhält oder nur taktischer Natur war.

Mit der Teilung leben

Mit Sorge blickt die internationale Gemeinschaft seither auf die Haltung der Zyperntürken. Werden sie weiterhin auf EU-Kurs bleiben und das Gespräch mit dem Süden suchen? Werden sie sich enttäuscht abwenden und wieder in enger Anlehnung an die Türkei die diplomatische Anerkennung ihres Separatstaats betreiben? Oder werden sie sich gar – erleichtert durch die Öffnung der Demarkationslinie und den EU-Beitritt der Republik Zypern – in großer Zahl in die Europäische Union absetzen und so die desolote wirtschaftliche Lage des Nordens noch vergrößern?

Der UN-Generalsekretär rief die Zyperntürken dazu auf, am Ziel der Wiedervereinigung festzuhalten und kündigte Erleichterungen des Embargos an. Gleichzeitig warnte er, daß eine diplomatische Anerkennung der TRNZ gegen geltendes Völkerrecht, sprich die Resolutionen 541 (1983) und 550 (1984) des UN-Sicherheitsrats, verstoße. Denn der türkische Außenminister Gül hatte im Fall eines zyperntürkischen Ja und eines zyperngriechischen Nein mit einer internationalen Kampagne zugunsten einer Anerkennung der TRNZ gedroht¹⁴. Primäre Zielgruppe wären befreundete islamische Staaten wie Pakistan, das 1983/1984 als einziges Sicherheitsratsmitglied gegen die Resolutionen gestimmt hatte, oder Bangladesch, das 1983 die TRNZ als einziges Land neben der Türkei anerkannt, diesen Schritt auf Druck der USA aber wieder zurückgezogen hatte. Allerdings blieb die türkische Anerkennungskampagne bisher aus. Ankara und Nord-Nikosia werben derzeit für verbesserte politische und wirtschaftliche Beziehungen unterhalb der Souveränitätsschwelle.

Diese Position findet gewichtige Fürsprecher. Bereits vor dem Referendum hatte der britische Außenminister Jack Straw verkündet, daß im Falle eines zyperntürkischen Ja und eines zyperngriechischen Nein die Republik Zypern in der EU nur noch den Süden repräsentiere und der Norden mit Belohnungen rechnen könne¹⁵. Der amerikanische

Zypern-Koordinator Thomas Weston hatte geäußert, daß die sich verweigernde Partei einen hohen Preis bezahlen müsse¹⁶. Verheugen wies nach dem Referendum darauf hin, daß die konstruktive Seite für ihre Haltung nicht bestraft werden dürfe. Vom 1. Mai 2004 an wurde EU-Bürgern die volle Bewegungsfreiheit zwischen beiden Inselhälften garantiert – bisher hatte die Republik Zypern die Einreise von Personen verhindert, die über »illegale« Häfen oder Flugplätze des Nordens eingereist waren. Die von der Europäischen Kommission gleichzeitig vorgesehene Aufnahme direkten Handels zwischen dem Norden und dem Süden und die Weiterverschiffung von Handelsgütern über Häfen des Südens scheiterten zunächst am Widerstand der Republik Zypern. Schließlich wurden die Regelungen im Juli beschlossen und traten am 23. August 2004 in Kraft.

Im Juli schlug Verheugen zudem die Aufnahme direkter Handelsbeziehungen mit dem Norden, die Förderung dortiger Exporte in die EU durch Zollvergünstigungen sowie die Genehmigung von Direktflügen vor. Außerdem will die Kommission den Ausbau des Tourismus im Norden mit 259 Millionen Euro fördern. Alle genannten Maßnahmen würden jedoch keine diplomatische Anerkennung der TRNZ implizieren. Doch gewinnt deren Regierung nun offenkundig faktisch an Akzeptanz. So wurde Talat bei seinem USA-Besuch im Mai 2004 als »TRNC Prime Minister« titulierte.

Wie geht es weiter?

Zweifelsohne bedeutet das Scheitern des Annan-Plans einen schmerzlichen Rückschlag für die Vereinten Nationen. Die wesentlichen Gründe waren mangelnder Kompromißwillen und zu starker Zeitdruck in der Endphase. Was den ersten Punkt anbetrifft, so sind daran schon zahlreiche UN-Zyperninitiativen gescheitert. Immer wieder haben es Inselpolitiker beider Seiten vorgezogen, ihrer Klientel unrealistische Maximalziele zu suggerieren, anstatt einen zukunftsorientierten Kompromiß zu wagen. Die Schuld am Mißlingen von Verhandlungen pflanzte man dann der jeweiligen Gegenseite anzulasten. Durch Einführung einer eventuellen Lückenschließung durch ihn selbst sowie bindender Volksabstimmungen suchte der UN-Generalsekretär diesen Automatismus zu unterlaufen, doch gelang es der zyperngriechischen Führung vor dem Referendum, erfolgreich gegen den Lösungsvorschlag Stimmung zu machen.

Das kurze Zeitfenster bis zum 1. Mai 2004, dem Stichtag des EU-Beitritts, erwies sich schließlich als Handicap. Am Ende rächte es sich, daß Zyperntürken wie Zyperngriechen in den früheren Verhandlungsrunden der Jahre 2002/2003 kostbare Zeit verspielt hatten. Der letzte Anlauf mußte in sechs Wochen bewältigt werden, vor dem Referendum blieben ganze drei Wochen, um den Stimmberechtigten die Vor- und Nachteile des inklusive Anlagen und Erläuterungen über 9000 Seiten starken Dokuments aufzuzeigen. Die weltweite Erfahrung mit Referenden zeigt, daß mindestens eine doppelt so lange Vorlaufzeit notwendig und üblich ist. Der zyperngriechischen Ja-Kampagne dürfte die kurze Vorbereitungsphase mehr geschadet haben als der zyperngriechischen Nein-Kampagne, die in wesentlich stärkerem Ausmaß auf emotionale Argumente wie Ängste zurückgreifen konnte.

Natürlich hatte der Termindruck grundsätzlich auch Vorzüge, zwang er doch die Beteiligten erstmals zu beschleunigterem Verhandeln und setzte durch die Erwartung des EU-Beitritts greifbare Anreize. Auf zyperntürkischer Seite trug dies in wesentlichem Maße zu einer konstruktiveren Haltung bei. Doch erwies es sich als fatal, daß die Europäische Union im Dezember 1999 in Helsinki die Aufnahme der Republik Zypern auch ohne vorherige Konfliktlösung zugesagt hatte. Mit diesem Blankoscheck wurde die zyperngriechische Führung nicht zu wirklichen Kompromissen bewegt und konnte es sich leisten, weiterhin auf Zeit spielen. Hätte die Europäische Union die Aufnahme Zyperns zum 1. Mai 2004 nur nach erfolgter Konfliktlösung zugesagt, so wären gleiche Bedingungen geschaffen worden, und das Zeitfen-

ster hätte sich möglicherweise auf beiden Seiten positiv ausgewirkt. Am Scheitern des Annan-Plans trägt somit die Europäische Union eine Mitschuld – insbesondere die damalige griechische Regierung unter Kostas Simitis, die mit der Drohung der Blockierung der EU-Ost-erweiterung die fatale Entscheidung von 1999 herbeigeführt hatte.

UN-Generalsekretär Kofi Annan kann für sich verbuchen, daß er einer Zypernlösung näher als alle seine Vorgänger gekommen ist. Sein Plan ist der bisher umfassendste Lösungsansatz. Er basiert nicht auf abstrakten Überlegungen, sondern faßt die über Jahrzehnte entwickelten Vorstellungen und Forderungen beider Seiten in einem austarieren Kompromiß zusammen. Wer eine Zypernlösung ernsthaft anstrebt, kann kaum zu einer grundsätzlich anderen Lösung kommen.

Auch wenn der Generalsekretär nach dem negativen Ausgang des Referendums seine Vermittlungsbemühungen einstellte und das Büro seines Sonderbeauftragten in Nikosia schließen ließ, deutete er doch in seinem Bericht an den UN-Sicherheitsrat an, daß sein Vorschlag auf dem Tisch bleibe: »Während der Plan infolge des Referendums, juristisch gesehen, null und nichtig ist, bedeutet seine Annahme durch die zyperntürkischen Wähler, daß die Umrisse einer endgültigen Zypernlösung feststehen dürften. Der Plan bleibt die einzige absehbare Grundlage, auf der die Zyprioten eine Einigung erzielen können¹⁷.«

Die Zukunft wird zeigen, ob die Führung der Republik Zypern auf Druck oder Kompromisse setzt. Ein rücksichtsloser Einsatz ihres Vetorechts würde das Neumitglied in der Europäischen Union sicherlich noch stärker isolieren als es bereits jetzt der Fall ist. Das »Mutterland« Griechenland könnte die Rolle eines konstruktiven Ratgebers und Vermittlers übernehmen.

Leider steht es um die Beziehungen zwischen der Republik Zypern und der Türkei derzeit nicht zum Besten. Die RZ blockiert weiterhin die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen direkten Handelsbeziehungen mit der TRNZ und andere Erleichterungen. Auf Einwirken der RZ hin scheiterte Anfang Oktober die gemeinsame Außenministerkonferenz der Europäischen Union und der Organisation der Islamischen Konferenz, wo die TRNZ Beobachterstatus genießt und – in Anlehnung an die Terminologie des Annan-Plans – als »Türkisch-Zypriotischer Staat« geführt wird. Während die Türkei eine Vertretung der zyperntürkischen Delegation unter dieser Bezeichnung verlangte, bezeichnete die RZ einen solchen Status als völlig inakzeptabel. Die niederländische EU-Präsidentschaft forderte die Türkei daraufhin zu einer Änderung ihrer Haltung auf und drohte mit einem Boykott der Konferenz. Schließlich sagte Ankara das Treffen in Istanbul ab¹⁸.

Am 2. Oktober kündigte die Türkei an, die Zollunion mit der EU auf das Gebiet der RZ auszudehnen. Dieser Schritt beinhaltet jedoch keine diplomatische Anerkennung. An den Sonderbeziehungen zur TRNZ werde man festhalten. Damit besteht weiterhin der kuriose Fall, daß der EU-Beitrittskandidat Türkei mit einem der EU-Mitgliedstaaten keine diplomatischen Beziehungen pflegt und nach dessen Auffassung sogar einen Teil des Staatsgebiets besetzt hält. Nun droht RZ-Präsident Papadopoulos gar damit, im Dezember ein Veto gegen die Aufnahme von EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei einzulegen, wenn Ankara nicht vorher die RZ anerkennt und zumindest einen Teil seiner Streitkräfte aus Nordzypern abzieht.

Annan konstatierte nach dem gescheiterten Referendum eine Abkühlung der Beziehungen zwischen den Führern beider Volksgruppen und eine Rückkehr zum gegenseitigen Mißtrauen früherer Jahre. Allerdings habe die Grenzöffnung vom April 2003 die zwischenmenschlichen Kontakte auf unterer Ebene wesentlich verbessert¹⁹.

Positiv könnte sich der in beiden Teilen der Insel anstehende Generationenwechsel auswirken. Denn sowohl der 70-jährige Tassos Papadopoulos im Süden wie auch der 80-jährige Rauf Denktasch im Norden sind Veteranen der gewaltsamen Zusammenstöße der fünfziger und sechziger Jahre. Beim Stimmungsumschwung unter den Zyperntürken zeigte sich bereits der positive Einfluß der jüngeren Ge-

neration, die von bitteren Erfahrungen und Vorurteilen der Vergangenheit weniger stark geprägt ist als ihre Eltern- und Großelterngeneration. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß im Süden zahlreiche junge Zyperngriechen für ein Nein mobilisiert werden konnten. Die jahrzehntelange Trennung der beiden Inselhälften hat gerade im reicheren Süden ein Desinteresse am ärmeren Norden und dessen Bewohnern hervorgebracht.

Eine wichtige Rolle wird nun der Europäischen Union zukommen, die mit sensiblem Vorgehen auf unterschiedlichen Ebenen das Zusammenwachsen fördern kann. Sicherlich müßte sie auch der Türkei entgegenkommen, denn ein zentraler Schlüssel zur Lösung der Zypernfrage wird weiterhin in Ankara liegen.

Umstrukturierung von UNFICYP?

Bei einer Umsetzung des Annan-Plans hätte das Mandat der UN-Friedenstruppe neu definiert werden müssen. Zusätzliche Aufgaben wie die Unterstützung, Überwachung und Verifizierung der Gebietsabtretungen, der Bevölkerungsumsiedlung, der Flüchtlingsrückkehr, der Eigentumsrestitution und der Entmilitarisierung wären hinzuge-treten. Dies hätte eine Verdopplung der Kräfte und eine Ausweitung des Einsatzes von der Pufferzone auf das gesamte Inselterritorium erfordert.

Infolge der ablehnenden Volksabstimmung im Süden wurde der Status quo bekräftigt. Der UN-Generalsekretär empfahl dem Sicherheitsrat eine dreimonatige Evaluierung des Mandats, der Truppenstärke und des Einsatzkonzepts der seit 1964 stationierten Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP)²⁰. In seiner Resolution 1584(2004) vom 11. Juni 2004 verlängerte der Sicherheitsrat das UNFICYP-Mandat bis zum 15. Dezember 2004 und beauftragte Kofi Annan mit der vorgeschlagenen Überprüfung²¹.



In diesem Überprüfungsbericht vom 24. September hob der Generalsekretär hervor, daß sich die Sicherheitslage in den letzten Jahren positiv entwickelt habe²². Die Zahl der Grenzzwischenfälle habe stetig abgenommen, das letzte Todesopfer an der Pufferzone sei 1996 zu beklagen gewesen. Um die Einhaltung des Waffenstillstands zu garantieren und günstige Bedingungen für eine friedliche Konfliktlösung zu schaffen, sei eine fortdauernde Präsenz von UNFICYP grundsätzlich sinnvoll und werde auch von den Konfliktparteien begrüßt. Doch sei eine ständige Präsenz der Blauhelme in allen Teilen der 180 km langen Pufferzone nicht mehr notwendig.

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

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

»Keine Krise ist wie eine andere«

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

LAKHDAR BRAHIMI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Drittens: Es ist besser, der Versuchung zu widerstehen, einen Sieg zu früh zu verkünden, denn wie uns die Erfahrung jetzt zeigt, können anfangs erfolgreich erscheinende Prozesse einige Jahre später ins Stocken geraten, wenn sie keine nachhaltige Unterstützung erhalten. Sie werden sich in diesem Zusammenhang an das bekannte Zitat des chinesischen Führers Chou En-Lai erinnern. Als er danach gefragt wurde, welche Auswirkungen die Französische Revolution auf die Moderne Welt hatte, antwortete er, »es ist zu früh, das zu sagen.« Ich beginne, die Weisheit, die in dieser Antwort liegt, schätzen zu lernen. *Und Viertens:* Wegen all dieser Gründe, die ich soeben benannt habe, bin ich der Ansicht, daß das Geschäft des Friedensschaffens nicht leichter wird. Ja, natürlich ist jedem klar, daß Angelegenheiten von Krieg und Frieden letztlich schwierig und kompliziert sind. Problematisch dabei ist, daß unsere Erwartungen und unsere Agenda nicht realistischer werden. Statt dessen sind sie ambitionierter und facettenreicher geworden und haben das Ziel, Gerechtigkeit, nationale Aussöhnung, Menschenrechte, Gleichstellung, Rechtsstaatlichkeit, nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und Demokratie, alles mit einem Male, beginnend vom Tag eins, jetzt, unverzüglich, auch inmitten des Konflikts zu fördern.

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

Libanon

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



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

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

Südafrika

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

Soweit, so gut, möchte man meinen.

Haiti

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

Zur Person

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Afghanistan

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

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

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

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

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

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

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

Irak

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Diese Regierung wird in jedem Fall nur für etwa sieben Monate im Amt sein. Außerdem wurde sie von den Menschen in allen Teilen Iraks recht gut angenommen. Zumindest sind die Iraker bereit, der Übergangsregierung eine Chance zu geben, sich zu beweisen. Was die

Regierung betrifft, so weiß ich, daß der Ministerpräsident und seine Kollegen sich bewußt sind, daß sie Ergebnisse vorweisen müssen, und zwar schnell, oder aber sie riskieren, die Zustimmung der Bevölkerung zu verlieren. Es liegt auf der Hand, daß ihre Arbeit nicht einfach sein wird.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Die Aufgabe des UN-Vermittlers oder Unterhändlers besteht darin, allen Parteien genau und unvoreingenommen zuzuhören und sich da-

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

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

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

Reform der Vertragsorgane des Menschenrechtsschutzes

Neuere Entwicklungen am Beispiel des CEDAW

HANNA BEATE SCHÖPP-SCHILLING

Wenn von den Reformen in den Vereinten Nationen die Rede ist, beziehen sie sich in 95 vH der Fälle auf den Sicherheitsrat, das Sekretariat und die Friedenssicherung. Auch im Bereich der Menschenrechtsgremien wird über Reformen nachgedacht. Seit Januar 2004 haben die Diskussion um die Arbeitsmethoden der sieben UN-Menschenrechtsvertragsausschüsse allgemein sowie diejenige im Vertragsausschuß für das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) im besonderen weitere Entwicklungen gezeigt¹. Beide Diskussionen laufen allerdings immer noch in großen Teilen parallel, obwohl ihnen die gleiche Problematik zugrunde liegt und sie nach dem Zeitplan der Vereinten Nationen im Sommer 2005 zusammengeführt werden sollen.

Reformbedarf

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



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

Die Bemühungen in den Vereinten Nationen, den Menschenrechtsschutz wirksamer werden zu lassen, finden auf drei Ebenen statt: in den Ausschüssen selbst, in den ausschlußübergreifenden Gremien und beim Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte. In den Ausschüssen werden vornehmlich – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – die Arbeitsmethoden auf die Verbesserung von Effizienz und Effektivität hin überprüft. Um eine Harmonisierung der Arbeitsmethoden geht es bei der jährlich stattfindenden ausschlußübergreifenden Tagung (Inter-Committee Meeting) und dem ebenfalls einmal im Jahr stattfindenden Treffen ihrer Vorsitzenden². Parallel dazu schreiten aber auch die Bemühungen des UN-Sekretariats voran, die vom Generalsekretär im September 2002 angestoßene Reform auch der Vertragsorgane des Menschenrechtsschutzes umzusetzen³. So legte am

9. Juni 2004 das Amt des Hohen Kommissars in Genf zusammen mit der Abteilung Frauenförderung des Sekretariats in New York einen Entwurf neuer Richtlinien für den derzeit favorisierten erweiterten gemeinsamen Allgemeinen Bericht (Common Core Document) vor. Dieser Allgemeine Bericht soll in Zukunft für alle Vertragsstaaten verbindlich sein. Er soll immer zusammen mit den jeweils kürzeren vertragspezifischen Berichten (Treaty Specific Reports oder Targeted Reports) nach den einzelnen Pakten/Übereinkommen den relevanten Ausschüssen vorgelegt werden, und zwar in einem Zeitrahmen von maximal 18 Monaten. Mit dieser Kombination erhofft man sich, die Last der Berichterstattung für die Staaten und die Bearbeitungszeit in den Ausschüssen maßgeblich zu verringern⁴.

Neuere Entwicklungen im CEDAW

Im folgenden werde ich auf die neuesten Beschlüsse des CEDAW eingehen⁵ und danach eine erste Bewertung des Entwurfs der neuen Richtlinien für die Berichterstattung aus meiner Sicht als Sachverständige im CEDAW vornehmen.

Dank der Initiative und Unterstützung der niederländischen Regierung und des Netherlands Institute of Human Rights (SIM) konnte sich der CEDAW im Mai 2004 in Utrecht auf einer weiteren informellen Sondertagung⁶ mit seinen Arbeitsmethoden befassen – einer Aufgabe, für die er im Rahmen seiner formellen Tagungen⁷ nie genug Zeit hat. Vor welchen Problemen die Arbeit des CEDAW steht, zeigt allein bereits die Tatsache, daß am 30. Mai 2004 45 von den derzeit 177 Vertragsstaaten des Übereinkommens (Stand: August 2004) darauf warteten, daß ihre zum Teil schon vor Jahren abgegebenen und oft mehrere Berichtsperioden umfassenden Berichte vom Ausschuss diskutiert würden⁸. Auf der anderen Seite waren weitere 114 Vertragsstaaten mit insgesamt 230 Berichten überfällig, davon 53 seit mehr als fünf Jahren, und acht hatten seit der Ratifizierung des Übereinkommens in den achtziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts überhaupt noch nie berichtet⁹. Hinzu kommen, nach Maßgabe des inzwischen von 62 Vertragsstaaten ratifizierten Fakultativprotokolls, die derzeitige Bearbeitung von vier Eingaben und der Abschluß der ersten Untersuchung durch den CEDAW. Es ist zu erwarten, daß sich der Überhang an Berichten sowie die Zahl der Eingaben beziehungsweise der Untersuchungen in Zukunft erhöhen wird.

Dieser dramatische Zustand allein macht deutlich, daß eine bloße Rationalisierung der Arbeitsmethoden – so sinnvoll sie in ihren einzelnen Schritten auch sein mag – nicht ausreichen kann, um tragfähige Lösungen zu finden. Dennoch sind die im Mai formulierten Empfehlungen, die der Ausschuss formal auf der 31. Tagung im Juli 2004 annahm, ein vorläufiger wichtiger Schritt. Denn derzeit ist ohnehin nicht klar, ob, in welcher Form und wann die diskutierten allgemeinen Reformvorstellungen zur Berichterstattung umgesetzt werden.

Angesichts der chronisch knappen Arbeitszeit des CEDAW erscheint es daher als nur logisch – wenn auch aus meiner Sicht bedauerlich –, daß der Ausschuss die im Januar 2004 nach dem Beispiel des Kinderrechtsausschusses¹⁰ favorisierte Änderung seiner Arbeitsmethoden nun doch nicht beschloß. Die Änderung hätte darin bestanden, daß der Ausschuss sich in Zukunft für die Diskussion der nachfolgenden Berichte – aufgrund des hohen Ratifikationsstands des Übereinkommens wird es bald keine ersten Berichte mehr geben – in zwei Arbeitsgruppen (»Kammern«) aufteilt und damit eventuell statt der bisherigen acht jetzt 14 Vertragsstaaten auf einer Tagung behandeln könnte. Statt dessen beschloß er, die 59. Generalversammlung im Herbst 2004 um jeweils eine zusätzliche Sitzungswoche für die 33., 34. und 35. Tagung (Sommer 2005 bis einschließlich Sommer 2006) und ab der 36. Tagung (Januar 2007) um grundsätzlich drei (statt der bisherigen zwei) dreiwöchige Tagungen pro Jahr zu bitten¹¹. Wird dieser Bitte stattgegeben, würde der CEDAW hinsichtlich der ihm ge-

währten Arbeitszeit endlich einigen der anderen Vertragsausschüsse mit ähnlichem Ratifikationsstand oder ähnlicher Arbeitsbelastung durch Eingaben und Untersuchungen gleichgestellt. Daß es nicht zu einem Beschluß für ein »Zweikammersystem« kam, das im Januar als zu erprobende Zwischenlösung durchaus Zustimmung gefunden hatte, hat verschiedene Gründe, die hier wegen der Vertraulichkeit der Beratungen nicht weiter ausgeführt werden können. Entscheidend war schließlich zum einen der Kostenfaktor: die Kosten für eine zusätzliche Woche pro Tagung im Vergleich zu einer Teilung in zwei »Kammern« liegen nur um ungefähr 21 000 US-Dollar höher; zum andern war es jedoch auch eine Frage des Prinzips, nämlich der Wunsch der Sachverständigen, die grundsätzliche Schlechterstellung des CEDAW hinsichtlich seiner Arbeitszeit zu beenden.

Die 59. Generalversammlung der Vereinten Nationen wird sich also sowohl mit der Forderung des Kinderrechtsausschusses nach einer Finanzierung eines »Zweikammersystems«¹² als auch mit dem Anliegen des CEDAW für mehr Arbeitszeit befassen müssen. Ob die Generalversammlung diesen beiden Forderungen entsprechen oder das »Zweikammersystem« auch für den CEDAW trotz seines eigenen anderslautenden Beschlusses favorisieren wird, ist derzeit ungewiß. Der konkrete Arbeitsablauf bei einem »Zweikammersystem« wäre zumindest für den CEDAW noch nicht klar, und auf jeden Fall würden auch bei dieser Lösung zusätzliche Kosten für beide Vertragsorgane anfallen. Vorstellbar ist aber auch, daß die Generalversammlung, angesichts der jetzt diskutierten neuen Richtlinien für die Berichterstattung, bei neuen kostenträchtigen Entscheidungen grundsätzlich zurückhaltend sein wird.

Neue Arbeitsmethoden des CEDAW

- Ab der 32. Tagung im Januar 2005 werden auch für den ersten Bericht eines Vertragsstaats nur noch zwei statt der bisherigen drei Sitzungen veranschlagt. Dafür wird aber – wie bereits bisher für die Folgeberichte – in der vorbereitenden Arbeitsgruppe eine auf 30 Fragen begrenzte Liste erstellt, die vom Vertragsstaat vor der Sitzung schriftlich beantwortet werden muß.
- Die Rolle der für die Länderberichterstattung verantwortlichen Person (Country Rapporteur) wird gestärkt, und mit dieser Person im Mittelpunkt übernehmen kleine Gruppen von Sachverständigen für jeweils ein bestimmtes Land (Country Task Forces) die Gesprächsführung, so daß nicht mehr alle Sachverständigen zu jedem Land persönlich zu Wort kommen. Vielmehr sollen sie ihre Fragen der entsprechenden Gruppe übermitteln¹³. Ziel ist es, Wiederholungen bei den Interventionen der Sachverständigen zu vermeiden (was allerdings sowieso kaum noch der Fall ist) und die Diskussionszeit zu verkürzen.
- Der Ablauf der Erarbeitung und Verabschiedung der Abschließenden Bemerkungen wurde gestrafft und mehr oder weniger in die Zeit außerhalb der formalen Arbeitszeit des Ausschusses gelegt. Das hat den Vorteil, daß die oft langwierigen Diskussionen um einzelne Formulierungen im Ausschuss selbst vermieden werden. Der Nachteil an dieser Neuerung ist, daß außerhalb der Sitzungszeit eine zusätzliche Belastung für die Sachverständigen entsteht, da sie sich mit Änderungswünschen bei der für das Land zuständigen Person zu Gehör bringen müssen, und zwar ohne Kenntnis der von anderen Sachverständigen eingebrachten Änderungswünsche. Ein weiteres Problem ist, daß Fragen hinsichtlich der Auslegung von Artikeln des Übereinkommens, die oft im Zusammenhang mit der Formulierung der Abschließenden Bemerkungen auftauchen, nicht mehr ausreichend im Plenum besprochen werden können. Das hat wiederum zur Folge, daß die notwendige Konsensfindung zum Verständnis der im Übereinkommen enthaltenen Normen verloren gehen kann.
- Ungeklärt sind noch die Einzelheiten des Beschlusses, in Zukunft die Abschließenden Bemerkungen für die Folgeberichte

auf eine gewisse Zahl kritischer Anmerkungen, verbunden mit entsprechenden Empfehlungen, zu begrenzen. Damit soll auch der Weg für den jeweils nachfolgenden, in Zukunft stärker fokussierten und kürzeren Bericht eröffnet werden (einer der Vorschläge zur allgemeinen Reform der Vertragsausschüsse). Hier stehen dem CEDAW noch intensive Diskussionen bevor. Zu entscheiden sein wird, wie viele Menschenrechtsverstöße an Frauen (Critical Concerns) aufgeführt und – wichtiger noch – wie sie ausgewählt und gewichtet werden sollen. Aus meiner Sicht werden die 30 Minuten, die sich der Ausschuss bisher genehmigte, um den Inhalt der Abschließenden Bemerkungen zu bestimmen, nicht ausreichen. Auswahl und Gewichtung tangieren nämlich das grundsätzliche Verständnis des Übereinkommens. Dieses hat der CEDAW – auch aus Gründen des bereits erwähnten engen Zeitbudgets – bisher nur in Ansätzen gemeinsam erarbeitet. Hinzu kommt, daß es aufgrund der ständigen Rotation der Sachverständigen auch immer wieder neu hergestellt werden muß.

- Ebenfalls empfiehlt der CEDAW den Vertragsstaaten, den Umfang ihrer Berichte sowie ihrer schriftlichen Antworten zu begrenzen. Auch will er sich vorbehalten, gegebenenfalls ihre mündlichen Ausführungen zu beschneiden¹⁴. Ob diese Vorstellungen jedoch umgesetzt werden können, wird zum einen von der vorbereiteten Informationspolitik der Abteilung Frauenförderung des UN-Sekretariats abhängen; zum andern vom Willen und diplomatischen Geschick des jeweiligen Vorsizes des CEDAW, die Staatenvertreter in ihrem Diskussionsverhalten zu führen und notfalls zu korrigieren¹⁵.
- Auch in Zukunft wird den Vertragsstaaten erlaubt, mehrere Berichte zu kombinieren. Das hat sich als akzeptable Lösung erwiesen, wenn ein Staat in der Vergangenheit seiner Berichtspflicht nicht nachgekommen war und wenn der nächste Bericht im Jahr des Vortrags eines Staates vor dem CEDAW fällig ist. Der Termin des nächsten Berichts wird in den Abschließenden Bemerkungen genannt werden, wobei dem Ausschuss die vierjährige Periodizität durch das Übereinkommen vorgegeben ist.
- Eine Entscheidung, die Umsetzung der Abschließenden Bemerkungen (das sogenannte »Follow Up«), verschob der CEDAW angesichts seines ohnehin nicht zu bewältigenden Arbeitsvolumens. Erneut bekräftigt wurde die gestufte vorsichtige Vorgehensweise bei der Behandlung eines Vertragsstaats, dessen Bericht nicht vorliegt, sowie sein Verfahren bei der Frage, wann ein Bericht nach Artikel 18 Absatz 1 (b) außerhalb der vorgesehenen Berichtsperioden anzufordern sei.

Diese Beschlüsse sind vom CEDAW unabhängig von den anstehenden Entscheidungen im Rahmen des allgemeinen Reformprozesses getroffen worden. Sie bewegen sich noch gänzlich im Bereich des Althergebrachten. So wird ihre Umsetzung eine weitere Rationalisierung der Arbeit des CEDAW bewirken, die allerdings langsam an die Grenzen des Machbaren stößt und zudem durchaus Probleme mit sich bringen kann. Darüber hinaus wird mit diesen Beschlüssen eine weitere Angleichung an die Arbeitsmethoden der anderen Menschenrechtsvertragsausschüsse erreicht. Falls die 59. Generalversammlung die erbetene zusätzliche Arbeitszeit bewilligen sollte, wird das Problem des Berichtstaus zumindest für eine kurze Zeit, aber nicht grundsätzlich gelöst werden können.

Der Entwurf neuer Richtlinien

Problemlage

Die Vorgehensweise, die in dem Entwurf neuer Richtlinien für die Berichterstattung aller Vertragsorgane vorgeschlagen wird, greift dagegen die Probleme der Überlastung der Vertragsstaaten als auch der Ausschüsse viel grundsätzlicher auf. Zum jetzigen Zeitpunkt ist

festzuhalten, daß es sehr viele Vertragsstaaten gibt, die aus unterschiedlichen Gründen ihrer Berichtspflicht nicht oder nur ungenügend nachkommen. Es müssen daher Wege gefunden werden, ihnen bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen zu helfen. Oft mangelt es auch an den entsprechenden Strukturen im Land, die eine Berichterstattung nach den verschiedenen UN-Menschenrechtsverträgen koordinieren sowie Wiederholungen und nicht relevante Aussagen in den Berichten vermeiden helfen. Ein weiteres Problem ist der Berichtstau in einigen Ausschüssen, der demotivierend auf die Staaten wirken kann. In Zukunft – so ist zu hoffen – wird es für einige Vertragsstaaten aufgrund des erreichten Schutzes und der Förderung der Menschenrechte immer weniger zu berichten geben, so daß sich die Berichterstattung auf die tatsächlich noch vorhandenen Schwachpunkte in der Umsetzung einzelner Normen und auf neue, nicht vorhergesehene und die Umsetzung gefährdende Entwicklungen konzentrieren sollte.

Die neuen Richtlinien versuchen, all diese Probleme aufzugreifen, gehen allerdings in dem Teil, der sich mit den sogenannten »kongruenten« Normen befaßt, auch an die Wurzel des Selbstverständnisses einiger der Menschenrechtsvertragsorgane – insbesondere des CEDAW.

Arbeitsgruppe

Im Jahr 2003 wurde vom CEDAW eine Arbeitsgruppe von drei Sachverständigen eingesetzt, um die Erstellung des Entwurfs der Richtlinien zu begleiten. Seit dem 9. Juni 2004 kursiert er in Form eines Berichts¹⁶ des UN-Sekretariats. Die Arbeitsgruppe war weder an der Erstellung beteiligt, noch konnte sie den Entwurf vor der ausschussübergreifenden Tagung der Vertragsorgane oder der Tagung der Vorsitzenden derselben (Juni 2004) kommentieren, weil sie ihn bis zu diesem Datum nicht erhalten hatte. Anwesende Sachverständige aller Vertragsausschüsse sowie einige Vertragsstaaten nahmen den Entwurf auf beiden Tagungen daher zur Kenntnis, begrüßten ihn grundsätzlich, begannen eine sehr vorläufige Diskussion einzelner Vorschläge und leiteten ihn zur grundsätzlichen Stellungnahme an die Ausschüsse weiter¹⁷. Es ist vorgesehen, diese Stellungnahmen im Sommer 2005 auf den nächsten beiden Treffen dieser Gruppen der Vertragsausschüsse zu diskutieren.

Inhalt

Der Bericht besteht aus zwei Teilen. Im ersten Teil befinden sich die Erläuterungen für den im zweiten Teil enthaltenen Entwurf der neuen Richtlinien. In fünf Anhängen werden Bezüge zwischen den sieben relevanten UN-Menschenrechtsverträgen, anderen UN-Menschenrechtsabkommen und humanitären Konventionen, zu den UN-Weltkonferenzen, zu relevanten statistischen Indikatoren und zu den Millenniums-Entwicklungszielen hergestellt. Die Vertragsstaaten werden darauf hingewiesen, daß sie im Rahmen der Umsetzung dieser Normen und Programme und der oft damit verbundenen Berichterstattung ebenfalls wichtige Informationen sammeln, die auch für die Berichterstattung an die sieben UN-Vertragsorgane genutzt werden sollten. Der Entwurf der Richtlinien für die vertragspezifische Berichterstattung nach den sieben UN-Menschenrechtsverträgen ist – obwohl er in der Überschrift genannt wird – noch nicht im Dokument enthalten, da diese erst nach Fertigstellung der Richtlinien für den in Zukunft erweiterten gemeinsamen Allgemeinen Bericht (Common Core Document) erarbeitet werden sollen.

Bewertung

Es kann an dieser Stelle nicht auf alle Punkte des Entwurfs der Richtlinien für den gemeinsamen Allgemeinen Bericht eingegangen werden. Auch kann ich nur meine persönliche Einschätzung der Vorschläge geben und noch nicht die des CEDAW. Dieser wird sich erst auf der 32. Tagung im Januar 2005 mit dem Entwurf befassen. Viele Über-



Am 13. Oktober 2004 begingen die UN das 25-jährige Jubiläum der Verabschiedung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Die Vorsitzende des Ausschusses zur Überwachung des Übereinkommens (CEDAW), Ayşe Feride Acar, moderierte die Diskussionsrunde. Sachverständige und UN-Mitarbeiter bewerteten die Fortschritte bei der Umsetzung der Menschenrechte von Frauen. Von links: Ayşe Feride Acar, Dame Silvia Rose Cartwright, Mitglied des CEDAW von 1993–2000, Thoraya Obaid, Exekutivdirektor von UNFPA und José Antonio Ocampo, UN-Untergeneralsekretär für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten. UN Photo Nr. 50418 von Mark Garten.

legungen erscheinen mir im Ansatz angesichts der oben aufgeführten Probleme und Entwicklungen sinnvoll. Sie erleichtern zum einen die Erfüllung der Berichtspflichten seitens der Vertragsstaaten, und sie können zum andern die Diskussion in den Ausschüssen straffen. Konkret sollen in Zukunft im gemeinsamen Allgemeinen Bericht folgende Informationen enthalten sein, die von den Vertragsstaaten regelmäßig auf den neuesten Stand gebracht werden sollen:

- faktische und statistische Informationen, unter anderem zu demographischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Aspekten;
- Informationen zur Verfassung, zum Rechtssystem und zum politischen System;
- Informationen zur allgemeinen Akzeptanz der Menschenrechte, zur Institutionalisierung der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte (einschließlich der Institutionen für Frauenpolitik beziehungsweise der institutionalisierten Politik für andere gesellschaftliche Gruppen) sowie der Institutionalisierung der Berichtsprozesse an die UN-Vertragsorgane (einschließlich der Umsetzung der Abschließenden Bemerkungen);
- Hinweise zur staatlichen und nichtstaatlichen Informationspolitik und zu Bildungsprogrammen zur Verbreitung von Kenntnissen über Menschenrechte und den Institutionen zu ihrem Schutz;
- Hinweise hinsichtlich der Anerkennung der Rolle und Aufgaben der jeweiligen zivilgesellschaftlichen Gruppen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte unter anderem auch im Zusammenhang mit der Berichterstattung;
- Angaben zur Finanzierung der einzelnen Institutionen und Programme.

Werden diese Informationen in Zukunft tatsächlich nach Bevölkerungsgruppen und anderen Kriterien differenziert im gemeinsamen Allgemeinen Bericht enthalten sein, können die vertragspezifischen Berichte tatsächlich zielgerichteter und ergebnisorientierter als bisher geschrieben werden. Auch kann ein Großteil rein faktischen Nachfragens der Sachverständigen in den einzelnen Ausschüssen vermieden werden. Vielmehr könnten sich die Sachverständigen dann kritisch auf Aspekte der tatsächlichen Umsetzung konzentrieren. Allerdings sind im Detail durchaus noch Ergänzungen und Verbesserungen vorstellbar. Fraglich erscheint es allerdings angesichts der knappen Ressourcen vieler Vertragsstaaten einerseits und der Vereinten

Nationen einschließlich des Amtes des Hohen Kommissars andererseits, ob diese neue Form der Berichterstattung zu jeweils allen ratifizierten Verträgen innerhalb von 18 Monaten tatsächlich von allen Vertragsstaaten geleistet werden kann. Es besteht aus meiner Sicht durchaus die Gefahr, daß ein Zweiklassensystem unter den Vertragsstaaten geschaffen wird: die reicheren Länder werden sich der neuen Richtlinien bedienen und mithilfe neuer institutioneller Strukturen auf nationaler Ebene ihre Berichtspflichten vereinfachen; die ärmeren werden dazu nach wie vor nicht imstande sein, da sie weder die tatsächliche Umsetzung der Normen noch die Schaffung der vorgesehenen Strukturen für die Überwachung derselben und für die Berichterstattung darüber finanzieren können. Eine Entwicklungszusammenarbeit der reicheren Länder mit diesen Ländern, die auf einem menschenrechtlichen Ansatz basiert, könnte hier in Zukunft breite Betätigungsmöglichkeiten finden.

Noch bedenklicher erscheint allerdings aus meiner Sicht der Abschnitt der Richtlinien, der sich mit den sogenannten »kongruenten«, also deckungsgleichen Normen befaßt, die sich in allen oder mehreren UN-Menschenrechtsverträgen befinden. Deren Umsetzung soll ebenfalls im gemeinsamen Allgemeinen Bericht beschrieben werden, damit Wiederholungen in den einzelnen vertragspezifischen Berichten vermieden werden. Dieser als ganzheitlich verstandene Ansatz wird auch mit der »Universalität, dem Zusammenhang und der Interdependenz der Menschenrechte« begründet, was zwar richtig ist, aber im Kern eine Gefährdung der auf bestimmte Gruppen bezogenen UN-Menschenrechtsverträge und ihrer Überwachungsausschüsse darstellt. In dem Erläuterungsteil des Berichts werden in einer Tabelle 13 menschenrechtliche Normenbereiche in den sieben UN-Menschenrechtsverträgen aufgeführt, die zum Teil wörtlich übereinstimmen, teilweise aber auch nur inhaltliche Ähnlichkeiten haben¹⁸. Eine kurze Prüfung dieser Tabelle bezüglich des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau zeigt, daß nicht alle relevanten Artikel für die angeführten Normenbereiche erfaßt wurden und daß die Gruppierungskategorien nicht immer dem letzten Stand der rechtstheoretischen Interpretationen des Übereinkommens entsprechen. Hier müßte also noch nachgebessert werden, wenn der Ansatz als Ganzes akzeptiert werden sollte.

Alarmierend ist allerdings, daß in der Tabelle fast alle substantiellen Artikel – mit Ausnahme der Artikel 1 und 24 – des Übereinkommens genannt sind. Zwar werden dann in den eigentlichen Richtlinien statt der genannten 13 Normenbereiche nur vier aufgegriffen – wobei keine Begründung für diese Reduzierung gegeben wird –, doch bestätigt sich damit die bereits anhand der Tabelle aufgetauchte Befürchtung, daß die Berichterstattung nach CEDAW zum größten Teil im gemeinsamen Allgemeinen Bericht aufgehen wird. Nach dem Entwurf der Richtlinien ist nämlich vorgesehen, daß in diesem Bericht – und zwar für alle Gruppen, deren Menschenrechte geschützt und gefördert werden –, die Normen »Nichtdiskriminierung und Gleichheit (»Gleichberechtigung«, »Gleichstellung«)¹⁹, »wirksame Rechtsmittel«, »verfahrenrechtliche Garantien« sowie »Teilnahme am öffentlichen Leben (einschließlich des Staatsangehörigkeitsrechts)« behandelt werden sollen. Im Bereich »Nichtdiskriminierung und Gleichheit« sind zusätzlich die Unterkategorien »Gleichheit vor dem Gesetz«, »gleicher Schutz durch das Gesetz« sowie »Sondermaßnahmen zur Beschleunigung des Prozesses zur Erreichung der Gleichstellung«²⁰ erfaßt. In diesem Zusammenhang wird ebenfalls die Mehrzahl der substantiellen Artikel – nämlich die Artikel 2 und 9 bis 16 – des Übereinkommens genannt, die in den gemeinsamen Allgemeinen Bericht aufgenommen werden sollen, wobei auf die restlichen Artikel in diesem Sinne, mit Ausnahme der Artikel 1 und 24, bereits in den Erläuterungen zur Tabelle verwiesen wird. (Für das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung werden ebenfalls alle substantiellen Artikel 2 bis 7 mit Ausnahme des Artikels 1 genannt, die im gemeinsamen Allgemeinen Bericht

behandelt werden sollen.) Hinzu kommt, daß es nicht nur mit einer Auflistung von Gesetzen, die Diskriminierungstatbestände verbieten, getan sein soll, sondern daß auch die nichtgesetzlichen Maßnahmen des Vertragsstaats aufgeführt werden sollen, mit denen er Diskriminierung in der Praxis verhindert und bekämpft. Auch sollen die Probleme genannt werden, die einer tatsächlichen Umsetzung des Diskriminierungsverbots entgegenstehen sowie Beispiele über die Art und Häufigkeit der Fälle, nach denen bestimmte Gruppen ihre Menschenrechte nicht auf der Grundlage der Gleichberechtigung wahrnehmen und ausüben können.

Denkt man die Vorschläge konsequent zu Ende, wird – wenn sich der CEDAW nicht grundsätzlich oder zumindest mit Einschränkungen dagegen ausspricht – die gesamte Berichterstattung nach dem Übereinkommen im gemeinsamen Allgemeinen Bericht aufgehen. Sollte der CEDAW die Richtlinien jedoch vom Ansatz her akzeptieren, muß er sehr genau überlegen, was er denn eigentlich noch vertiefend vor allem in den ersten vertragspezifischen Bericht aufgenommen haben will. Für die vertragspezifischen Folgeberichte ergäbe sich zwar ohnehin eine Fokussierung aufgrund seiner Abschließenden Bemerkungen zum vorherigen Bericht, doch bleibt auch für diese die Frage, was denn noch zusätzlich zum gemeinsamen Allgemeinen Bericht aufgenommen werden soll.

Grundsätzliche Kritik

Diese eher verfahrenstechnischen Probleme treten aber in den Hintergrund angesichts des grundsätzlichen inhaltlichen Kritikpunkts, der sich für das Übereinkommen durch den Entwurf der Richtlinien ergibt. So droht die Gefahr, daß das spezifische Verständnis von Frauendiskriminierung verloren geht, das seit 1975, beginnend mit der Formulierung des Übereinkommens erarbeitet und seitdem mittels der Auslegungen durch die Sachverständigen im CEDAW sowie der Formulierung des Fakultativprotokolls erweitert worden ist. Der Entwurf der Richtlinien scheint hinsichtlich der kongruenten Normen rein schematisch erarbeitet worden zu sein²¹. Frauen werden, wie in früheren Jahrzehnten, als eine »Gruppe« unter vielen gesehen, eine Einschätzung, die weder ihrer Zahl noch ihrer spezifischen Diskriminierung oder gar ihrer mehrfachen Diskriminierung entspricht. Die grundsätzliche Frage wird vernachlässigt, ob sich die Diskriminierung und Unterordnung von Frauen von der Diskriminierung von Menschen aufgrund von Rassenzugehörigkeit oder anderer Kriterien nicht doch durch eine zusätzliche Dimension unterscheidet. Diese ergibt sich aus den naturgegebenen biologischen Aspekten des Geschlechterverhältnisses und dem damit verbundenem Intimverhältnis der Reproduktion. Diese haben durch kulturelle Zuweisungen und Verformungen die für Frauen negativen Verfestigungen erhalten, einschließlich des in der Unterordnung enthaltenen Gewaltpotentials gegenüber Frauen. Hinzu kommt, daß das Verbot der Frauendiskriminierung im Gegensatz zum Verbot der Rassendiskriminierung in Theorie und Praxis bis heute noch immer nicht den Status eines internationalen Gewohnheitsrechts erreicht hat und in seiner Umsetzung von vielen Staaten nicht ausreichend ernst genommen wird. Es besteht also die Gefahr, daß durch die Reformbemühungen zur Berichterstattung versehentlich – oder sogar bewußt? – das spezifisch auf Frauen ausgerichtete UN-Menschenrechtsübereinkommen im Rahmen von falsch verstandenen »Mainstreaming«-Prozessen geschwächt wird. Das hätte zur Folge, daß das bisher oft nur im Ansatz vorhandene Verständnis vieler Vertragsstaaten über die vielfältigen Ausformungen frauenspezifischer Diskriminierung wieder verloren geht.

Größte Herausforderung

Der CEDAW steht daher aus meiner Sicht vor einer seiner bisher größten Herausforderungen. Er muß nämlich im Rahmen der – grundsätzlich notwendigen und begrüßenswerten – allgemeinen Reform der

UN-Menschenrechtsvertragsorgane gewährleisten, daß dieses Verständnis der Besonderheiten der Frauendiskriminierung sowie der Schwierigkeiten ihrer Beseitigung erhalten bleibt.

Es ist daher richtig, daß in den Erläuterungen zum Entwurf der Richtlinien auch die Notwendigkeit von Pilotversuchen für das neue Berichtsverfahren angesprochen wird. Bei diesen Pilotversuchen muß ein besonderes Augenmerk darauf gerichtet werden, ob Vertragsstaaten mit unterschiedlichen Ressourcen wirklich in der Lage sein werden, in einem Zeitraum von 18 Monaten alle Berichtspflichten nach dem neuen Verfahren zu erfüllen und ob die Berichterstattung im Hinblick auf den Schutz der Menschenrechte von Frauen sowie die Qualität der Überprüfung durch den CEDAW gesichert bleiben. In den nächsten Monaten werden sich der CEDAW und die anderen Vertragsorgane detailliert zu diesen Fragen äußern.

- 1 Vgl. zu den bisherigen Entwicklungen Hanna Beate Schöpp-Schilling, Reform der Vertragsorgane des Menschenrechtsschutzes, VN 1/2004, S. 11–17.
- 2 Vgl. Report on the Implementation of Recommendations of the Fifteenth Meeting of Chairpersons and of the Second Inter-Committee Meeting) HRI/MC/2004/2, v. 4.6.2004, <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/420/20/PDF/G0442020.pdf?OpenElement>.
- 3 In seinem Bericht (A/57/387) hatte der UN-Generalsekretär u.a. vorgeschlagen, daß die menschenrechtlichen UN-Vertragsausschüsse ihre Arbeitsmethoden koordinieren und vereinheitlichen sollten und daß jeder Vertragsstaat die Möglichkeit erhalten sollte, nur einen einzigen Bericht, für alle von ihm ratifizierten Pakte und Übereinkommen zu schreiben, in dem er die Umsetzung seiner menschenrechtlichen Verpflichtungen zusammenfassen sollte. Der zweite Vorschlag war allerdings von den Vertragsausschüssen sowie von einigen Vertragsstaaten abgelehnt worden, s. Schöpp-Schilling, a.a.O., (Anm. 1), S. 16.
- 4 Vgl. Guidelines on an Expanded Core Document and Treaty-specific Targeted Reports and Harmonized Guidelines on Reporting under the International Human Rights Treaties, HRI/MC/2004/3, v. 9.6.2004, <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/421/61/PDF/G0442161.pdf?OpenElement>.
- 5 Sie entsprechen nicht in allen Punkten der Diskussion des Ausschusses auf der 30. Tagung vom Januar 2004, s. Schöpp-Schilling, a.a.O. (Anm. 1), S. 14.
- 6 Bisher hatten Spanien, die Bundesrepublik Deutschland und Schweden dem CEDAW derartige informelle Tagungen ermöglicht, um wichtige Beschlüsse vorzubereiten.
- 7 Das Übereinkommen ist das einzige der sieben UN-Menschenrechtsverträge, das im Text selbst eine Beschränkung seiner Arbeitszeit enthält. Diese Beschränkung in Artikel 20 Abs. 1 wurde zwar 1995 aufgehoben, doch ist die notwendige Ratifizierung dieser Änderung durch die Vertragsstaaten bei vielen von ihnen in Vergessenheit geraten, so daß die Änderung noch nicht in Kraft getreten ist.
- 8 CEDAW/C/2004/II/2, Annex III. Auf der 31. Tagung im Juli 2004 wurden zwar die Berichte von acht Ländern diskutiert, in der Zwischenzeit sind aber auch wiederum weitere Berichte hinzugekommen.
- 9 Ebd., Annex I und II.
- 10 In diesem Zusammenhang sei darauf verwiesen, daß in meinem ersten Artikel (Anm. 1) auf S. 14 fälschlicherweise vom CCPR statt vom CRC die Rede ist. Es handelt sich jedoch um dem Ausschuß für die Rechte des Kindes, der diese Vorgehensweise als erster beschlossen hat.
- 11 Zusätzlich zu den bisherigen beiden dreiwöchigen Tagungen pro Jahr gibt es derzeit auch noch jeweils eine einwöchige Vorbereitungsgruppe. Diese soll es dann auch für die dritte Tagung geben. Ebenfalls zusätzlich gibt es seit dem Jahr 2000 ein bis zu einwöchiges Treffen der Ständigen Arbeitsgruppe für die vorbereitende Bearbeitung der Eingaben nach dem Fakultativprotokoll.
- 12 Der Ausschuß für die Rechte des Kindes trifft sich bereits dreimal jährlich für drei Wochen plus einer jeweiligen zusätzlichen Woche für die Vorbereitungsgruppe.
- 13 Eine erste Erprobung dieser Methode fand auf der 31. Tagung im Juli 2004 statt, allerdings bei einem kürzeren außerplanmäßigen Bericht. Um diese Methode zur Zufriedenheit aller zu verbessern, bedarf es weiterer Diskussionen.
- 14 Die Sachverständigen selber dürfen ohnehin seit einigen Jahren in selbst auferlegter Beschränkung nur noch zweimal für je drei Minuten pro Vertragsstaat intervenieren.
- 15 Bisher zeichneten sich die Vorsitzenden des CEDAW in dieser Frage eher durch Zurückhaltung aus, was zu langwierigen und nicht immer relevanten Erläuterungen von Staatenvertretern führen kann, wobei nicht auszuschließen ist, daß diese bewußt lange reden, um weitere kritische Fragen der Sachverständigen zu vermeiden.
- 16 Siehe Anm. 4.
- 17 Siehe Anm. 2.
- 18 Siehe Anm. 4, S. 9–10. Die Liste ist kürzer als der von Anne F. Bayefsky aufgeführte thematische Index der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der ebenfalls die Wiederholung von Normen in den einzelnen Pakten und Übereinkommen zeigt, s. Anne F. Bayefsky, The Human Rights Treaty System. Universality at the Crossroads, Ardsley 2001, S. 653–667.
- 19 Der englische Begriff »equality« kann durchaus all diese Unterscheidungen und noch andere enthalten, vgl. dazu auch Doris König, Die Diskriminierungsverbote im Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW), in: dieselbe, Joachim Lange, Ursula Rust und Hanna Beate Schöpp-Schilling (Hrsg.), Gleiches Recht – Gleiche Realität? Welche Instrumente bieten Völkerrecht, Europarecht und nationales Recht für die Gleichstellung von Frauen, Locumer Protokolle 71/03, 2004, S. 21–36, hier S. 23–26.
- 20 Leider werden Sondermaßnahmen für benachteiligte Gruppen und zeitlich begrenzte Sondermaßnahmen nicht differenziert, obwohl dies gerade in der Allgemeinen Empfehlung 25 des CEDAW vorgelegt wurde.
- 21 So werden z.B. die Allgemeinen Kommentare/Empfehlungen, in denen die Sachverständigen in den Vertragsorganen das Verständnis der in den Verträgen enthaltenen Normen ausgelegt und weiterentwickelt, nicht berücksichtigt.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Allgemeines

UN mehr gebraucht denn je

FRIEDERIKE BAUER

Generalsekretär: Bericht für die 59. Generalversammlung – Mehr Friedenseinsätze – Volcker-Kommission – Umsetzung der Millenniums-Erklärung

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Friederike Bauer, Persönlicher Schmerz, VN 5/2003, S. 172f., fort.)

Gerade zwei Jahre ist es her, daß der amerikanische Präsident George W. Bush den Vereinten Nationen ein Schicksal ähnlich jenem des Völkerbunds vorhersagte. Indirekt drohte er seinerzeit mit dem totalen Bedeutungsverlust der Weltorganisation, sollte der Sicherheitsrat keine gemeinsame Linie im Irak-Konflikt finden. Doch das oberste UN-Gremium blieb gespalten, eine zweite gewaltautorisierende Resolution kam nicht zustande, eine Allianz von Staaten unter Führung der USA führte dennoch einen Regimewechsel in Irak herbei. Sind die Vereinten Nationen dadurch tatsächlich irrelevant geworden? Bushs Vorhersage blieb unerfüllt, so viel läßt sich inzwischen sagen, denn eher schon ist das Gegenteil der Fall: Selten wurden ihre Dienste mehr gebraucht und abgerufen als heute.

Jedenfalls trifft das zu, wenn man den Anstieg an UN-Operationen und Soldaten betrachtet, die rund um den Globus im Einsatz sind. Nicht weniger »Blauhelme« patrouillieren im Namen der Vereinten Nationen, sondern mehr. Zusätzlich zu den rund 56 000 Männern und Frauen, die derzeit (Stand wie im Tätigkeitsbericht dargelegt: Juli 2004) in 16 UN-Operationen ihren Dienst versehen, werden in naher Zukunft bis zu 30 000 Soldaten und Polizisten nötig sein, um den steigenden Bedarf zu decken. Mit diesen neuen Kontingenten wäre dann der bisherige Höhepunkt der Friedenseinsätze von 1993 erreicht oder sogar überschritten. Während das einerseits auf bessere Aussichten für die Lösung von Konflikten im allgemeinen schließen läßt, stoßen die UN damit andererseits auch an ihre Kapazitätsgrenzen. Kofi Annan mahnt in seinem diesjährigen *Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen* (UN-Dok. A/59/1 v. 20.8.2004): »Der Anstieg der Zahl der Friedenssicherungsmissionen stellt eine ernste Herausforderung für die Fähigkeit der Organisation zur wirksamen Planung, rechtzeitigen Durchführung und nachhaltigen Unterstützung dieser Einsätze dar. Die neuen Einsätze können nur dann erfolgreich sein, wenn die Mitgliedstaaten kontinuierlich politische, finanzielle und personelle Ressourcen bereitstellen.« (41) Zuletzt wurden kurz hintereinander umfangreiche Missionen in Liberia, Côte d'Ivoire, Burundi und Haiti geschaffen. Allein Liberia schlägt mit ei-

ner genehmigten Truppenstärke von 15 000 Soldaten zu Buche. Da Annan die Niederlagen vom Beginn der neunziger Jahre als damals zuständiger Untergeneralsekretär für Friedensoperationen nur allzu lebhaft im Gedächtnis geblieben sind (Somalia, Rwanda, Bosnien), warnt er schon jetzt vor einer abermaligen Überforderung der Vereinten Nationen. So sehr man sich im UN-Hauptquartier über die gestiegene Nachfrage einerseits freuen mag, damit sind auch Risiken verbunden. Annan weiß das, wie aus seinen beiden jüngsten Berichten hervorgeht. Er schreibt: »Im vergangenen Jahr stieg die Zahl der Friedenskonsolidierungs- und Friedenssicherungsmissionen erneut an, wodurch zwar die zentrale Rolle unserer Organisation bei der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit unter Beweis gestellt wurde, aber gleichzeitig auch unsere personellen und materiellen Ressourcen in zunehmendem Maße strapaziert wurden« (13).

Sorge bereitet dem Generalsekretär aber nicht nur eine neuerliche mögliche Überforderung der Weltorganisation, sondern auch die Sicherheit des beteiligten Personals. Spätestens seit dem Anschlag auf das UN-Hauptquartier in Bagdad am 19. August 2003 ist offenkundig, daß die blaue Flagge keinen ausreichenden Schutz mehr bietet. Das trifft ohne Zweifel auf Irak zu, aber auch andernorts sehen sich UN-Mitarbeiter immer häufiger unverhältnismäßig großen Gefahren ausgesetzt, gilt es Aufwand und Ertrag ständig gegeneinander abzuwägen. Dadurch erklärt sich der widersinnige Umstand, daß jetzt, da die UN wieder mehr angefordert, gebraucht und erwünscht wären in Irak, der Generalsekretär davor zurückschreckt, seine Mitarbeiter neuen Risiken auszusetzen. Resolution 1546 schreibt den UN zwar eine führende Rolle in der Phase des politischen Übergangs bis hin zur Abhaltung von landesweiten Wahlen zu, aber die meiste Arbeit wird dabei von außerhalb des Landes in sogenannten Pendingmissionen erledigt. Immer noch zögert Annan die Schaffung einer permanenten und groß angelegten Repräsentanz im Land selbst hinaus. »Eine erweiterte Rolle der Vereinten Nationen beim Aufbau von Institutionen, beim Wiederaufbau sowie auf dem Gebiet der Menschenrechte und auf anderen Gebieten wird jedoch davon abhängen, ob das allgemeine Sicherheitsumfeld eine größere Präsenz in Irak zuläßt«, (19) urteilt er nüchtern.

Obwohl die unmittelbare Gefahr in Bezug auf die Fortexistenz der Vereinten Nationen fürs erste gebannt scheint, bleibt Irak weiterhin ein »Sorgenkind« der UN. Die Frage der Sicherheit für Leib und Leben von UN-Mitarbeitern ist nur ein Aspekt davon. Eine große Rolle spielen auch vermutete Unregelmäßigkeiten beim Programm »Öl-für-Lebensmittel«, das im vergangenen November eingestellt wurde, weil es durch die Besatzung überflüssig geworden war. Demnach durfte das Regime in Bagdad eine bestimmte Menge Öl exportieren und dafür Nahrungsmittel und Medikamente einführen, alles unter Kontrol-

le der internationalen Gemeinschaft. Unter dem mit Abstand umfangreichsten Hilfsprogramm in der Geschichte der UN flossen insgesamt 65 Milliarden Dollar auf Treuhandkonten der Weltorganisation. Keine drei Monate nach seinem Ende kam das Programm in Mißkredit, weil gemutmaßt wurde, einige Leute hätten dabei in die eigene Tasche gewirtschaftet. Das System aus Korruption und Vorteilsnahme soll folgendermaßen funktioniert haben: Man vereinbarte Preise über dem Marktniveau, dafür genügte bei den Umsatzmengen schon eine geringe Marge, und teilte sich das Extrageld, von dem Saddams Anteil auf internationale Konten floß. So entstand für beide Seiten ein lukratives Geschäft. Saddam konnte Schwarzgelder im Ausland anhäufen, seine Handelspartner im Ausland sicherten sich dadurch nicht nur Aufträge aus Irak, sondern erhielten überdies noch ein hübsches Zubrot, das an der internationalen Kontrolle vorbeilief. Noch ist nicht im Detail geklärt, wer wie davon profitierte, ob auch UN-Mitarbeiter sich korrupt verhalten haben. Deshalb ging Annan im Frühjahr 2004 schließlich in die Offensive und berief – vom Sicherheitsrat autorisiert – eine unabhängige Expertenkommission. Die Gruppe unter Führung des früheren amerikanischen Notenbankvorsitzenden Paul Volcker soll den Vorwürfen auf den Grund gehen. Zu diesem prekären Vorgang schreibt Annan in seinem Jahresbericht jedoch nur einen einzigen Absatz (254). Und diesen schlägt er nicht etwa den Ausführungen über Irak zu, sondern versteckt ihn auch noch ziemlich weit hinten im Kapitel »Disziplinaruntersuchungen«. Tatsächlich aber könnte die Angelegenheit noch zu einem echten Problem für die Vereinten Nationen werden. Mit konkreten Ergebnissen der Volcker-Kommission ist vermutlich im Sommer 2005 zu rechnen.

Ebenfalls nächstes Jahr steht bei den Vereinten Nationen nach längerer Zeit auch wieder eine große Zusammenkunft bevor: Die Konferenz zur Überprüfung der »Millenniums-Entwicklungsziele«. Im Jahr 2000 hatte Generalsekretär Annan die Staatengemeinschaft auf acht Ziele in bezug auf Entwicklung und Armutsbekämpfung eingeschworen und sie mit konkreten Margen bis zum Jahr 2015 verbunden. Im kommenden Jahr soll nun zum ersten Mal Bilanz gezogen werden. Annan selbst mißt dieser Konferenz einige Bedeutung bei, weil sie Gelegenheit geben soll, die diesbezüglichen Bemühungen weiter zu erhöhen. Nach jetzigem Stand, so geht aus seinem Bericht zur *Umsetzung der Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen* (UN-Dok. A/59/282 v. 27.8.2004) hervor, werden die Ziele insgesamt verfehlt. Besonders schwierig ist die Lage in Afrika südlich der Sahara, wo noch ein weiter Weg zurückzulegen ist. Eine gemischte Bilanz ergibt sich in einer zweiten Ländergruppe, die sich hauptsächlich auf Westasien und Lateinamerika verteilt. Weite Teile Asiens sowie Nordafrikas schließlich befinden sich »weitgehend auf Kurs«. Daher schreibt Kofi Annan auch drängend: »Während sich die Vereinten Natio-

nen auf die fünfjährige Überprüfung der Millenniums-Erklärung vorbereiten, bedarf es einen großen Durchbruchs, wenn die für das Jahr 2015 angepeilten Ziele erreicht werden sollen.« (42) Die Entwicklungsländer müßten dafür genauso ihren Teil beitragen, wie die Industriestaaten, von denen Annan einen Anstieg ihrer Hilfe erwartet. »Bei der Entwicklungshilfe zeichnet sich ein sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht positiver Trend ab, doch muß noch erheblich mehr getan werden.« (72) Tatsächlich erreichten die öffentlichen Transferleistungen im Jahr 2003 einen »nominalen als auch realen Höchststand«. Sie entsprachen 0,25 vH des gesamten Bruttoinlandsprodukts der Geberländer. Im Jahr davor hatte dieser Wert noch bei 0,23 und davor bei 0,22 vH gelegen. Trotzdem wären nach UN-Berechnungen zusätzliche 50 Milliarden Entwicklungshilfe pro Jahr nötig, um die Ziele zu verwirklichen. Am schwierigsten wird es wohl für das südliche Afrika, die Zahl der Armen bis zum Jahr 2015 zu halbieren.

Beide Berichte, deren Veröffentlichung nur Tage trennt, zeigen jeder auf seine Weise, daß die Vereinten Nationen zu einer gewissen Normalität zurückgefunden haben. Irak – in allen Facetten – wird noch längere Zeit ein beherrschendes Thema bleiben, aber das Jahr 2003 mit einem Regimewechsel ohne Sicherheitsratsmandat und dem Anschlag auf das UN-Hauptquartier in Bagdad stellt einen Tiefpunkt dar, von dem man sich jetzt ganz allmählich wieder zu erholen scheint. Jedenfalls lenkt UN-Generalsekretär Annan inzwischen sehr bewußt das Augenmerk auf Entwicklungsthemen, auf den Kampf gegen Armut und Aids, weil er darin ebenso große Gefahren für die Menschheit sieht wie in den direkten Bedrohungen, den »Hard Issues«. Sicherheit ist für ihn ein umfassender Begriff, der Demokratie, Menschenrechte und wirtschaftliche Entwicklung einschließt. Im Jahr eins nach der Irak-Krise versucht er dieses Paradigma – das zeigen die beiden Berichte unzweideutig –, wieder ganz oben auf der internationalen Agenda zu verankern. □

Sozialfragen und Menschenrechte

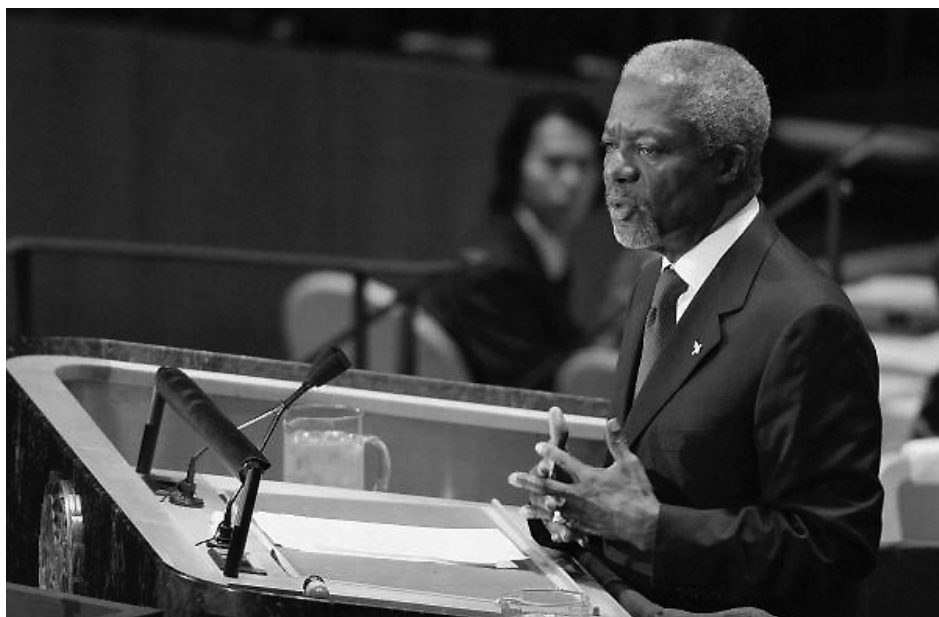
Stereotypen immer noch vorherrschend

MONIKA LÜKE

Frauenrechtsausschuß: 28. und 29. Tagung – sexuelle Ausbeutung von Frauen – berufliche Benachteiligungen – schwierige Situation von Frauen in ländlichen Gebieten und von Migrantinnen

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Monika Lüke, Häusliche und staatliche Gewalt, VN 5/2003, S. 179f., fort. Text des Übereinkommens: VN 3/1980, S. 108ff.)

Mit 174 Vertragsstaaten ist das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Stand: Juli 2003) eines der am meisten ratifizierten UN-Menschenrechtsverträge. Nur



Generalsekretär Kofi Annan vor der 59. Generalversammlung am 21. September 2004; UN Photo Nr. NICA 38543 von Evan Schneider

die Kinderrechtskonvention hat bisher mit 191 Vertragsstaaten schon die Universalität erreicht. Das Fakultativprotokoll wurde seit seinem Inkraft-Treten im Dezember 2000 von 52 Staaten ratifiziert (Text: VN 4/2000, S. 145f.). Das Protokoll sieht die Möglichkeit der Individualbeschwerde für Einzelpersonen und Personengruppen an den Ausschuß vor. Daneben ermöglicht es dem Ausschuß für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW), bei Verdacht der schweren oder systematischen Verletzungen von Frauenrechten Untersuchungen einzuleiten. Der Frauenrechtsausschuß behandelte im Jahr 2003 auf seinen beiden Tagungen am Sitz der Vereinten Nationen in New York insgesamt 16 Berichte (nur im Jahr 2002 waren ihm zusätzlich zu den zwei turnusgemäßen eine weitere außerordentliche Tagung genehmigt worden). Die 28. Tagung fand vom 13. bis 31. Januar und die 29. Tagung vom 30. Juni bis 18. Juli 2003 statt.

Unabhängig von der gesetzlichen Lage in den Staaten sind traditionelle Stereotypen gegenüber Frauen noch immer weit verbreitet (Albanien, Brasilien, Costa Rica, El Salvador, Frankreich, Kenia, Kongo, Luxemburg, Marokko, Schweiz, Slowenien). Das gilt überwiegend für Entwicklungs- aber auch für Industrieländer. Selbst in einem hochentwickelten Land wie Japan scheinen die traditionellen Rollenbilder besonders tief verankert. In zahlreichen Staaten gibt es in der Gesetzgebung keine Definition von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts (z.B. El Salvador, Kongo, Luxemburg, Marokko und Japan). Weitere, mittlerweile grenzüberschreitende Probleme stellen die sexuelle Ausbeutung von Frauen und der Frauenhandel dar. Brennpunkte sind Osteuropa und Asien (Japan), betroffen sind aber auch andere Länder. Bei dem Thema »Gewalt gegen Frauen« sind in der Praxis wenig positive Entwicklungen zu verzeichnen (so in Albanien, Brasilien, Ecuador, El Salvador, Kenia, Kongo, Japan, Neuseeland, Schweiz und Slowenien). Oft wird den Frauen auch innerhalb der Familie Gewalt angetan wie in Brasilien, Norwegen oder

Slowenien, die unzureichend sanktioniert wird wie in Costa Rica.

Immer wieder sind Frauen in wirtschaftlichen Krisensituationen eher von Arbeitslosigkeit betroffen als Männer. Das gilt unabhängig davon, ob sie in Industrie-, Schwellen- oder Entwicklungsländern leben. Besonders benachteiligt sind dabei Frauen in ländlichen Gebieten, vor allem in Albanien, Brasilien, Costa Rica, Ecuador, Kanada und Slowenien.

Auch Migrantinnen sind in der Regel besonderen Diskriminierungen ausgesetzt (Costa Rica, Frankreich, Neuseeland, Norwegen, Schweiz). In Kanada sind insbesondere die ausländischen Pflegekräfte, die ins Land geholt wurden, davon betroffen. In Rumänien und Albanien ist die Situation der Roma-Frauen seit vielen Jahren besorgniserregend. In Japan werden ausländische Hausangestellte häufig mißhandelt.

28. Tagung

Auf der 28. Tagung begutachtete das Expertengremium die Berichte von Albanien, El Salvador, Kanada, Kenia, der Republik Kongo, Luxemburg, Norwegen und der Schweiz. Zu Beginn der Tagung machte die Sonderberaterin des Generalsekretärs für Frauenfragen, Angela King, die Ausschußmitglieder auf das Erscheinen der UN-Studie »Frauen, Frieden und Sicherheit« aufmerksam, in der die Auswirkungen von bewaffneten Konflikten auf Frauen und Mädchen sowie die Rolle von Frauen in Friedensprozessen und bei der Konfliktlösung untersucht wurde. Die Studie war mit Unterstützung des CEDAW erstellt worden.

Albanien hat die Frauenrechtskonvention zwar ohne Vorbehalte ratifiziert, doch in der Praxis entstehen bei der Umsetzung die typischen Probleme eines Staates, der vom ehemaligen Ostblock in die wirtschaftliche und politische Freiheit entlassen wurde. Die wirtschaftliche Situation der Frauen hat sich seit der Wende 1990/91

kontinuierlich verschlechtert. Es besteht die Gefahr, daß die Frauen ihre gesetzlich verankerten Rechte nicht einfordern können und sie wieder in die traditionellen Rollenmodelle zurückfallen. Die Schweiz hat bei der Ratifikation des Übereinkommens Vorbehalte eingelegt, die sich auf Artikel 7 b (Teilnahme von Frauen am bewaffneten Konflikt) und Artikel 16 (Festlegung des Familiennamens) beziehen und zum Bedauern des Ausschusses bisher nicht zurückgenommen wurden. Unerfreulich sei die Position des schweizerischen Bundesrats, die im Übereinkommen enthaltenen Rechte als im wesentlichen programmatischer Natur und deshalb nicht unmittelbar anwendbar zu bezeichnen. Auch in der Schweiz beeinträchtigt das traditionelle Rollenmodell eine gleichberechtigte Stellung der Frauen in Familie, Erwerbsleben und Politik. Insbesondere Migrantinnen seien oft Opfer von Gewalt und Ausbeutung sowie von Diskriminierungen beim Zugang zu Ausbildung und Erwerbstätigkeit. Die Einführung des bezahlten Mutterschutzes wurde jüngst durch eine Volksabstimmung abgelehnt.

Die Republik Kongo (Brazzaville) hat das Übereinkommen 1982 ratifiziert. Seitdem wurde kein Bericht eingereicht. Daher mußte der im Jahr 2002 vorgelegte kombinierte Bericht (1. bis 5. Bericht) einen Zeitraum von 20 Jahren abdecken. In Kongo ist die Stellung der Frau noch immer durch traditionelle Bräuche und Rollenmuster, die neben dem kodifizierten Recht existieren, geprägt. Nur wenige Frauen haben eine Grundschule besucht und können lesen und schreiben. Ein Großteil von ihnen arbeitet in der Landwirtschaft oder im informellen Sektor und leidet unter extremer Armut. Ihnen steht häufig keinerlei Infrastruktur zur Verfügung. Die Müttersterblichkeit ist mit 890 Todesfällen auf 100 000 Geburten sehr hoch. Nur drei vH der Frauen verhüten, und gegen die häufige Infizierung von Frauen mit dem HI-Virus wird nicht effektiv genug vorgegangen.

In Kenia existieren zahlreiche Bräuche und Traditionen, die Frauen auf vielfältige Art und Weise benachteiligen: in bezug auf Heirat, Scheidung, Begräbnis, Eigentum. Die sexuelle Verstümmelung von Frauen gehört weiterhin zu den traditionellen Praktiken, obwohl sie gesetzlich verboten ist. Die Zahl der Frauen, die der Prostitution nachgehen, wächst.

Seit der Vorlage von El Salvadors letztem Bericht an den CEDAW 1988 verbreitet sich die Immunschwächekrankheit Aids bei Frauen zusehends, ohne daß den Frauen eine annähernd ausreichende gesundheitliche Versorgung zur Verfügung stünde. Insbesondere Frauen in ländlichen und indigenen Gebieten sind von Armut betroffen. Besorgniserregend sei die hohe Schulabbruchrate bei Mädchen.

In Luxemburg hat sich die Zahl der Väter, die Erziehungsurlaub nehmen, in den vergangenen Jahren deutlich erhöht. Die elterliche Verantwortung wird häufiger geteilt. Trotz des insgesamt hohen Grades an Gleichberechtigung in dem Kleinstaat übten die Expertinnen Kritik, daß gleiche Arbeit von Männern und Frauen noch immer unterschiedlich bezahlt werde.

Kanada hat das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen im Jahr 2002 ratifiziert. In Kanada lebt ein hoher Anteil von Frauen in Armut. Betroffen sind vor allem alleinstehende ältere

(49 vH), alleinerziehende (56 vH), indigene (43 vH) und dunkelhäutige Frauen (37 vH). Nach den Reformen der Sozialsysteme, die zu Einschnitten führten, hat sich die Situation dieser Bevölkerungsgruppen in den vergangenen Jahren noch verschlechtert. Indigene Frauen haben häufig keine abgeschlossene Schulausbildung, arbeiten im Niedriglohnssektor und überproportional viele von ihnen sitzen in kanadischen Gefängnissen. Eine hohe Anzahl von Frauen arbeiten auf Teilzeitbasis oder im häuslichen Bereich ohne ausreichend kranken- oder sozialversicherung zu sein.

Fast die gesamte Bevölkerung Norwegens (über 90 vH) sieht die Gleichberechtigung als einen der zentralen gesellschaftlichen Werte an. Von entsprechend hohem Stellenwert ist das Thema in der Politik. Aber selbst hier im – wie es die Sachverständigen nannten – »Vorzeigeland für Gleichberechtigung« gibt es häusliche Gewalt, rechtliche Einschränkungen für Immigrantinnen und zu wenige Frauen in Führungspositionen.

29. Tagung

Auf der 29. Tagung behandelte der Ausschuß die Berichte Brasiliens, Costa Ricas, Ecuadors, Frankreichs, Marokkos, Japans, Neuseelands und Sloweniens.

Costa Rica hat das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen im September 2001 ratifiziert. Das Übereinkommen selbst hat in Costa Rica zwar Verfassungsrang, doch können sich Frauen in Gerichtsverfahren nicht unmittelbar darauf berufen. Diskriminierungen verhindern eine gleichberechtigte Teilnahme von Frauen am Erwerbsleben; insbesondere im privaten Sektor werden Frauen und Männer für die gleiche Tätigkeit oftmals unterschiedlich entlohnt. Die Situationen von Frauen im landwirtschaftlichen Sektor ist besonders schlecht. Frauen sind eher von Armut betroffen als Männer.

Brasilien stellte seine seit 1985 überfälligen Berichte (1. bis 5. Bericht) vor. Dabei wird deutlich, daß in den vergangenen 17 Jahren zahlreichen Reformen im Bereich der Gleichberechtigung der Geschlechter durchgeführt wurden. Die Gleichheit von Mann und Frau ist seit 1988 in der Verfassung verankert. De facto ist die Benachteiligung der Frauen jedoch noch immer an der Tagesordnung. Frauen werden sowohl beim Zugang zu Bildung und Arbeitsplätzen als auch bei der Inanspruchnahme von Leistungen des Gesundheitswesens grundsätzlich benachteiligt. Wenn es in Gerichtsverfahren um die Belästigung oder gar Tötung von Frauen geht, wird – trotz eines gesetzlichen Verbots – das Argument der »besmutzten Ehre« zum Teil noch immer von den Richtern als Rechtfertigung akzeptiert. Häufig leben Afrobrasilianerinnen, indigene oder alleinerziehende Frauen in großer Armut. Dem Ausschuß liegen Berichte über die Beteiligung von Polizeikräften und anderen staatlichen Stellen an der sexuellen Ausbeutung von Frauen vor. Frauen sind schlechter alphabetisiert und verdienen häufig für die gleiche Arbeit weniger als Männer, oder sie werden unter schlechteren Arbeitsbedingungen eingestellt. Die Müttersterblichkeit ist hoch, weil die staatliche Gesundheitsversorgung, insbesondere in den ländlichen Gebieten unzureichend ist.

Marokko hat bei der Ratifikation des Übereinkommens gegen zahlreiche Bestimmungen Vorbehalte eingelegt. Die zivilrechtliche Stellung der Frau, die bisher der des Mannes in vielen Aspekten nicht angeglichen war, wird derzeit reformiert. Auch das Gesundheitswesen wird reformiert, doch haben vor allem in den ländlichen Gebieten noch immer ein Großteil der Frauen keinen Zugang zu einer Grundversorgung.

In Slowenien wurden in den vergangenen Jahren zahlreiche Bemühungen unternommen, die Stellung von Frauen zu verbessern; Schwerpunkte lagen dabei bei der Bildung und der beruflichen Qualifikation. Dennoch werden Frauen für die gleiche Tätigkeit weiterhin oft schlechter bezahlt als Männer. Auch ist die Müttersterblichkeit im europäischen Vergleich hoch.

Frankreich hat zahlreiche Vorbehalte zu einzelnen Bestimmungen eingelegt, die nur teilweise zurückgenommen werden sollen. Obwohl Frankreich in Sachen Gleichberechtigung mit zu den »globalen Trendsettern« gehört, monierte der CEDAW, daß Frauen in Führungspositionen weiterhin unterrepräsentiert seien, auch litten ältere Frauen häufig unter Armut. Das Mindestalter für eine Eheschließung für Mädchen ist in Frankreich mit 15 Jahren zu niedrig. Laut Kinderrechtskonvention sind Menschen bis zum Alter von 18 Jahren als Kinder zu bezeichnen und laut Artikel 16 Absatz 2 des Frauenrechtsübereinkommens ist die Heirat von Kindern nicht rechtsgültig.

Ecuador hat im Jahr 2002 das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen ratifiziert. Im Bereich des Zivil- und Strafrechts sind trotz Reformen in jüngster Zeit noch immer zahlreiche Diskriminierungen verankert. Darüber hinaus sehen sich aber Frauen auch noch Benachteiligungen in der Wirklichkeit ausgesetzt. Sie leben überwiegend in verarmten Verhältnissen; das betrifft insbesondere Frauen, die indigenen Volksgruppen angehören, und Frauen in ländlichen Gebieten. Diese haben auch zum Großteil keine Schulbildung, und Abtreibungen werden dort häufig unsachgemäß durchgeführt. Die Bezahlung von Frauen liegt deutlich unter der von Männern. Frauen, deren Angehörige vor der Armut ins Ausland fliehen, werden häufig Opfer von Gewalt und sexueller Ausbeutung, insbesondere dann, wenn sie im Bürgerkriegsgebiet an der kolumbianischen Grenze leben. In der ecuadorianischen Rechtsordnung werden sexueller Mißbrauch oder Ausbeutung nicht mit Strafen belegt und Gewalt gegen Frauen lediglich als Vergehen betrachtet.

In Japan ist das traditionelle Rollenbild der Frau gesellschaftlich fest verankert und Gewalt gegen Frauen weit verbreitet. Die Strafandrohung für Vergewaltigung ist gering, viele Frauen wagen es nicht, Mißhandlungen staatlichen Stellen anzuzeigen. Die Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern sind groß, was hauptsächlich auf die unterschiedliche Art der Arbeit zurückzuführen ist. Frauen arbeiten überwiegend Teilzeit oder in Zeitarbeit, weil sie Probleme haben, Beruf und Familie miteinander zu vereinbaren.

In Neuseeland haben Frauen in Wirtschaft, Staat und Politik erheblichen Einfluß, dennoch gibt es auch hier Benachteiligungen im Erwerbsleben, zum Beispiel bei der Bezahlung. Die Maori-Frauen oder Frauen aus den pazifischen Gebie-

ten werden im Bereich des Erwerbslebens oftmals benachteiligt. Ihre gesundheitliche Versorgung ist schlechter als die der übrigen Frauen. Teilweise werden ihre Hochzeiten noch immer arrangiert. Der Schutz von sprachlichen oder kulturellen Minderheiten ist in Neuseeland nicht in ausreichendem Maße gesetzlich verankert. □

Recht auf Arbeit

ANJA PAPPENFUSS

Sozialpakt: 30. und 31. Tagung des Sachverständigenausschusses – Brasiliens Grund und Boden in den Händen weniger – Ungleichbehandlung jüdischer und nichtjüdischer Israelis – Niedriglohland Rußland

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Anja Pappfuß, Recht auf Wasser, VN 6/2003 S. 223ff., fort.)

Zum ersten Mal seit Bestehen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) wurde 2003 ein Thema aus dem Gebiet der Arbeitsrechte Gegenstand einer allgemeinen Diskussion des 18-köpfigen Sachverständigenorgans. Es ging um den Artikel 6 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (kurz: Sozialpakt), der auf der 31. Tagung erörtert wurde: das Recht auf Arbeit. Es ist wie die anderen Paktrechte von den Vertragsstaaten »anerkannt«; mit der Umsetzung freilich ist es eher schlecht bestellt, zumal die meisten Vertragsstaaten die Paktrechte nicht ins nationale Recht übernehmen. Grundlage der Aussprache über Artikel 6 war ein von einem Ausschußmitglied in Zusammenarbeit mit der ILO und mit Unterstützung der deutschen Friedrich-Ebert-Stiftung vorbereitetes Arbeitspapier. Bei dessen Erstellung waren drei Probleme aufgetaucht. Zum einen die Schwierigkeit, das Recht auf Arbeit vom Recht »auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen« (Artikel 7) und dem Recht auf die Gründung von Gewerkschaften (Artikel 8) zu trennen. Zweitens die Schwierigkeit der inhaltlichen Ausgestaltung etwa in bezug auf Kinderarbeit, die auch unter Artikel 10 (Schutz der Familie und der Jugendlichen) gefaßt werden könnte, und drittens die Unterscheidung zwischen formeller und informeller Arbeit. Die Debatte soll später in die Abgabe einer Allgemeinen Bemerkung des CESCR zu Artikel 6 einmünden.

Erörtert wurden von den Sachverständigen auch Vorschläge des UN-Generalsekretärs, die darauf abzielen, die Arbeit der bestehenden Vertragsorgane des Menschenrechtsschutzes zu straffen. Der CESCR lehnte die Anregung, seitens der Staaten nur noch jeweils einen umfassenden Bericht über die Umsetzung aller Menschenrechtsverträge vorzulegen (statt separater Berichte für jeden Ausschuß), als unter den gegebenen Umständen weder sinnvoll noch praktikabel ab. Etwas anderes sei es, wenn es in Zukunft einen ständig tagenden Ausschuß gäbe, der für alle Verträge zuständig sei. Bis dahin sei es effizienter, den ersten umfassenden »Kernbericht« (Core Document), den die Vertragsstaaten einreichen müs-

sen, so zu erweitern, daß er Informationen beinhaltet, die von den meisten Verträgen verlangt werden.

Eine neue gemeinsame Sachverständigengruppe von UNESCO und CESCR, die mit der Überwachung der Umsetzung des Rechts auf Bildung befaßt ist, hielt am 19. Mai 2003 in Paris ihr erstes Treffen ab. Dabei ging es unter anderem darum, die Arbeit des CESCR im Hinblick auf dieses Recht mit dem bei der UNESCO zuständigen Ausschuß für Konventionen und Empfehlungen abzugleichen.

Dem regulären Turnus entsprechend fanden 2003 in Genf zwei dreiwöchige Tagungen statt (30. Tagung: 5.–23.5.; 31. Tagung: 10.–28.11.). Insgesamt zehn Staatenberichte wurden behandelt. Bei Ende der 31. Tagung hatten 148 Staaten den Sozialpakt ratifiziert, also zwei Staaten mehr als im Vorjahr (die Neuzugänge waren Dschibuti und Timor-Leste).

30. Tagung

In *Luxemburg* ist ein insgesamt hohes Niveau der Umsetzung der Paktrechte erreicht. Positiv bewertet wurde, daß der Staat mehr als 0,7 vH des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Entwicklungshilfe ausgibt und daß eine die Regierung beratende Menschenrechtskommission eingerichtet wurde. Wünschenswert sei jedoch, daß der Sozialpakt Eingang in die Rechtsprechung findet, daß der Grundsatz der Gleichstellung von Mann und Frau in die Verfassung aufgenommen und daß die Bearbeitungszeit von Asylträgen verkürzt wird. Des weiteren empfahl der CESCR, Maßnahmen gegen die hohe Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen zu ergreifen sowie sich mit dem Problem der relativ hohen Selbstmordrate zu befassen.

Brasilien hat den Pakt erst 1992 ratifiziert. Dem Ausschuß lag daher der erste Bericht des Landes vor, in dem ausführlich auf alle Artikel des Vertragswerks eingegangen wird. Zu den positiven Aspekten zählte der CESCR die Verabschiedung eines nationalen Menschenrechtsprogramms im Jahr 1996 und die Einrichtung eines dieses Programm überwachenden Sekretariats für Menschenrechte. Weiterhin sei die Annahme eines neuen bürgerlichen Gesetzbuchs, das die Gleichberechtigung von Männern und Frauen postuliert, erfreulich. Der Ausschuß lobte die Fortschritte bei der Bekämpfung rassistischer Vorurteile, was durch die Ernennung von Personen afrobrasilianischer Abstammung für hohe Ämter veranschaulicht wird. Zu den Mängeln bei der Umsetzung des Sozialpakts in Brasilien gehören nach Ansicht der Sachverständigen unter anderem die anhaltende und extreme Ungleichheit zwischen den verschiedenen Regionen, Bundesstaaten und Kommunen sowie die ungleiche Verteilung von Ressourcen, Einkommen und Zugang zur Grundversorgung. Ebenso besorgniserregend seien die tief verwurzelte Benachteiligung von Afrobrasilianern und Indigenen, das Vorhandensein von Zwangsarbeit, zu niedrige Mindestlöhne, die Ermordung von landlosen Bauern und Gewerkschaftlern, die sie unterstützen, und die Straflosigkeit derartiger Verbrechen. Zu nennen sei schließlich die hohe Konzentration von Landbesitz in den Händen weniger. Der CESCR legte Brasilien dringend Maßnahmen

nahe, um die extreme Ungleichheit bei der Ressourcen- und Einkommensverteilung abzubauen. Darüber hinaus sollten möglichst bald effektive Schritte eingeleitet werden, um das Verbot der Diskriminierung von Afrobrasilianern und Indigenen durchzusetzen sowie der Ungleichbehandlung von Frauen und Männern entgegenzuwirken. Brasilien solle außerdem den nationalen Aktionsplan zur Abschaffung der Sklaverei umsetzen, alle diskriminierenden Bestimmungen, die im Strafrecht enthalten sind, streichen und den sozialen Wohnungsbau fördern.

Der Ausschuß zeigte sich erfreut über die nachhaltigen Bemühungen der Regierung *Neuseelands*, den Maori ihre Rechte aus dem Pakt zuzusichern, und über die Verabschiedung eines neuen Gesetzes, das einem von beiden Elternteilen zwölf Wochen bezahlten Erziehungsurlaub gewährt. Besorgt waren die Experten über die relativ hohe Jugendarbeitslosigkeit und über die weiterhin bestehende ungleiche Bezahlung von Frauen und Männern, über den schwierigen Zugang der Ureinwohner zum Bildungswesen und ihren vergleichsweise schlechten Gesundheitszustand. Der CESCR legte der Regierung nahe, die Übereinkommen 87, 117 und 118 der ILO zu ratifizieren und ihre Vorbehalte zu Artikel 8 des Sozialpakts zurückzunehmen. Sie solle sich darüber hinaus stärker um die Gleichstellung von Männern und Frauen bemühen (vor allem im Hinblick auf gleiche Bezahlung) und ein Armutsbekämpfungsprogramm aufstellen, anhand dessen Armutsstrukturen insbesondere unter den benachteiligten und marginalisierten Bevölkerungsgruppen festgestellt und angegangen werden können.

Besonders im Bereich Gesundheitsvorsorge habe man in *Island* Fortschritte gemacht. So sei die Verabschiedung zweier Gesetze – eines neuen Gesetzes zur Förderung der öffentlichen Gesundheit und eines gegen den Tabakgenuß – positiv zu bewerten. Nach dem Tabakkontrollgesetz soll der Verkauf von Tabakwaren eingeschränkt und das Werbeverbot durchgesetzt werden. Unzureichend sei die Höhe der Gelder, die für die Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellt werde. Mit lediglich 0,16 vH des BIP liegt Island weit unter dem international vereinbarten 0,7 vH. Auch in Island stellten die Sachverständigen eine Ungleichbehandlung bei der Bezahlung zwischen Frauen und Männern fest. Besorgt war man über die relativ hohe Anzahl an Arbeitsunfällen zu Lande und auf See und über den hohen Alkohol- und Drogenkonsum besonders bei Jugendlichen. Der CESCR empfahl der Regierung, dafür zu sorgen, daß Menschen mit Behinderungen die gleichen Arbeitsbedingungen vorfinden wie Nichtbehinderte, daß die hohe Unfallquote am Arbeitsplatz gesenkt wird, daß ein Gesetz gegen häusliche Gewalt verabschiedet wird und daß Staatsbedienstete im Justizwesen besser über die Rechte aus dem Sozialpakt in Kenntnis gesetzt werden.

Zu *Israels* zweitem Bericht bemerkte der Ausschuß an, daß die Schritte zur Umsetzung des Mehrjahresplans zur Entwicklung der Gemeinden der arabischen Israelis aus dem Jahre 2000 begrüßenswert seien. Ebenso positiv seien die verschiedenen Maßnahmen zugunsten benachteiligter Gruppen in der Bevölkerung (Affirmative Action) und die Verbesserung der Bedingungen für ausländische Arbeitnehmer. Erneut be-

sorgt zeigte sich der CESCR jedoch angesichts der Weigerung Israels, über die besetzten Gebiete Bericht zu erstatten. Gleiches gilt für die fortgesetzte unterschiedliche Behandlung von Juden und Nichtjuden – insbesondere Araber und Beduinen – in dem Vertragsstaat. Unzufriedenstellend sei der Status einer ›jüdischen Nationalität‹, der zur Bevorzugung von Personen dieser Kategorie führe. Der Ausschuss bedauerte sehr, daß Israel ausschließlich über die israelischen Siedler in den besetzten Gebieten berichte, nicht jedoch über die anderen Bewohner dieses Territoriums. Der CESCR äußerte Besorgnis über die beklagenswerten Lebensbedingungen, unter denen die Palästinenser in den besetzten Gebieten leben, und über die dortige hohe Arbeitslosigkeit von mehr als 50 vH als Folge der Aussperrungen, die Palästinenser daran hindern, in Israel zu arbeiten. Besonders besorgt äußerten sich die Ausschussmitglieder über den Bau des ›Sicherheitszauns‹ um die besetzten Gebiete herum und über den eingeschränkten Zugang zu Wasser für die Palästinenser. Der CESCR wiederholte seine tiefe Besorgnis über fortgesetzte Praktiken des Vertragsstaats wie die Zerstörung von Häusern, Landbeschlagnahmen und Beschränkungen von Wohn- und Bleiberechten. Der Ausschuss empfahl Israel, sich dieser Bedenken anzunehmen und die Empfehlungen des Gremiums von 1998 und 2000 umzusetzen. Er wiederholte seine Auffassung, daß der Vertragsstaat auch für die Umsetzung des Sozialpakts in den besetzten Gebieten verantwortlich sei, und forderte die Regierung auf, ausführliche Informationen darüber im nächsten (Mitte 2008 fälligen) Bericht nachzureichen.

31. Tagung

1998 wurde in *Moldau* – das seinen Erstbericht vorlegte – ein Menschenrechtszentrum errichtet, das aus drei Ombudspersonen besteht. Der Ausschuss begrüßte diesen Schritt ebenso wie die Verabschiedung eines nationalen Menschenrechtsaktionsplans im Jahre 2000 sowie die Ratifizierung von sechs der sieben internationalen Menschenrechtsübereinkommen. Der CESCR stellte fest, daß in Moldau das Problem der Korruption eine große Rolle spiele und daß die niedrigen Gehälter der Staatsbeamten und Richter nicht dazu beitrügen, dieses Problem in den Griff zu bekommen. Bedenklich seien auch die hohe Arbeitslosenrate, die fehlenden Arbeitsmöglichkeiten und die generell niedrigen Löhne, was zusammengekommen zu massiven Abwanderungerscheinungen führe. Negativ seien das Ausmaß des Menschenhandels, insbesondere von Frauen, die hohe Armutsrate und der Anstieg von Fällen von Tuberkulose und HIV/Aids. Der CESCR empfahl der Regierung unter anderem, ihre Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung zu verstärken, den interkulturellen Dialog zwischen den verschiedenen ethnischen Gruppen im Lande zu fördern, einen gesetzlichen Mindestlohn einzuführen sowie bei der Reform des Sozialversicherungssystems die Bedürfnisse der besonders benachteiligten Gruppen angemessen zu berücksichtigen.

Bei der Erörterung des ersten Berichts *Jemens* begrüßte der CESCR die Schaffung eines obersten nationalen Menschenrechtsausschusses so-

wie eines nationalen Ausschusses für Frauen. Letzterer sei auch für die Ausarbeitung und den Entwurf frauenrelevanter Gesetze zuständig. Mit Besorgnis zur Kenntnis nahm der Ausschuss allerdings die De-facto-Diskriminierung innerhalb der jemenitischen Gesellschaft, vor allem von Randgruppen, die mit pejorativen Bezeichnungen (Akhdam, Ahjar oder Zubud) belegt werden. Auch der Status der Frauen sei trotz der Bemühungen der Regierung nicht zufriedenstellend. Die vorherrschenden Sitten und Gebräuche führten nach Ansicht des CESCR zu substantiellen Diskriminierungen im Familien- und Erbrecht. Auch fehle es an Gesetzen gegen häusliche und sexuelle Gewalt sowie an einer flächendeckenden medizinischen und ärztlichen Grundversorgung. Die anhaltende Wasserkrise stelle einen alarmierenden ökologischen Notstand dar, der sich negativ auf den Gesundheitszustand der Bevölkerung auswirke. Der CESCR empfahl Jemen, zuvörderst gegen die tatsächliche Benachteiligung von Frauen in der Gesellschaft vorzugehen, in Einklang mit Artikel 3 des Paktes. Es solle darüber hinaus ein System für eine angemessene Bezahlung einführen, die einen eben solchen Lebensstandard gewährleiste, Maßnahmen gegen häusliche Gewalt ergreifen, seine Bemühungen verstärken, gegen Säuglings- und Müttersterblichkeit vorzugehen, sowie Strategien, Pläne, Gesetze oder andere Maßnahmen ergreifen, um das Wasserproblem in den Griff zu bekommen.

Bei der Umsetzung des Paktes in *Guatemala* seien als positive Ansätze zu werten, die Verabschiedung eines Gesetzes zur Einrichtung einer parlamentarischen Menschenrechtskommission und eines Ombudsmann für Menschenrechte. Dieser habe bereits einen Managementplan für die Periode 2002 bis 2007 vorgelegt. Ebenso begrüßenswert seien die Bemühungen des Vertragsstaats, im Hinblick auf die indigene Bevölkerung, zum Beispiel die Einrichtung eines Büros für die Verteidigung der Frauenrechte indigener Völker sowie einen Erlass vom Mai 2003, durch den die Sprachen der Maya, Garifuna und Xinca anerkannt und gefördert werden sollen. Zu den Mängeln bei der Umsetzung des Paktes zählte der CESCR die ungenügenden Fortschritte, die das Land nach dem Inkrafttreten des Friedensabkommens 1996 gemacht habe. Dieses Abkommen habe nach 30 Jahren Bürgerkrieg die Grundlage für Versöhnung und die Förderung der Menschenrechte geschaffen. Immer noch herrschten jedoch Gewalt, Einschüchterung, Korruption und Straflosigkeit im Lande vor, was insbesondere für die indigene Bevölkerung nachteilige Auswirkungen habe; die Armutsquote liegt mit 73,8 vH bei der indigenen Bevölkerung fast doppelt so hoch wie bei der nichtindigenen (40,6 vH). Guatemala habe bisher zu wenig unternommen, um durch den Bürgerkrieg auseinandergerissene Familien wieder zusammenzuführen. Der CESCR empfahl der Regierung, vor allem Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Indigenen zu ergreifen, aber auch gegen die Benachteiligung von Frauen in allen Lebensbereichen vorzugehen. Des weiteren müsse der Vertragsstaat darauf achten, die Mindestlöhne den Lebenshaltungskosten anzupassen, das nationale Sozialversicherungssystem auf die Landarbeiter und Hausangestellten auszuweiten und das Problem der Kinderarbeit anzugehen.

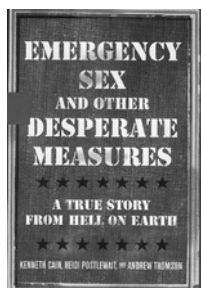
Die Verabschiedung eines Gesetzes über politische Parteien in *Rußland*, das die Förderung der Beteiligung von Frauen am politischen Leben vorsieht, wurde von den Sachverständigen positiv bewertet. Ebenso erfreulich sei die Verabschiedung eines neuen Arbeitsrechts 2001 mit weiteren Schutzvorrichtungen gegen Zwangsarbeit und Diskriminierung. Äußerst besorgt jedoch zeigte sich der CESCR angesichts der Menschenrechtslage in Tschetschenien. Hierüber habe der Vertragsstaat nicht genügend Informationen geliefert. Trotz Anerkennung der Schwierigkeiten angesichts der stattfindenden Militäroperationen war der CESCR besorgt über die unzureichende medizinische Versorgung der Bevölkerung in dem Gebiet. Der CESCR wies auch auf die prekäre Situation einiger indigener Gemeinschaften im Gebiet der Russischen Föderation hin, die deren Recht auf Selbstbestimmung nach Artikel 1 des Paktes beeinträchtigte. Die Geschlechtergleichheit sei insbesondere in den Bereichen Beschäftigung, Familie und politische Repräsentation nicht gewährleistet. Besorgniserregend seien auch die hohe Arbeitslosigkeit und die niedrigen Arbeitslöhne (rund ein Drittel der Arbeiter bekommen Löhne, die gerade zum Leben ausreichen, oder sogar weniger). Der CESCR empfahl der russischen Regierung, für eine Verbesserung der Verhältnisse in Tschetschenien zu sorgen, vor allem die Grundversorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Sie solle des weiteren gegen die Ausbreitung von HIV/Aids und Tuberkulose vorgehen und Arbeitsförderungsmaßnahmen den besonders betroffenen Bevölkerungsgruppen beziehungsweise Regionen des Landes zukommen lassen.

Im Falle der *Demokratischen Volksrepublik Korea* freute sich der Ausschuss über die Bereitschaft der Regierung, mit dem CESCR zusammenzuarbeiten, und erkannte die Bemühungen an, die Folgen der Naturkatastrophen Mitte der neunziger Jahre zu überwinden. Positiv bewertet wurden die landesweite kostenlose Gesundheitsversorgung sowie die ebenfalls kostenlose elfjährige Schulbildung. Der CESCR drückte Besorgnis aus über die vorherrschenden traditionellen Einstellungen gegenüber Frauen und über die Praxis der Arbeitszuweisung durch den Staat; beides stehe nicht im Einklang mit den Bestimmungen des Paktes. Es gibt nur einen Gewerkschaftsverband, der von der Regierungspartei kontrolliert wird. Dies verletzt das Recht, unabhängige Gewerkschaften zu bilden, in Artikel 8 des Paktes. Besorgniserregend seien außerdem die hohe Rate von 45 vH der Kinder unter fünf Jahren mit chronischer Unterernährung sowie die zahlreichen Fälle von armutsbedingter Krankheiten. Der CESCR empfahl der Regierung der Volksrepublik, weiterhin internationale Hilfe und Unterstützung zu suchen sowie sich in regionale und internationale Aktivitäten einzubringen – auch in die des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte. Das Land solle der ILO beitreten und die wichtigsten ILO-Übereinkommen ratifizieren. Es solle weiterhin die Bestrafung für Personen, die auf der Suche nach Arbeit das Land verlassen haben, aufheben. Den chronisch unterernährten Kindern solle seitens der Behörden mehr Aufmerksamkeit geschenkt und eine HIV/ Aids-Präventionskampagne durchgeführt werden. □

Buchbesprechungen

Cain, Kenneth / Postlewait, Heidi / Thomson, Andrew: Emergency Sex And Other Desperate Measures: A True Story from Hell on Earth

New York: Miramax Books 2004
329 S., 25,95 US-Dollar



Sie sind jung, abenteuerlustig, idealistisch und lernen sich über die Arbeit kennen. Mit dieser Kurzbeschreibung könnte die Geschichte von Heidi, Kenneth und Andrew auch schon wieder enden, hieße der Ort des Geschehens New York, Washington, Los Angeles oder auch Wien und

Genf. Sie wäre nichts Besonderes. Tausende, Millionen Mit- bis Endzwanziger ziehen in dieser Lebensphase um, treten einen Posten an, suchen Wohnungen und schließen neue Freundschaften. Aber die Umstände, unter denen Heidi, Kenneth und Andrew aufeinandertreffen, sind alles andere als gewöhnlich: Ihre Geschichte spielt in Phnom Penh zu Beginn der neunziger Jahre. Sie ist angereichert mit persönlicher Erfahrung und weltpolitischer Brisanz. Dabei entsteht ein spannender Augenzeugenbericht.

Denn die drei sind Teil der bis dahin größten Friedensoperation der Vereinten Nationen in Kambodscha, das für eine gewisse Zeit faktisch zu einem Protektorat der internationalen Gemeinschaft wird. Nach dem Ende des Kalten Krieges und der Blockade im Sicherheitsrat hofft man, nun könnten die Vereinten Nationen endlich ihrer eigentlichen Bestimmung nachkommen und die »Menschheit von der Geißel des Krieges befreien«, wie es in Artikel 1 der UN-Charta heißt. Der neue Geist der Kooperation bringt plötzlich nicht nur mehr, sondern auch größere, umfassendere und ehrgeizigere UN-Missionen hervor. Allein zwischen 1988 und 1994 wächst die Zahl der Einsätze von fünf auf 17, von knapp 10 000 Soldaten und Militärberatern auf mehr als 70 000. Und zu den aufwendigsten und ambitioniertesten gehört die Operation in Kambodscha.

Es ist diese historische Hintergrundkulisse, die Heidis, Kenneths und Andrews Schilderungen über ihre Zeit »im Feld« besondere Bedeutung verleiht. Denn genau wie die internationale Gemeinschaft im Laufe von fünf, sechs, sieben Jahren eine Phase der Ernüchterung durchläuft, so erleben auch die drei Spätjugendlichen einen gehörigen Praxisschock. In Kambodscha schlagen sich die UN noch wacker, später folgen dann die Niederlagen in Somalia, Rwanda und Bosnien. In Somalia zieht sich die UN, angeführt von den USA, trotz unerledigter Aufgaben schnell wieder zurück, als klar wird, daß der Widerstand der einheimischen Bevölkerung sich nicht über Nacht auflösen lassen würde. In Rwanda wird die internationale Gemeinschaft gar Zeuge eines Völkermords und bleibt trotzdem untätig. Und in Bosnien kulminiert das kollektive Unvermögen in der »Schutzzone« von Srebrenica, die nahezu widerstandslos an serbische Angreifer fällt. Ein nie-

derländisches Blauhelm-Kontingent läßt sich förmlich überrennen und bildet dazu noch den billigen Rahmen für die Ermordung einiger Tausend überwiegend muslimischer Bosnier.

An all diesen Schauplätzen tauchen auch einer, zwei oder alle drei der Protagonisten des Buches zu irgendeiner Zeit des Konflikts auf. Ihren Anfang nimmt diese besondere Freundschaft allerdings in Kambodscha, wohin es die drei als erstes verschlägt: Heidi heuert aus Frustration über ihre gescheiterte Ehe bei den UN an. Ein Posten so weit weg wie möglich von New York kommt ihr gerade recht. Kenneth, der Harvard-Absolvent, schreckt vor der Vorstellung zurück, in einer Großkanzlei sein künftiges Leben zu fristen. Zudem fühlt er sich als Jude dem mahnenden Vermächtnis des Holocausts verpflichtet – die UN mit ihren hehren Zielen von Frieden und Gerechtigkeit scheinen ihm dafür die geeignete Grundlage zu bieten. Den Neuseeländer Andrew schließlich zieht es ins Ausland, weil er den weißen Kittel wegwerfen und ein wahrer Doktor werden will. »Hier draußen gibt es kein Vortäuschen, nur Staub und Hitze und Leben und Tod«, beschreibt er seine Motivation, die Sicherheit eines Krankenhausjobs gegen den Überlebenskampf im Dschungel einzutauschen.

Was sie vorfinden »da draußen«, fasziniert die jungen Menschen einerseits, nimmt sie gefangen, macht sie trunken und süchtig nach mehr. Diese eigene UN-Welt, bei der man moralisch auf der richtigen Seite steht und trotzdem allerhand Abenteuer und Spaß erleben kann, gefällt ihnen. Dazu die Menschen von überall her, mit denen man lebt und leidet, Partys und Alkoholexzesse feiert und immer wieder auch Sex hat. All das hat seine Reize unabhängig von der eigentlich beruflichen Seite. Nach dem relativen Erfolg in Kambodscha ziehen sie deshalb weiter: Heidi und Kenneth nach Somalia, Andrew nach Haiti, später Rwanda und Bosnien. Sie verlieren – auch über Kontinente hinweg – nie den Kontakt zueinander und scheinen auf diese Weise ihre schleichende Entfremdung von Organisation und Aufgabe noch zu potenzieren. Je länger sie für die UN arbeiten, je mehr sie erleben, je tiefer ihr Einblick, desto größer ihre Distanz, die phasenweise sogar in Ekel umschlägt: Immer deutlicher sehen sie statt ihren Idealen das Desinteresse eines Teiles des UN-Personals gegenüber schrecklichen menschlichen Schicksalen, sie registrieren die Gier nach Geld, Einfluß, Macht und die Ignoranz gegenüber dem größeren Ziel Gerechtigkeit. Hinzu kommt die drängelnde werdende Frage, ob Friedenseinsätze tatsächlich das probate Mittel sind, um Konflikte zu beenden. Als dann noch die ersten ihrer neuen Freunde bei den UN einen sinnlosen, vielleicht sogar vermeidbaren Tod sterben, stellen sich die drei bald immer mehr und immer kritischer Fragen über die Leistungsfähigkeit der Vereinten Nationen.

Die Authentizität des Buches wird gesteigert durch seine eigenwillige Komposition: Die drei Autoren flechten ihre tagebuchartigen Erlebnisse sprachlich so geschickt ineinander, daß daraus ein dicker Erfahrungsstrang entsteht, der die Einzelschicksale zu einem Ganzen zu fügen scheint. Wenn man etwa erfährt, wie sehr die UN-Angehörigen in Somalia unter den andauernden Schießereien zwischen Amerikanern und Einheimischen leiden, wie sie den legendären

Abschuß zweier amerikanischer Helikopter miterleben, dann wird Weltgeschichte plastisch. »Die Kämpfe sind so schlimm jetzt, daß sie aufgehört haben, uns Personal zu schicken« (...), schreibt etwa Heidi, die einen Verwaltungsjob in Mogadischu ausübt. »Ich habe seit Wochen keinen Tag frei gehabt und meine Nerven liegen blank.« Kenneth berichtet davon, wie sie angewiesen werden, in ihren Residenzen zu bleiben, sich nicht wegzubewegen, ohne genau zu wissen weswegen. Erst später erfährt das UN-Personal, daß tote amerikanische Soldaten durch die Straßen Mogadischus geschleift wurden. Viele der Begebenheiten sind dem UN-interessierten Leser durchaus bekannt, aber sie durch die Brille eines Betroffenen zu sehen, vermittelt eine neue Perspektive.

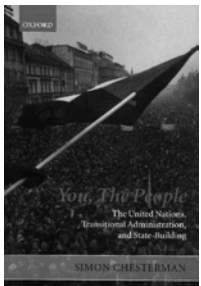
Der Titel hält – zum Glück – nicht ganz, was er verspricht. Natürlich geht es auch um Sex und wilde Partys. Aber diese Aspekte scheinen von marketingbewußten Verlagsleuten über Gebühr in den Vordergrund gerückt worden zu sein. Sie tauchen im Buch auf, aber ihr tatsächlicher Skandalcharakter ist geringer, als man zu suggerieren versucht. Daß gerade in Extremsituationen menschliche Niederungen zum Vorschein kommen, dürfte niemanden überraschen. Daß auch bei Blauhelm-Operationen mitunter untragbare Zustände herrschen, ebenso wenig. Tolerieren sollte man solche Extreme deshalb noch lange nicht. Vor allem wenn sie über das Individuelle hinausgehen, muß man sexuelle und sonstige Auswüchse konsequent zu unterbinden versuchen. Doch die Affären von Heidi, Kenneth und Andrew sind, so sehr sie dem Buch die letzte Würze geben, nicht das eigentlich Interessante ihrer Geschichte. Sondern es ist diese persönliche Sicht auf Weltpolitik, erzählt von Menschen, die mittendrin stecken, die das Buch zur ungewöhnlichen Lektüre macht. Wer allerdings hofft, daraus konkrete Schlüsse auf die Tauglichkeit von UN-Friedensmissionen ziehen zu können, wird enttäuscht. Dafür sind die Schilderungen von Kenneth, Heidi und Andrew, obwohl sie die großen Linien der Weltpolitik immer wieder streifen, zu impressionistisch und an vielen Stellen auch nicht bedeutend genug. Sie lassen Verallgemeinerungen höchstens stellenweise zu. Wer sich aber für das subjektiv betrachtete Innenleben der Weltorganisation interessiert, wer Gefallen an der Banalität dieses – besonderen – Alltags findet, der mag in die Erlebniswelt dieser drei »Peacekeeper« eintauchen und mit einer ungewöhnlichen Sicht auf die UN belohnt werden.

Die Geschichte endet mit einem persönlichen Läuterungsprozeß der drei. Kenneth verläßt desillusioniert die Vereinten Nationen und wird doch noch Anwalt auf Manhattan. Andrew übernimmt einen (langweiligen) Job als Arzt im UN-Hauptstib und Heidi kehrt, nachdem auf dem letzten Posten in Haiti ihre große Liebe plötzlich verstarb, ebenfalls nach New York zurück. Sie arbeitet weiterhin in der Abteilung für Friedensoperationen. Der anfängliche Idealismus der drei Autoren ist schließlich einem distanzierten Pragmatismus diesem Arbeitgeber gegenüber gewichen – genau wie die Weltgemeinschaft sich auch nicht mehr blindlings in neue Friedensoperationen stürzt. Insofern sind die Erlebnisse der drei trotz ihrer sehr persönlichen Sichtweise doch auch wieder ein Spiegel der Zeitgeschichte.

FRIEDRIKE BAUER □

Simon Chesterman: You, The People. The United Nations, Transitional Administration, and State-Building

Oxford University Press 2004
XX + 296 S., 50 brit. Pfd.



Man könnte es als vierte Generation der Friedenseinsätze der Vereinten Nationen bezeichnen: die Übernahme oder Unterstützung der Verwaltung eines Landes für einen Übergangszeitraum (»Transitional Administration«) und der sogenannte Staatsaufbau (»State-Building«) durch UN-

geführte oder UN-mandatierte Missionen. Die Missionen in Timor Leste, Kosovo und Afghanistan sind Beispiele für die komplexen Aufgaben, die die Vereinten Nationen heute zu bewältigen haben. In diesen sogenannten multidimensionalen Friedensmissionen geht es darum, staatliche Strukturen wiederherzustellen oder zu schaffen – etwa um den vollständigen Zusammenbruch staatlicher Gewalt infolge interner Konflikte zu verhindern, um jungen, unabhängig werdenden Staaten die notwendige Starthilfe zu geben oder um staatliche Funktionen nach einem von außen herbeigeführten Regierungswechsel aufrechtzuerhalten.

In seinem jüngst erschienenen Buch »You, The People« widmet sich Simon Chesterman den vielfältigen Problemen, die mit der Übernahme dieser neuen Aufgabe einhergehen. Chesterman ist Exekutivdirektor des Institute for International Law and Justice an der New York University School of Law. Das Buch ist die Quintessenz seines Forschungsprojekts an der International Peace Academy der Jahre 2000–2003 und der in diesem Rahmen unternommenen Forschungsreisen in die einzelnen Gebiete. Seine auf diesen Reisen in Interviews mit ranghohen UN-Mitarbeitern und lokalen Vertretern gewonnenen Erkenntnisse machen dieses Werk zu einem Stück angewandter Politikforschung im besten Sinne.

Chesterman analysiert die einzelnen Einsätze, bei denen die Vereinten Nationen Übergangsverwaltungen einrichten und Staatsbildung betreiben, und bettet seine Analyse in den historischen Kontext der Kolonialverwaltung, des Völkerbundsmandats- beziehungsweise späteren UN-Treuhandsystems ein. Er liefert dabei keine Chronologie der verschiedenen Missionen, sondern untersucht systematisch die von ihm identifizierten Problembereiche:

1. das Sicherheitsvakuum nach einem Zusammenbruch staatlicher Gewalt;
2. die Verteilung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen den Vereinten Nationen und lokalen Machthabern;
3. Wiedergutmachung und Aussöhnung sowie Gewährleistung rechtsstaatlicher Grundsätze;
4. der wirtschaftliche Wiederaufbau;
5. die Zielsetzung der Mission – auch mit Blick auf ihre Beendigung – sowie in diesem Zusammenhang die Rolle von Wahlen.

Die Erfahrungen aus Srebrenica und Somalia lehren, daß Friedensmissionen heute immer mit einem »robusten« Mandat ausgestattet werden müssen. Die Charakteristika traditioneller Blauhelmeinsätze – Unparteilichkeit, Zustimmung der jeweiligen Regierung, minimaler Gewalteininsatz ausschließlich zur Selbstverteidigung – sind in Operationen mit komplexem Aufgabenspektrum nicht mehr tauglich. Chesterman skizziert die Entwicklung von der Friedenssicherung hin zur sogenannten Friedenserzwingung. Interessanter aber ist seine Argumentation für eine neue Doktrin über die Pflichten einer Mission zur Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung. Geht mit robusten Friedenseinsätzen auch das Gewaltmonopol auf die Mission über, einschließlich der Verantwortlichkeit für Recht und Ordnung? Dürfen die Blauhelmsoldaten Kriminelle verhaften und festsetzen? Brauchen sie dafür eigene Gefängnisse? Welchem Richter werden die Gefangenen vorgeführt? Chesterman untersucht die Unterschiede zum einen in der Mandatierung, zum anderen in der Interpretation der Mandate durch die jeweils Verantwortlichen der verschiedenen UN-Missionen. Er kommt zu dem Ergebnis, daß Friedenseinsätze in naher Zukunft nicht über genügend ziviles Personal für die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben verfügen werden. Um ein Sicherheitsvakuum zu vermeiden, müßten daher in einer Anfangsphase Militärs diese Aufgaben übernehmen, bis (wieder) ausreichend stabile lokale Strukturen geschaffen worden seien.

Eine praktikable, effektive und angemessene Verteilung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen den Vereinten Nationen und lokalen Machthabern ist ausschlaggebend für den Erfolg der Mission. Welche Formen der Zusammenarbeit werden vereinbart? Konsultations- oder Kooperationsmechanismen? Wer trägt letztlich die Verantwortung? Der Autor hat dazu eine eindeutige Meinung: Wenn es darum geht, einen Staat politisch zu transformieren, müsse die lokale Bevölkerung zwar eingebunden werden, die internationale Gemeinschaft aber das letzte Wort behalten. Wichtiger als das sogenannte »Ownership«-Prinzip, also die Kontrolle der Bevölkerung über die Prozesse im eigenen Land, sei die klare und eindeutige Zielsetzung der Mission. Eine graduelle (Rück-)Übertragung von Kompetenzen – angefangen auf lokaler Ebene – dürfe sinnvollerweise erst dann eingeleitet werden, wenn die notwendigen Fähigkeiten dazu vorhanden sind.

Trägt die internationale Gemeinschaft zumindest in der Anfangsphase eines Einsatzes die ultimative Verantwortung, müsse sie sich allerdings auch am Völkerrecht und an internationalen Standards messen lassen. Auch hier bezieht der Autor eine klare Position: Wenn eine Mission das Ziel hat, einen Staat gemäß den Regeln der guten Regierungsführung aufzubauen, müsse diese Mission Vorbildfunktion durch eine gewisse Selbstbindung an geltendes Recht entfalten. Eine Interpretation zum Beispiel des Kosovo-Mandats dergestalt, daß Kapitel VII der UN-Charta den Einsatz von der Beachtung einiger Menschenrechte ausnehme, sei angesichts der Tatsache, daß er wegen grober Menschenrechtsverletzungen begonnen wurde, nahezu absurd. Überprüfungsmechanismen wie die Einrichtung von Ombudspersonen könnten die Glaubwürdig-

keit des Einsatzes stärken und helfen, den Vergleich mit einer militärischen Besetzung abzuschwächen.

Der Aufbau eines funktionierenden Justizsystems sollte Chesterman zufolge unter den obersten Prioritäten von Friedensmissionen in Nachkonfliktsituationen rangieren. Zum einen mit Blick auf die Aufarbeitung vergangenen Unrechts als Teil des Wiedergutmachungs- und Aussöhnungsprozesses; zum anderen mit Blick auf die Wiederherstellung von Vertrauen in hoheitliche rechtsstaatliche Strukturen. Es müsse vermieden werden, daß ein rechtliches Vakuum entstünde – auch judikative Aufgaben müßten notfalls zunächst durch das Militär wahrgenommen werden.

Die Vergangenheitsbewältigung wirft schwierige Fragen auf. Sollten internationale oder lokale Gerichtshöfe oder Gremien die Arbeit übernehmen? Sind lokale Kapazitäten vorhanden, sind lokale Richter unvoreingenommen? Sind in einigen Konflikten Amnestien gegebenenfalls besser geeignet zur Versöhnung als langwierige Prozesse, die die Bevölkerung spalten könnten? Wie verhält sich die Forderung gegen Strafflosigkeit mit der Arbeit der sogenannten Wahrheitskommissionen?

Auch der (Wieder-)Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen und die Gewährleistung rechtlichen Gehörs ist in Übergangsprozessen schwierig. Welches Recht ist überhaupt anwendbar? Das Recht früherer Unrechtsregime? Welche Änderungen dürfen oktroyiert, welche internationalen Standards angelegt werden? Fehler in diesem Bereich können den Erfolg einer Mission mittel- und langfristig vereiteln.

Offensichtlich ist, daß humanitäre Hilfe zur Linderung akuter Not sowie wirtschaftlicher Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit zentrale Elemente beim Aufbau staatlicher Strukturen sind. In seiner Analyse kommt Chesterman allerdings zu dem Ergebnis, daß die Gebergemeinschaft oftmals eher ihre eigenen Interessen verfolgt als eine konzertierte Aktion zugunsten des betroffenen Gebiets unternimmt. Die Koordination von Hilfsleistungen durch eine zentrale Stelle sowie eine Aufklärung darüber, welche Hilfe realistischerweise zu erwarten ist, seien daher für den Erfolg einer Mission unabdingbar. Chesterman deckt zudem auf, daß die langandauernde internationale Präsenz auch negative Auswirkungen auf die lokale Entwicklung hat. Die Entstehung lokaler Wirtschaftsstrukturen werde behindert, weil die Konkurrenz durch billige Hilfslieferungen zu groß sei. Zudem würden die Vereinten Nationen qualifizierte Arbeiter durch bessere Entlohnung vom lokalen Markt und damit aus der örtlichen Entwicklung abziehen. Schließlich seien die UN oftmals gezwungen, bei der Anmietung von Räumen und Ausrüstung mit kriminellen oder mafiösen Elementen zusammenzuarbeiten und sie dadurch zu unterstützen. Diese Probleme müßten gesehen und durch innovative Lösungen minimiert werden. Daß eine Mission mit einer klaren Zielsetzung erfolgversprechender ist als ohne, scheint auf der Hand zu liegen. Vielfach werden die Einführung demokratischer Strukturen und damit die Durchführung der ersten freien Wahlen als geeigneter Zeitpunkt zur Terminierung der Mission angesehen. Chesterman sieht dies kritisch: Wahlen zu früh abzuhalten, könne zu einem Wiederaufflam-

men der Konflikte führen. Die Einbeziehung lokaler Machthaber in den Wahlprozeß gelinge nicht immer, ebenso wenig die Etablierung politischer Parteien. Meistens würden durch die Wahlkämpfe nur die alten Kriegsparteien gefestigt. Chesterman zieht den Schluß, daß Demokratisierung nicht im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit stehen sollte – vielmehr müsse es primär darum gehen, Frieden und Sicherheit, nachhaltige Institutionenbildung und wirtschaftliche Stabilität zu sichern.

Mit dem Buch »You, The People« ist Chesterman ein hervorragend entwickeltes Opus über Entstehungsgeschichte, Chancen und Grenzen von Übergangsverwaltung und Staatsbildung gelungen, das keine Tabus scheut. Chesterman zeigt den Widerspruch auf zwischen dem Ziel, demokratische und rechtsstaatliche Strukturen zu etablieren, und den dafür eingesetzten »wohlwollenden« autokratischen Maßnahmen. Er läßt keinen Zweifel daran, daß auch die besten Konzepte nicht immer Erfolge zeitigen. Nur wenn ressourcenstarke Mitgliedstaaten bereit und in der Lage sind, sich in Konflikten zu engagieren, können diese langfristig eingedämmt und staatliche Strukturen wiederaufgebaut werden. Dies erklärt beispielsweise den unterschiedlichen Verlauf in Timor Leste und Westsahara. Chesterman spricht bittere Wahrheiten aus – mit seinen zum Teil provozierenden Thesen sollten sich alle, die in dem Bereich der internationalen Friedensarbeit tätig sind, auseinandersetzen.

KATJA WIESBROCK □

Wesel, Reinhard: Symbolische Politik der Vereinten Nationen. Die »Weltkonferenzen« als Rituale

Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2004

283 S., 25,90 Euro



Politik, die sich über längere Zeit fortsetzt, entwickelt häufig eigene Symbole. Diese bewirken meistens, daß sie die Politik, die sie hervorbrachte, schmücken und in der Öffentlichkeit bekannt machen – vielleicht auch stärken. Gelegentlich können sie auch über Schwierigkeiten bei der Umsetzung

dieser Politik hinweghelfen und ihre Vermittlung erleichtern. Gleichzeitig ist politische Symbolik aber auch geeignet, einen Schein zu vermitteln, der die Politik, der sie zugehört, als bedeutsamer erscheinen läßt als sie tatsächlich ist. Die ethische Bewertung politischer Symbole schließlich definiert sich von ihrer Verwendung her, wie etwa bei den Symbolen Kreuz oder Hakenkreuz.

Die derzeit bekanntesten weltpolitischen Symbole sind das uralte Symbol der Flaggen der Nationalstaaten und das – historisch gesehen – immer noch neue Emblem der Organisation der Vereinten Nationen. Beide sind gleichzeitig zwei

grundsätzlich unterschiedlichen Formen internationaler Politik zugeordnet. Die Flaggen stehen für den Primat traditioneller Machtpolitik von Nationalstaaten mit Hilfe von militärischen Streitkräften der Mächtigen, denen die Flagge voranweht. Das UN-Emblem steht für eine Politik, mit der Probleme und Konflikte vorzugsweise mit anderen als militärischen Mitteln gelöst werden sollen, womit es auch den Ohnmächtigen Hoffnung macht. Gegenwärtig ist bekanntlich die Strahlkraft des UN-Emblems dadurch gefährdet, daß das Symbol Flagge extrem überhöht wird.

Vor diesem Hintergrund untersucht Reinhard Wesel anhand der im Bereich der Vereinten Nationen anzutreffenden Symbolik und deren Funktion, was an der Organisation und deren Politik Wirklichkeit und was nur trügerischer Schein ist. Dafür hat er eine Fülle von Material gesichtet, geordnet und vermittelbar gemacht. Die Quellen für einschlägige beziehungsweise einbeziehbare Tatsachen, Meinungen, Beurteilungen und Kritiken reichen von Aristoteles (384–322 v. Chr.) bis zu den zeitgenössischen Medien. Das 36-seitige Literaturverzeichnis weist schätzungsweise gut 1200 Titel auf. Allein dies vermittelt schon einen Eindruck von der Schwierigkeit, ein so unscharf eingegrenztes Gebiet wie das der Symbolik in der internationalen und vor allem der UN-Politik mit wissenschaftlichem Anspruch zu erschließen. Denn, so der Autor, »nur, wenn der ... Doppelaspekt von symbolischer Politik, daß sie politisches Zusammenleben überhaupt erst möglich macht, andererseits für spezifische Interessen instrumentalisierbar ist, als Zusammenhang aufeinander bezogener Aspekte verstanden wird, kann auch die spezifische soziale, richtungspolitische und ideologische Qualität von Symbolen beurteilt werden« (S. 40).

Nach entsprechend umfangreichen historischen, theoretischen und methodologischen Ausführungen, die über die Hälfte der Studie ausmachen, folgt ein Überblick über die »Politische Symbolik der UNO«. Er beginnt bei der bekannten – wenn heute auch überlebten – Kritik an der Symbolik des UN-Emblems, wie sie in den vom Nord-Süd-Konflikt geprägten Jahren der Organisation in aller Munde war: »Alle Erdteile scheinen auf die nördliche Halbkugel verschoben, der Südpol ist zum Kreis geworden. ... In dieser Welt war bisher nur der Norden von Relevanz, der Süden ist zerfleddert und »drittweltklassig« (S. 142). Ferner umfaßt der Überblick so ziemlich alle jene Vorstellungen, die in den Medien und der Öffentlichkeit und (oft auch absichtsvoll) von Politikern in die Weltorganisation hineininterpretiert werden: die UN etwa als alleiniger Legitimationsspende, als »Hoffnungsträger« oder »Sündenbock«, oder gar als weltweite Zivilgesellschaft, als »Weltregierung« oder »Weltrepublik«. Insgesamt werden die Variationen des Scheins der Vereinten Nationen ins Rampenlicht gerückt.

Nicht unbedenklich erscheint allerdings die anschließend ein Viertel des Buches ausmachende Kritik an den von der UN in den letzten Jahrzehnten des vergangenen Jahrhunderts veranstalteten Weltkonferenzen (1972 über Umwelt, 1992 über Umwelt und Entwicklung, 1993 über Menschenrechte, 1995 über die Stellung der Frau usw.). Diese sind, so folgert der Autor, durch die in der UN üblichen »Konsens-Rituale« ins-

gesamt zu Weltkonferenzen als Rituale degeneriert. Das Symbolische wird hier also nicht mehr als Teil der Politik, sondern – siehe auch Buchtitel – als Ersatz für sie verstanden. Dies ist ein interessanter Blickwinkel. Aber die harsche Kritik und Abwertung, zu der der Autor hier gelangt, scheint aus einer doch etwas zu abstrakten Sichtweise entstanden zu sein. Denn zum einen gehört überhöhende Symbolik einfach zur Politik. Der Schein gehört zum Sein der Vereinten Nationen. Puristische Kritik geht hier an der Wirklichkeit vorbei. Sie erinnert an einen Athleten, der sich für seinen sportlichen Erfolg abrackert und sich wundert, daß dies schweißtreibend ist. Zum anderen ist bekanntlich innerhalb der UN die Einbeziehung von Symbolischem in das politische Handeln und insbesondere in Resolutionen und Dokumenten eine der unverzichtbaren Möglichkeiten, in Situationen, in denen rein sachlicher Konsens nicht zu erreichen ist, Fehlentwicklungen vorzubeugen. Und schließlich haben Symbole und auch Mythen, die in die richtige Richtung weisen und damit Teil von berechtigten Hoffnungen sind, unbestreitbar einen hohen Wert. Eine apodiktische Trennung auf der Linie »hier-wirkliche-Politik-dort-nur-Symbolik« greift international – innerhalb und außerhalb der UN – einfach zu kurz. Ohne das Symbol von einer friedlichen Weltordnung (gewissermaßen als bisheriger Ersatz für ihr noch fehlendes Vorhandensein) könnten die Vereinten Nationen ebenso wenig fortbestehen wie beispielsweise die Europäische Union ohne ihre starke Symbolik eines geeinten Europas.

Hier zeigen sich die Grenzen für die wissenschaftliche Bearbeitung des, wie gesagt, nur ungenau eingegrenzten und damit äußerst schwierigen Themas. Was zur Folge hat, daß die Analyse an machen Stellen weniger wichtigen Fakten überhöhtes Gewicht beimißt und gelegentlich etwas in Mäkelei abgleitet. Der Autor scheint sich dieser Gefahr bewußt gewesen zu sein, als er feststellte: »Das äußere und innere Bild der UNO, ihrer Selbstdarstellung, die öffentliche und veröffentlichte Vorstellung von ihr, Sprache und Rhetorik in der UNO, ihre Gesten und Rituale zu dokumentieren, ist allein im Medium Text nicht möglich« (S. 141). Dementsprechend schränkte er seine Beurteilung der Weltkonferenzen schließlich auch so ein: »Die vorliegende Studie sollte die Weltkonferenzen nicht in der Sache darstellen oder gar beurteilen – die hier gegebenen Übersichten haben nur den Zweck, am Material die These zu erhärten, daß solche Veranstaltungen wesentlich auch rituellen Charakter haben und als Rituale besondere politische Leistungen erbringen« (S. 223). Und er hält fest: »Die Konferenzen der 1970er-Jahre und ihre Folgeprozesse waren in der Sache vergleichsweise produktiv« (S. 224).

Es ist dies ein Buch über einen zweifellos wichtigen Aspekt der internationalen und insbesondere der UN-Politik, das anregend ist, das aber gerade in der gegenwärtigen internationalen Konstellation einen flüchtigen Leser leider auch leicht zu der irrigen Schlußfolgerung führen kann, daß die Vereinten Nationen eben nicht in der Lage seien, ihrer Aufgabe gerecht zu werden, und es daher bei ernststen Problemen wohl besser sei, lieber gleich mit wehender Flagge das Feuer zu eröffnen.

HANS ARNOLD □

Dokumente der Vereinten Nationen

Afghanistan, Burundi, Somalia, Sudan

Afghanistan

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Verlängerung der Genehmigung für die Internationale Sicherheitsbeistandstruppe in Afghanistan. – Resolution 1563(2004) vom 17. September 2004

Der Sicherheitsrat,

- in Bekräftigung seiner früheren Resolutionen über Afghanistan, insbesondere seiner Resolutionen 1386(2001) vom 20. Dezember 2001, 1413(2002) vom 23. Mai 2002, 1444(2002) vom 27. November 2002 und 1510(2003) vom 13. Oktober 2003,
- in Bekräftigung seines nachdrücklichen Bekenntnisses zur Souveränität, Unabhängigkeit, territorialen Unversehrtheit und nationalen Einheit Afghanistans,
- in Bekräftigung seiner Resolutionen 1368(2001) vom 12. September 2001 und 1373(2001) vom 28. September 2001 und mit dem erneuten Ausdruck seiner Unterstützung für die internationalen Bemühungen zur Ausrottung des Terrorismus, im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen,
- in Anerkennung dessen, daß die Afghanen selbst dafür verantwortlich sind, für Sicherheit und Recht und Ordnung im gesamten Land zu sorgen, und die weitere Zusammenarbeit der Afghanischen Übergangsregierung mit der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe begrüßend,
- in Bekräftigung der Wichtigkeit des Übereinkommens von Bonn und der Berliner Erklärung und insbesondere unter Hinweis auf Anlage I des Übereinkommens von Bonn, in der unter anderem die schrittweise Ausweitung des Einsatzes der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe auf andere Städte und weitere Gebiete außerhalb Kabuls vorgesehen ist,
- sowie in Bekräftigung der Wichtigkeit der Ausdehnung der Autorität der Zentralregierung auf alle Teile Afghanistans, der Durchführung freier und fairer Wahlen, der umfassenden Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung aller bewaffneten Gruppen, der Reform des Justizsektors, der Reform des Sicherheitssektors, einschließlich des Wiederaufbaus der Afghanischen Nationalarmee und der Afghanischen Nationalpolizei, sowie der Bekämpfung des Suchtstoffhandels und der Suchtstoffherzeugung, und anerkennend, daß in diesen und anderen Bereichen mit Hilfe der internationalen Gemeinschaft gewisse Fortschritte erzielt wurden,
- in Anbetracht der Hindernisse, die sich der vollen Durchführung des Übereinkommens von Bonn aufgrund von Bedenken hinsichtlich der Sicherheitslage in Teilen Afghanistans entgegenstellen, insbesondere im Hinblick auf die bevorstehenden Wahlen,
- in diesem Zusammenhang erfreut über die Zusage der Führungsnationen der NATO, weitere Wiederaufbauteams in den Provinzen aufzustellen, sowie über die Bereitschaft der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe und der Koalition der Operation Dauerhafte Freiheit, bei der Sicherung der Durchführung nationaler Wahlen Hilfestellung zu leisten,
- mit dem Ausdruck seiner Anerkennung für das Eurokorps für die Übernahme des Kommandos

über die Internationale Sicherheitsbeistandstruppe von Kanada und für Kanada für seine Führung der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe im vergangenen Jahr, sowie mit Anerkennung und Dank für die Beiträge zahlreicher Staaten zu der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe,

- feststellend, daß die Situation in Afghanistan weiterhin eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt,
- entschlossen, die vollinhaltliche Durchführung des Mandats der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe in Abstimmung mit der Afghanischen Übergangsregierung und ihren Nachfolgerregierungen sicherzustellen,
- aus diesen Gründen tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,
 1. beschließt, die in den Resolutionen 1386(2001) und 1510(2003) festgelegte Genehmigung der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe um einen Zeitraum von zwölf Monaten ab dem 13. Oktober 2004 zu verlängern;
 2. ermächtigt die an der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe teilnehmenden Mitgliedstaaten, alle zur Erfüllung ihres Mandats notwendigen Maßnahmen zu ergreifen;
 3. erkennt an, daß die Internationale Sicherheitsbeistandstruppe gestärkt werden muß, und fordert in dieser Hinsicht die Mitgliedstaaten auf, Personal, Ausrüstung und andere Ressourcen zu der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe beizutragen und an den gemäß Resolution 1386(2001) eingerichteten Treuhandfonds Beiträge zu entrichten;
 4. fordert die Internationale Sicherheitsbeistandstruppe auf, bei der Durchführung des Mandats der Truppe auch weiterhin in enger Abstimmung mit der Afghanischen Übergangsregierung und ihren Nachfolgerregierungen, mit dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs sowie mit der Koalition der Operation Dauerhafte Freiheit zu arbeiten;
 5. ersucht die Führung der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe, dem Sicherheitsrat über den Generalsekretär vierteljährliche Berichte über die Durchführung ihres Mandats vorzulegen;
 6. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

SICHERHEITSRAT – Erklärung des Präsidenten vom 12. Oktober 2004 (UN-Dok. S/PRST/2004/35)

Auf der 5056. Sitzung des Sicherheitsrats am 12. Oktober 2004 gab der Präsident des Sicherheitsrats im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes »Die Situation in Afghanistan« durch den Rat im Namen des Rates die folgende Erklärung ab:

»Der Sicherheitsrat begrüßt die Präsidentschaftswahl, die am 9. Oktober 2004 in Afghanistan stattfand, unterstreicht ihre historische Bedeutung als Meilenstein in dem politischen Prozeß und beglückwünscht die Millionen afghanischer Wähler, darunter viele Frauen und Flüchtlinge, die durch ihre

Teilnahme an der ersten Volkswahl ihres Staatsoberhauptes ihr Bekenntnis zur Demokratie unter Beweis gestellt haben. Der Rat begrüßt ferner die breite politische Vertretung, die aus der Zahl von 18 zur Wahl stehenden Präsidentschaftskandidaten ersichtlich ist. Der Rat würdigt die Afghanische Nationalpolizei und die Afghanische Nationalarmee für die von ihnen mit Hilfe der internationalen Sicherheitskräfte wahrgenommene Rolle, die Sicherheit während der Wahlperiode zu verstärken.

Der Sicherheitsrat dankt dem Gemeinsamen Wahlverwaltungsorgan und der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA) für die hervorragende Arbeit, die sie bei den Vorbereitungen der Präsidentschaftswahl geleistet haben. Der Sicherheitsrat würdigt die Bemühungen des Gemeinsamen Wahlverwaltungsorgans, die Anliegen jedes einzelnen Kandidaten zu berücksichtigen und die Transparenz des Wahlprozesses noch mehr zu erhöhen, und erwartet mit Interesse eine abschließende Erklärung.

Der Sicherheitsrat fordert die Regierung Afghanistans nachdrücklich auf, mit Hilfe der internationalen Gemeinschaft die in Afghanistan nach wie vor bestehenden Probleme auch künftig anzugehen, namentlich auf dem Gebiet der Sicherheit, der termingerechten Vorbereitung der Parlamentswahlen im April 2005, des Wiederaufbaus der Institutionen, der Suchtstoffbekämpfung sowie der Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung der afghanischen Milizen.

Der Sicherheitsrat fordert die afghanischen Behörden auf, alle Seiten einschließende Parlamentswahlen zu planen und ohne Verzögerung durchzuführen, und fordert die internationale Gemeinschaft auf, die afghanischen Behörden bei der vollständigen Durchführung des in dem Übereinkommen von Bonn vorgesehenen Wahlprozesses zu unterstützen.

Der Sicherheitsrat sagt der Regierung und dem Volk eines souveränen Afghanistan seine fortgesetzte Unterstützung bei ihren Bemühungen zu, ihr Land wieder aufzubauen, die Grundlagen einer konstitutionellen Demokratie zu stärken und ihren rechtmäßigen Platz in der Gemeinschaft der Nationen einzunehmen, und fordert die internationale Gemeinschaft auf, sie bei diesen Bemühungen zu unterstützen, wobei den Vereinten Nationen eine zentrale Rolle zukommt.«

Burundi

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Einrichtung der Operation der Vereinten Nationen in Burundi (ONUB). – Resolution 1545(2004) vom 21. Mai 2004

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf seine früheren Resolutionen sowie die Erklärungen seines Präsidenten über Burundi, insbesondere seine Resolution 1375(2001) vom 29. Oktober 2001 und die Erklärungen seines Präsidenten vom 18. Dezember 2002 (S/PRST/2002/40) und vom 23. Dezember 2003 (S/PRST/2003/30),
- in Bekräftigung seines nachdrücklichen Bekenntnisses zur Achtung der Souveränität, Unabhängigkeit, territorialen Unversehrtheit und

- Einheit Burundis und unter Hinweis auf die Wichtigkeit der Grundsätze der guten Nachbarschaft, der Nichteinmischung und der regionalen Zusammenarbeit,
- sowie in Bekräftigung seiner vollen Unterstützung für den Prozeß des am 28. August 2000 in Aruscha unterzeichneten Abkommens von Aruscha für Frieden und Aussöhnung in Burundi (im folgenden »Abkommen von Aruscha«), mit der Aufforderung an alle burundischen Parteien, ihre Verpflichtungen in vollem Umfang zu erfüllen, und sie seiner Entschlossenheit versichernd, ihre darauf gerichteten Anstrengungen zu unterstützen,
 - insbesondere die Übergangsinstitutionen Burundis ermutigend, unverzüglich die Gesetze und sonstigen Vorschriften zu erlassen, die für die Durchführung des Wahlprozesses nach dem Abkommen von Aruscha erforderlich sind, damit dieser Prozeß vor Ablauf des Übergangszeitraums am 31. Oktober 2004 stattfinden kann,
 - mit Befriedigung Kenntnis nehmend von den Waffenruhevereinbarungen, die am 7. Oktober 2002 von der Übergangsregierung mit Jean-Bosco Ndayikengurukiyes Streitkräften für die Verteidigung der Demokratie (CNDD-FDD) und Alain Mugabarabona Nationalen Befreiungsstreitkräften (Palipehutu-FNL) unterzeichnet wurden, sowie von der umfassenden Waffenruhevereinbarung, die am 16. November 2003 in Daressalam von der Übergangsregierung und Pierre Nkurunziza CNDD-FDD unterzeichnet wurde,
 - mit dem erneuten Ausdruck seiner Besorgnis darüber, daß es in bestimmten Teilen des Landes weiterhin zu Feindseligkeiten kommt, unterstreichend, daß Burundis Probleme nicht auf militärischem Weg gelöst werden können, mit der nachdrücklichen Aufforderung an alle Parteien, eine sofortige Waffenruhe einzuhalten, sowie betonend, wie wichtig es ist, daß Agathon Rwasas Palipehutu-FNL, die letzte bewaffnete Bewegung, die dies bisher noch nicht getan hat, sich an dem Friedensprozeß im Rahmen des Abkommens von Aruscha beteiligt,
 - in dieser Hinsicht Kenntnis nehmend von den Gesprächen, die zwischen dem Präsidenten der Republik Burundi, Domitien Ndayizéyé, und dieser bewaffneten Bewegung bei dem Treffen vom 18. bis 21. Januar 2004 in Oosterwijk in den Niederlanden begonnen wurden, sowie von dem Kongreß, der von Agathon Rwasas Palipehutu-FNL vom 18. bis 21. April 2004 in Kigoma (Tansania) abgehalten wurde, und den letzteren nachdrücklich auffordernd, unverzüglich ein Abkommen mit der Übergangsregierung im Hinblick auf die vollständige Einstellung der Feindseligkeiten und seine Mitwirkung in den Übergangsinstitutionen zu schließen,
 - unter Verurteilung aller Gewalthandlungen sowie aller Verstöße gegen die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht und besonders besorgt über die immer häufigeren Fälle von Vergewaltigungen, insbesondere auch Massenvergewaltigungen,
 - in Bekräftigung seiner Entschlossenheit, die Burundier in ihren Bemühungen zu unterstützen, die Urheber dieser Handlungen und Verstöße auf der Grundlage der Rechtsstaatlichkeit vor Gericht zu stellen, um Situationen der Straflosigkeit ein Ende zu setzen, sowie mit der Aufforderung an die Parteien und die Übergangsinstitutionen, unverzüglich alle zu diesem Zweck erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen,
 - mit dem Ausdruck seiner Besorgnis über die Tragische humanitäre Lage einer großen Mehrheit der burundischen Bevölkerung, unter Hinweis darauf, daß alle Parteien für die Sicherheit der Zivilbevölkerung verantwortlich sind, sowie in dieser Hinsicht insbesondere unter Hinweis auf seine Resolutionen 1325(2000) über Frauen, Frieden und Sicherheit, 1379(2001), 1460(2003) und 1539(2004) über Kinder in bewaffneten Konflikten sowie 1265(1999) und 1296(2000) über den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten,
 - Kenntnis nehmend von den Fortschritten, die bei der Ausarbeitung des Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprogramms für die Kombattanten erzielt wurden, mit der Aufforderung an die Parteien, sich unverzüglich fest auf dieses Programm zu verpflichten, und die internationalen Finanzinstitutionen und Geber ermutigend, das Programm zu unterstützen,
 - mit dem Ausdruck seiner Besorgnis über die sich verschlechternde Wirtschaftslage in Burundi im Zusammenhang mit dem Konflikt sowie anerkennend, daß jede Verbesserung der Sicherheit mit greifbaren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritten für die Bevölkerung Hand in Hand gehen sollte,
 - in der Erwägung, daß die freiwillige und dauerhafte Rückkehr der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen ein entscheidender Faktor für die Konsolidierung des Friedensprozesses sein wird und daß dafür eine gerechte Lösung der Frage des Eigentums an Grund und Boden notwendig sein wird,
 - unter Begrüßung der Schlußfolgerungen des Forums der Entwicklungspartner für Burundi, das am 13. und 14. Januar 2004 in Brüssel stattfand, sowie mit der Aufforderung an die Geber, ihren Zusagen nachzukommen,
 - in Würdigung der Anstrengungen der Afrikanischen Union sowie der Staaten, die Mitglieder der Regionalinitiative sind, insbesondere Ugandas und der Vereinigten Republik Tansania, wie auch der Moderation, insbesondere Südafrikas, um Burundi Frieden zu bringen, und der Afrikanischen Union nahelegend, eine starke Präsenz in Burundi aufrechtzuerhalten, um die Anstrengungen der burundischen Parteien, wie im Abkommen von Aruscha und in darauffolgenden Abkommen festgelegt, begleitend zu unterstützen,
 - unter Begrüßung der Anstrengungen der Afrikanischen Mission in Burundi (AMIB) und der Kontingente aus Südafrika, Äthiopien und Mosambik, aus denen sich die Mission zusammensetzt, wie auch der Anstrengungen der Mitgliedstaaten, die die AMIB bei ihrer Dislozierung unterstützt haben,
 - die Bemühungen ermutigend, die derzeit unternommen werden, um eine gemeinsame burundische Schutzeinheit auszubilden, die die dauerhafte Sicherheit der führenden Persönlichkeiten der Übergangsinstitutionen gewährleisten soll, sowie unterstreichend, daß diese Einheit so bald wie möglich einsatzfähig sein muß,
 - Kenntnis nehmend von den Erklärungen, die der Präsident der Republik Burundi, am 22. September 2003, und der Stellvertretende Präsident Südafrikas, Jacob Zuma, am 4. Dezember 2003, vor dem Sicherheitsrat zugunsten der Umwandlung der AMIB in einen Friedenssicherungseinsatz der Vereinten Nationen abgegeben haben, und in dieser Hinsicht ebenfalls Kenntnis nehmend von dem Schreiben des Ministers für auswärtige Beziehungen und Zusammenarbeit Burundis, Thérence Sinunguruza, an den Präsidenten des Sicherheitsrats vom 15. März 2004 (S/2004/208) sowie von dem Schreiben des Vorsitzenden der Kommission der Afrikanischen Union, Alpha Omar Konaré, vom 17. März 2004 an den Generalsekretär,
 - sich dessen bewußt, wie schwierig es ist, die Stabilität in Burundi aufrechtzuerhalten, solange nicht der Frieden außerhalb seiner Grenzen wiederhergestellt ist, insbesondere in der Demokratischen Republik Kongo, sowie unterstreichend, wie wichtig es ist, daß alle betroffenen Staaten, insbesondere die Staaten der Region, zu diesem Zweck zusammenarbeiten und daß die Vereinten Nationen ihre Bemühungen in den beiden Ländern koordinieren,
 - nach Behandlung des Berichts des Generalsekretärs über Burundi vom 16. März 2004 (S/2004/210),
 - mit Befriedigung über die Anstrengungen, welche die Organisation der Vereinten Nationen unternimmt, um das Bewußtsein des Friedenssicherungspersonals für die Notwendigkeit der Prävention und Bekämpfung von HIV/Aids und anderen übertragbaren Krankheiten zu schärfen, und diese Anstrengungen befürwortend,
 - im Hinblick darauf, daß nach wie vor Hindernisse für die Stabilität Burundis verbleiben, sowie feststellend, daß die Situation in diesem Land auch weiterhin eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Region darstellt,
 - tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,
 1. begrüßt die in dem Bericht des Generalsekretärs vom 16. März 2004 über Burundi enthaltenen Empfehlungen;
 2. beschließt, für einen Anfangszeitraum von sechs Monaten ab dem 1. Juni 2004, mit der Absicht, weitere Verlängerungen vorzunehmen, einen Friedenssicherungseinsatz in Burundi mit der Bezeichnung Operation der Vereinten Nationen in Burundi (wobei das Akronym ONUB in allen Sprachen verwendet wird) zu genehmigen, mit dem in den Ziffern 5 bis 7 festgelegten Mandat, um die von den Burundiern unternommenen Anstrengungen, einen dauerhaften Frieden wiederherzustellen und die nationale Aussöhnung herbeizuführen, wie im Abkommen von Aruscha vorgesehen, zu unterstützen und ihnen bei ihrer Umsetzung behilflich zu sein;
 3. beschließt, daß die ONUB vom Sonderbeauftragten des Generalsekretärs, der den Vorsitz des Ausschusses für die Überwachung der Durchführung des Abkommens von Aruscha innehat, geleitet wird und daß sie sich zunächst aus den vorhandenen Kräften der AMIB zusammensetzen wird, und ersucht daher den Generalsekretär, in Verbindung mit der Afrikanischen Union tätig zu werden und für die Übertragung der Autorität über die AMIB, im Rahmen der ONUB, an seinen Sonderbeauftragten für Burundi Sorge zu tragen;
 4. beschließt ferner, daß der ONUB eine Höchstzahl von 5650 Soldaten angehören werden, darin eingeschlossen 200 Beobachter und 125 Staboffiziere, sowie bis zu 120 Zivilpolizisten und das erforderliche Zivilpersonal;
 5. ermächtigt die ONUB, alle erforderlichen Mittel einzusetzen, um im Rahmen ihrer Möglichkeiten und in den Gebieten, in denen ihre bewaffneten Einheiten disloziert sind, sowie in Koordination mit den humanitären und Entwicklungsorganisationen das folgende Mandat zu erfüllen:
 - die Einhaltung der Waffenruhevereinbarung sicherzustellen, indem sie ihre Umsetzung überwacht und Verstöße dagegen untersucht;

- die Wiederherstellung des Vertrauens zwischen den vorhandenen burundischen bewaffneten Kräften zu fördern, die Sicherheit in den Sammelzonen vor der Entwaffnung zu überwachen und zu gewährleisten, Waffen und militärisches Gerät im Hinblick auf eine entsprechende Entsorgung einzusammeln und sicherzustellen sowie zur Auflösung der Milizen beizutragen, wie in den Waffenruhevereinbarungen vorgesehen;
 - die Entwaffnung und Demobilisierung betreffenden Teile des nationalen Programms für die Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung der Kombattanten durchzuführen;
 - die Kasernierung der Burundischen Streitkräfte und ihrer schweren Waffen sowie die Entwaffnung und Demobilisierung der Truppenteile, die entwaffnet und demobilisiert werden müssen, zu überwachen;
 - in Zusammenarbeit mit der Mission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) und gegebenenfalls mit der in Ziffer 10 der Resolution 1533 genannten Sachverständigenengruppe, soweit möglich, die illegalen Waffenlieferungen über nationale Grenzen hinweg, insbesondere über den Tanganjika-see, zu überwachen;
 - zur Schaffung der erforderlichen Sicherheitsbedingungen für die Gewährung humanitärer Hilfe beizutragen und die freiwillige Rückkehr der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen zu erleichtern;
 - zum erfolgreichen Abschluß des im Abkommen von Aruscha vorgesehenen Wahlprozesses beizutragen, indem sie ein sicheres Umfeld für die Abhaltung freier, transparenter und friedlicher Wahlen gewährleistet;
 - unbeschadet der Verantwortung der Übergangsregierung Burundis Zivilpersonen zu schützen, die von unmittelbarer physischer Gewalt bedroht sind;
 - den Schutz des Personals, der Mittel, der Einrichtungen und Ausrüstungsgegenstände der Vereinten Nationen sowie die Sicherheit und Bewegungsfreiheit des Personals der ONUB zu gewährleisten und gegebenenfalls Antiminmaßnahmen in Unterstützung ihres Mandats zu koordinieren und selbst durchzuführen;
6. beschließt, daß die ONUB im Rahmen ihrer Möglichkeiten und vorbehaltlich der Durchführung der in Ziffer 5 vorgesehenen Aufgaben der Übergangsregierung und den Übergangsbehörden Rat und Hilfe gewähren wird, um ihnen bei folgenden Aufgaben behilflich zu sein:
- bei der Überwachung der Grenzen Burundis, unter besonderer Berücksichtigung der Flüchtlinge sowie der Bewegungen von Kombattanten, insbesondere in der Provinz Cibitoké;
 - bei der Durchführung institutioneller Reformen sowie bei der Aufstellung der integrierten nationalen Verteidigungskräfte und Kräfte der inneren Sicherheit und insbesondere bei der Ausbildung und Überwachung der Polizei, wobei ihr demokratischer Charakter und die uneingeschränkte Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sicherzustellen sind;
 - bei der Abwicklung der mit den Wahlen zusammenhängenden Tätigkeiten;
 - beim Abschluß der Reform des Justiz- und Strafvollzugssystems im Einklang mit dem Abkommen von Aruscha;
 - bei der Gewährleistung der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte, in enger Verbindung mit dem Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte, unter besonderer Beachtung der Frauen, Kinder und besonders gefährdeten Personen, und bei der Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen, um der Straflosigkeit ein Ende zu setzen;
7. beschließt ferner, daß die ONUB mit der Regierung und den Behörden Burundis sowie mit ihren internationalen Partnern zusammenarbeiten wird, um die Kohärenz ihrer Arbeit zur Unterstützung der Regierung und der Behörden Burundis auf folgenden Gebieten sicherzustellen:
- bei der Ausweitung der staatlichen Autorität und der öffentlichen Dienste, einschließlich der Zivilpolizei und der Justizinstitutionen, auf das gesamte Hoheitsgebiet;
 - bei der Durchführung der nationalen Programme zur Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung der Kombattanten und ihrer Familienmitglieder, einschließlich der Personen, die aus dem Hoheitsgebiet der Demokratischen Republik Kongo kommen, in Verbindung mit der Regierung dieses Landes und der MONUC und unter besonderer Beachtung der spezifischen Bedürfnisse der Frauen und Kinder;
8. ersucht den Generalsekretär, über seinen Sonderbeauftragten für Burundi alle Aktivitäten des Systems der Vereinten Nationen in Burundi zu leiten und die Koordinierung der Tätigkeiten zur Unterstützung des Übergangsprozesses mit den anderen nationalen, regionalen und internationalen Akteuren, insbesondere der Afrikanischen Union, zu erleichtern und dabei sicherzustellen, daß das Personal der ONUB Fragen der Gleichstellung der Geschlechter sowie den spezifischen Bedürfnissen der Kinder besondere Aufmerksamkeit widmet;
9. ersucht den Generalsekretär ferner, Vereinbarungen mit den Nachbarstaaten Burundis zu schließen, um es den Kräften der ONUB zu ermöglichen, bei der Verfolgung bewaffneter Kombattanten die jeweiligen Grenzen zu überschreiten, soweit dies zur Erfüllung ihres Mandats erforderlich ist;
10. ersucht die Übergangsregierung Burundis, mit dem Generalsekretär innerhalb von 30 Tagen nach der Verabschiedung dieser Resolution ein Abkommen über die Rechtsstellung der Truppen für die ONUB zu schließen, unter Berücksichtigung der Resolution 58/82 der Generalversammlung über den Umfang des Rechtsschutzes nach dem Übereinkommen über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal, und stellt fest, daß bis zum Abschluß eines solchen Abkommens das Musterabkommen über die Rechtsstellung der Truppen für Friedenssicherungseinsätze vom 9. Oktober 1990 (A/45/594) vorläufig Anwendung findet;
11. fordert alle Parteien auf, bei der Dislozierung und bei den Operationen der ONUB uneingeschränkt zusammenzuarbeiten, insbesondere indem sie die Sicherheit und Bewegungsfreiheit des Personals der Vereinten Nationen und des beigeordneten Personals sowie des Personals der humanitären, Entwicklungs- und Hilfsorganisationen im gesamten Hoheitsgebiet Burundis gewährleisten;
12. bekräftigt unter Hinweis auf seine Resolution 1502 vom 26. August 2003 die Verpflichtung aller Parteien, die Regeln und Grundsätze des auf sie anwendbaren humanitären Völkerrechts betreffend den Schutz des humanitären Personals und des Personals der Vereinten Nationen in vollem Umfang einzuhalten, und fordert außerdem alle Beteiligten nachdrücklich auf, dem humanitären Personal vollen und ungehinderten Zugang zu allen hilfsbedürftigen Menschen zu gewähren, wie im anwendbaren humanitären Völkerrecht vorgesehen;
13. ersucht alle Parteien und beteiligten Staaten, die freiwillige, sichere und dauerhafte Rückkehr der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen zu erleichtern und zu diesem Zweck mit der ONUB und den zuständigen internationalen Organisationen uneingeschränkt zusammenzuarbeiten;
14. unterstreicht, daß die ONUB über eine Kapazität für wirksame Öffentlichkeitsarbeit verfügen muß, namentlich durch lokale und nationale Radiostationen, Fernsehsender und Zeitungen, um in den örtlichen Gemeinwesen und unter den Parteien das Verständnis für den Friedensprozeß und die Rolle der ONUB zu fördern;
15. betont, wie wichtig die volle und bedingungslose Durchführung des Abkommens von Aruscha ist, und verlangt, daß alle Parteien ihren Verpflichtungen aus diesem Abkommen nachkommen, damit der Wahlprozeß, insbesondere die Parlamentswahlen, vor dem 31. Oktober 2004 stattfinden kann;
16. erklärt erneut, daß alle Parteien die Durchführung des Programms zur Umgruppierung und Kantonierung der Kombattanten rechtzeitig abschließen und so bald wie möglich mit der Durchführung des Programms zur Auflösung aller bewaffneten Gruppen, einschließlich der Milizen, und des Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprogramms beginnen müssen, unter besonderer Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse von Frauen und Kindern, und parallel dazu mit der Neustrukturierung der Streitkräfte und der Kräfte der inneren Sicherheit beginnen müssen;
17. erklärt erneut, daß es auch weiterhin notwendig ist, den Frieden und die nationale Aussöhnung sowie die Rechenschaftspflicht für die Menschenrechte und ihre Achtung in Burundi zu fördern, und fordert die Regierung Burundis, die Sonderorganisationen, die anderen multilateralen Organisationen, die Zivilgesellschaft und die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, verstärkte Anstrengungen zu unternehmen, um die Kommission für Wahrheit und Aussöhnung einzurichten, die im Abkommen von Aruscha vorgesehen ist;
18. bekundet seine tiefe Besorgnis über die illegalen Lieferungen von Waffen an bewaffnete Gruppen und Bewegungen, insbesondere soweit diese nicht Parteien des Friedensprozesses gemäß dem Abkommen von Aruscha sind, fordert alle Staaten auf, diesen Waffenlieferungen ein Ende zu setzen, ohne Beeinträchtigung der nationalen Armee und der Polizei Burundis, die sich in einem Integrationsprozeß befinden, und erklärt seine Absicht, diese Frage möglichst bald nach der Dislozierung der ONUB weiter zu prüfen;
19. fordert die internationalen Finanzinstitutionen und die Gebergemeinschaft nachdrücklich auf, auch weiterhin zur wirtschaftlichen Entwicklung Burundis, insbesondere seiner langfristigen Entwicklung, beizutragen, namentlich indem sie die von ihnen bereits gemachten Zusagen einlösen, damit das Land dauerhafte Stabilität erreichen kann, und damit so außerdem ein Beitrag zur umfassenderen Stabilität der Region geleistet wird;
20. ersucht den Generalsekretär, sicherzustellen, daß seine Sonderbeauftragten für Burundi und

- für die Demokratische Republik Kongo die Tätigkeiten der ONUB und der MONUC koordinieren, daß sie die ihnen zur Verfügung stehenden militärischen Informationen austauschen, insbesondere soweit diese grenzüberschreitende Bewegungen bewaffneter Elemente und den Waffenhandel betreffen, und daß sie ihre logistischen und administrativen Ressourcen zusammenlegen, soweit dies ihre Fähigkeit zur Durchführung ihres jeweiligen Auftrags nicht beeinträchtigt, um größtmögliche Effizienz und Kostenwirksamkeit zu erzielen;
21. beschließt, daß die ONUB ihr Mandat in enger Zusammenarbeit mit der MONUC ausführen wird, insbesondere was die Überwachung und Verhinderung grenzüberschreitender Bewegungen von Kombattanten zwischen Burundi und der Demokratischen Republik Kongo sowie die Durchführung der Entwaffnungs- und Demobilisierungsprogramme betrifft;
 22. ersucht den Generalsekretär, den Rat über die Entwicklung der Situation in Burundi, die Durchführung des Abkommens von Aruscha und die Durchführung des Mandats der ONUB regelmäßig unterrichtet zu halten und ihm alle drei Monate einen Bericht über die diesbezüglichen Entwicklungen vorzulegen, einschließlich einer Evaluierung der Personalstärke des militärischen Anteils mit dem Ziel, diese nach Maßgabe der am Boden erzielten Fortschritte und der noch zu erledigenden Aufgaben zu reduzieren;
 23. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Somalia

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Überwachung des Waffenembargos gegen Somalia – Resolution 1558(2004) vom 17. August 2004

Der Sicherheitsrat,

- in Bekräftigung seiner früheren Resolutionen und der Erklärungen seines Präsidenten betreffend die Situation in Somalia, insbesondere Resolution 733(1992) vom 23. Januar 1992, die ein Embargo für alle Lieferungen von Waffen und militärischem Gerät nach Somalia einrichtete (im folgenden als ›Waffenembargo‹ bezeichnet), und Resolution 1519(2003) vom 16. Dezember 2003,
- erneut seine nachdrückliche Unterstützung für den Prozeß der nationalen Aussöhnung in Somalia und die derzeit unter der Schirmherrschaft der Zwischenstaatlichen Behörde für Entwicklung stattfindende Nationale Aussöhnungskonferenz für Somalia bekundend und erneut erklärend, wie wichtig die Souveränität, die territoriale Unversehrtheit, die politische Unabhängigkeit und die Einheit Somalias sind,
- unter Verurteilung des gegen das Waffenembargo verstoßenden fortgesetzten Zustroms von Waffen und Munition nach Somalia und durch Somalia und seine Entschlossenheit bekundend, diejenigen, die gegen das Waffenembargo verstoßen, zur Rechenschaft zu ziehen,
- erneut erklärend, wie wichtig es ist, durch beständige, aufmerksame Untersuchungen der Verstöße gegen das Waffenembargo dessen Überwachung in Somalia zu verstärken, und eingedenk dessen, daß der Prozeß der nationalen Aussöhnung in Somalia und die Durchführung des

Waffenembargos sich gegenseitig verstärkende Prozesse sind,

- feststellend, daß die Situation in Somalia eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Region darstellt,
- tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,
 1. betont, daß alle Staaten verpflichtet sind, den mit Resolution 733(1992) verhängten Maßnahmen uneingeschränkt Folge zu leisten;
 2. nimmt Kenntnis von dem gemäß Ziffer 6 der Resolution 1519(2003) vorgelegten Bericht der Überwachungsgruppe vom 11. August 2004 (S/2004/604) und von den darin enthaltenen Bemerkungen und Empfehlungen und bringt seine Absicht zum Ausdruck, sie gebührend zu prüfen, um die Einhaltung der mit Resolution 733(1992) verhängten Maßnahmen zu verbessern;
 3. ersucht den Generalsekretär, im Benehmen mit dem Ausschuß nach Resolution 751(1992) vom 24. April 1992 (im folgenden als ›Ausschuß‹ bezeichnet) innerhalb von 30 Tagen nach der Verabschiedung dieser Resolution und für einen Zeitraum von sechs Monaten die in Ziffer 2 der Resolution 1519(2003) genannte Überwachungsgruppe wieder einzusetzen, mit dem Auftrag,
 - a) die in Ziffer 2 a)–d) der Resolution 1519(2003) genannten Aufgaben weiter durchzuführen;
 - b) die Informationen über den Entwurf der Liste derjenigen, die innerhalb und außerhalb Somalias weiterhin gegen das Waffenembargo verstoßen, sowie derjenigen, die sie aktiv unterstützen, im Hinblick auf mögliche künftige Maßnahmen seitens des Rates weiter zu verfeinern und zu aktualisieren und diese Informationen dem Ausschuß vorzulegen, sobald er dies für angezeigt hält;
 - c) auf der Grundlage ihrer Untersuchungen, der vorausgegangenen Berichte der mit den Resolutionen 1425(2002) vom 22. Juli 2002 und 1474(2003) vom 8. April 2003 ernannten Sachverständigengruppe (S/2003/223 und S/2003/1035) sowie des ersten Berichts der Überwachungsgruppe (S/2004/604) auch weiterhin Empfehlungen abzugeben;
 - d) mit dem Ausschuß bezüglich konkreter Empfehlungen für zusätzliche Maßnahmen eng zusammenzuarbeiten, um die Einhaltung des Waffenembargos insgesamt zu verbessern;
 - e) dem Rat über den Ausschuß einen Halbjahresbericht sowie einen Schlußbericht, der auf alle genannten Aufgaben eingeht, vorzulegen;
 4. ersucht den Generalsekretär ferner, die notwendigen finanziellen Vorkehrungen zu treffen, um die Arbeit der Überwachungsgruppe zu unterstützen;
 5. bekräftigt die Notwendigkeit der Durchführung der in den Ziffern 4, 5, 7, 8 und 10 der Resolution 1519(2003) festgelegten Maßnahmen;
 6. erwartet, daß der Ausschuß dem Rat im Einklang mit seinem Mandat geeignete Antwortmaßnahmen auf Verstöße gegen das Waffenembargo empfiehlt und zu diesem Zweck in engem Benehmen mit der Überwachungsgruppe konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Einhaltung des Waffenembargos prüft und ausarbeitet;
 7. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Sudan

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Androhung von Maßnahmen gegen die Regierung Sudans und Einsetzung einer Untersuchungskommission für Darfur – Resolution 1564(2004) vom 18. September 2004

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf seine Resolution 1556(2004) vom 30. Juli 2004, die Erklärung seines Präsidenten vom 25. Mai 2004 (S/PRST/2004/18), seine Resolution 1547(2004) vom 11. Juni 2004 und die Resolution 1502(2003) vom 26. August 2003 sowie unter Berücksichtigung des zwischen dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Sudan und der Regierung Sudans vereinbarten Aktionsplans,
- unter Begrüßung des Berichts des Generalsekretärs vom 30. August 2004 (S/2004/703) und der Fortschritte, die beim Zugang für humanitäre Organisationen erzielt wurden, mit dem Ausdruck der Besorgnis darüber, daß die Regierung Sudans, wie aus den Ziffern 59 bis 67 des Berichts hervorgeht, ihren aufgrund der Resolution 1556(2004) eingegangenen Verpflichtungen nicht vollständig nachgekommen ist, und berücksichtigend, daß das Vertrauen der schutzbedürftigen Bevölkerungsgruppen gefördert und wiederhergestellt werden und das gesamte Sicherheitsumfeld in Darfur einschneidend verbessert werden muß, und unter Begrüßung der in dem Bericht enthaltenen Empfehlungen, insbesondere in bezug darauf, daß eine erhebliche Verstärkung der Präsenz der Mission der Afrikanischen Union in der Region Darfur in Sudan wünschenswert ist,
- unter Begrüßung der Führungsrolle, die die Afrikanische Union eingenommen hat, und ihres Engagements zur Bewältigung der Situation in Darfur,
- erfreut über das Schreiben, das der Präsident der Afrikanischen Union, der nigerianische Präsident Olusegun Obasanjo, am 6. September 2004 an den Präsidenten des Sicherheitsrats richtete und in dem er unter anderem zu internationaler Unterstützung für die Verlängerung der Mission der Afrikanischen Union in Darfur aufrief,
- in Bekräftigung seines Bekenntnisses zur Souveränität, Einheit, territorialen Unversehrtheit und Unabhängigkeit Sudans in Übereinstimmung mit dem Protokoll von Machakos vom 20. Juli 2002 und den darauf beruhenden Folgevereinbarungen, denen die Regierung Sudans zugestimmt hat,
- unter Hinweis auf das von der Regierung Sudans und dem Generalsekretär der Vereinten Nationen am 3. Juli 2004 herausgegebene Gemeinsame Kommuniqué und in Anerkennung der Anstrengungen, die der Gemeinsame Durchführungsmechanismus und der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs unternehmen, um die Verwirklichung der Ziele des Kommuniqués und der Anforderungen der Resolution 1556(2004) voranzubringen,
- es begrüßend, daß die Regierung Sudans eine Reihe von Maßnahmen getroffen hat, um die administrativen Hindernisse für die Gewährung humanitärer Hilfe auszuräumen, so daß mehr humanitäres Personal und eine größere Zahl internationaler nichtstaatlicher Menschenrechtsinstitutionen Zugang zu Darfur erhalten haben, und anerkennend, daß die Regierung Sudans ihre Zusammenarbeit mit den humanitären Or-

- ganisationen der Vereinten Nationen und ihren Partnern ausgeweitet hat,
- mit der nachdrücklichen Aufforderung an die Regierung Sudans und die Rebellengruppen, diese humanitäre Hilfe zu erleichtern, indem sie den ungehinderten Zugang für humanitäre Hilfsgüter und Helfer gestatten, auch über die Grenzen Sudans zu Tschad und Libyen auf dem Land- oder Luftweg, falls erforderlich,
 - mit dem Ausdruck der ernsthaften Besorgnis über das Ausbleiben von Fortschritten in bezug auf die Sicherheit und den Schutz von Zivilpersonen, bei der Entwaffnung der Janjaweed-Milizen und bei der Ermittlung der Janjaweed-Führer, die für Verletzungen der Menschenrechte und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht in Darfur verantwortlich sind, und ihrer Überstellung an die Justiz,
 - daran erinnernd, daß die Regierung Sudans die Hauptverantwortung dafür trägt, ihre Bevölkerung in ihrem Hoheitsgebiet zu schützen, die Menschenrechte zu achten und die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten und daß alle Parteien verpflichtet sind, das humanitäre Völkerrecht zu achten,
 - betonend, daß die sudanesischen Rebellengruppen, insbesondere die Bewegung für Gerechtigkeit und Gleichheit und die Befreiungsarmee/bewegung Sudans, ebenfalls alle erforderlichen Schritte unternehmen müssen, um das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte zu achten,
 - hervorhebend, daß die endgültige Beilegung der Krise in Darfur auch die sichere und freiwillige Rückkehr der Binnenvertriebenen und Flüchtlinge an ihre ursprünglichen Heimstätten umfassen muß, und diesbezüglich Kenntnis nehmend von der am 21. August 2004 zwischen der Regierung Sudans und der Internationalen Organisation für Migrationen (IOM) geschlossenen Vereinbarung,
 - mit dem Ausdruck seiner Entschlossenheit, alles in seinen Kräften Stehende zu tun, um das Leiden der Bevölkerung von Darfur zu beenden,
 - feststellend, daß die Situation in Sudan eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sowie der Stabilität in der Region darstellt,
 - tätig werdend nach Kapitel VII der Charta,
1. erklärt seine ernsthafte Besorgnis darüber, daß die Regierung Sudans ihren in der Resolution 1556(2004) und in dem Gemeinsamen Kommuniqué mit dem Generalsekretär vom 3. Juli 2004 festgehaltenen Verpflichtungen, die Sicherheit der Zivilbevölkerung in Darfur angesichts fortgesetzter Plünderungen und Zerstörungen zu verbessern, wie der Sicherheitsrat erwartet hätte, nicht vollständig nachgekommen ist, und mißbilligt die jüngsten Verstöße gegen die Waffenruhe durch alle Parteien, insbesondere die von der Waffenruhekommission gemeldeten Angriffe von Hubschraubern der Regierung Sudans und Überfälle der Janjaweed auf die Dörfer Yassin, Hashaba und Gallab am 26. August 2004;
 2. begrüßt und unterstützt die Absicht der Afrikanischen Union, ihre Überwachungsmission in der Region Darfur in Sudan zu verstärken und ihre Personalstärke zu erhöhen, und befürwortet eine proaktive Überwachung;
 3. fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, die Afrikanische Union bei diesen Bemühungen zu unterstützen, namentlich indem sie alle Geräte sowie alle logistischen, finanziellen, materiellen und sonstigen Ressourcen bereitstellen, die zur Unterstützung der raschen Ausweitung

- der Mission der Afrikanischen Union benötigt werden, und indem sie die Bemühungen der Afrikanischen Union um eine friedliche Lösung der Krise und den Schutz des Wohlergehens der Bevölkerung von Darfur unterstützen, begrüßt es, daß die Regierung Sudans in ihrem Schreiben vom 9. September 2004 an den Sicherheitsrat die Afrikanische Union um die Verstärkung ihrer Überwachungspräsenz in Darfur ersucht hat, und fordert die Regierung Sudans nachdrücklich auf, alles Erforderliche zu tun, um die von ihr gemachten Zusagen auch einzuhalten und mit der Afrikanischen Union uneingeschränkt zusammenzuarbeiten, um ein sicheres und stabiles Umfeld zu gewährleisten;
4. fordert die Regierung Sudans und die Rebellengruppen, insbesondere die Bewegung für Gerechtigkeit und Gleichheit und die Befreiungsarmee/-bewegung Sudans, auf, unter der Schirmherrschaft der Afrikanischen Union gemeinsam darauf hinzuarbeiten, daß bei den gegenwärtig unter der Leitung von Präsident Obasanjo in Abuja geführten Verhandlungen eine politische Lösung erreicht wird, nimmt Kenntnis von den bislang erzielten Fortschritten, fordert die Verhandlungsparteien nachdrücklich auf, die humanitäre Vereinbarung umgehend zu unterzeichnen und umzusetzen und so bald wie möglich ein Protokoll über Sicherheitsfragen abzuschließen, und unterstreicht und unterstützt die Rolle der Afrikanischen Union bei der Überwachung der Umsetzung aller erzielten Übereinkünfte;
 5. fordert die Regierung Sudans und die Sudanesische Volksbefreiungsbewegung nachdrücklich auf, rasch ein umfassendes Friedensabkommen zu schließen, als entscheidend wichtigen Schritt für die Entwicklung eines friedlichen und prosperierenden Sudans;
 6. bekräftigt, daß es den Binnenvertriebenen, Flüchtlingen und anderen schutzbedürftigen Menschen gestattet werden soll, freiwillig, in Sicherheit und Würde und erst dann, wenn für angemessene Hilfe und Sicherheit gesorgt ist, an ihre Heimstätten zurückzukehren;
 7. fordert die Regierung Sudans erneut auf, dem Klima der Straflosigkeit in Darfur ein Ende zu setzen, indem sie all diejenigen, die für die weit verbreiteten Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht verantwortlich sind, einschließlich Mitglieder der Volksverteidigungskräfte und der Janjaweed-Milizen, ermittelt und vor Gericht bringt, und besteht darauf, daß die Regierung Sudans alle geeigneten Schritte unternimmt, um allen Gewalttätigkeiten und Greueln Einhalt zu gebieten;
 8. fordert alle sudanesischen Parteien auf, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, daß den von der Waffenruhekommission gemeldeten Verstößen umgehend abgeholfen wird und daß die für solche Verstöße Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden;
 9. verlangt, daß die Regierung Sudans der Mission der Afrikanischen Union Unterlagen zur Überprüfung vorlegt, insbesondere die Namen der entwaffneten Janjaweed-Milizionäre und die Namen der wegen Menschenrechtsverletzungen und Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht verhafteten Personen, aus denen hervorgeht, ob sie die Resolution 1556(2004) befolgt und die Waffenruhevereinbarung von N'Djamena vom 8. April 2004 einhält;
 10. fordert alle bewaffneten Gruppen, einschließlich der Rebellenkräfte, auf, alle Gewalttätigkeiten einzustellen, bei den internationalen humanitären Hilfsmaßnahmen und Überwachungsbemühungen zusammenzuarbeiten und sicherzustellen, daß ihre Mitglieder das humanitäre Völkerrecht einhalten, und die Gewährleistung der Sicherheit des humanitären Personals zu erleichtern;

11. erklärt erneut ihre volle Unterstützung für die Waffenruhevereinbarung von N'Djamena vom 8. April 2004 und fordert in diesem Zusammenhang die Regierung Sudans nachdrücklich auf, im Einklang mit ihren Zusagen die Durchführung militärischer Flüge in der Region von Darfur sowie militärische Überflüge zu unterlassen;
12. ersucht den Generalsekretär, rasch eine internationale Untersuchungskommission einzusetzen, um Berichte über Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und gegen die Menschenrechte in Darfur durch alle Parteien umgehend zu untersuchen, um außerdem festzustellen, ob Völkermordhandlungen stattgefunden haben oder nicht, und um die Urheber solcher Verstöße zu ermitteln, damit die Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden können, fordert alle Parteien auf, mit einer solchen Kommission uneingeschränkt zusammenzuarbeiten, und ersucht den Generalsekretär ferner, zusammen mit dem Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte geeignete Maßnahmen zu treffen, um die Zahl der in Darfur eingesetzten Menschenrechtsbeobachter zu erhöhen;
13. fordert die Mitgliedstaaten auf, dringend großzügige und stetige Beiträge zu den in Darfur und in Tschad unternommenen humanitären Anstrengungen zu erbringen, um die unzureichende Antwort auf die wiederholten Hilfsappelle der Vereinten Nationen auszugleichen, betont, daß die Mitgliedstaaten ihre Zusagen umgehend erfüllen müssen, und begrüßt die umfangreichen Beiträge, die bislang erbracht wurden;
14. erklärt, daß der Rat, falls die Regierung Sudans die Resolution 1556(2004) oder diese Resolution nicht uneingeschränkt befolgt, namentlich falls sie bei der Verstärkung und Verlängerung der Überwachungsmission der Afrikanischen Union in Darfur nicht uneingeschränkt zusammenarbeitet, sofern dies der Rat nach Konsultationen mit der Afrikanischen Union feststellt, erwägen wird, zusätzliche Maßnahmen zu treffen, die in Artikel 41 der Charta der Vereinten Nationen vorgesehen sind, wie etwa Maßnahmen, die sich auf den Erdölsektor Sudans und auf die Regierung Sudans oder einzelne Mitglieder der Regierung Sudans auswirken, mit dem Ziel, durch ein wirksames Tätigwerden diese uneingeschränkte Befolgung beziehungsweise Zusammenarbeit zu erreichen;
15. ersucht den Generalsekretär, in seinen monatlichen Berichten nach Resolution 1556(2004) dem Rat über die Fortschritte oder das Ausbleiben von Fortschritten der Regierung Sudans bei der Erfüllung der in dieser Resolution enthaltenen Forderungen des Rates sowie über die Bemühungen der Regierung Sudans und der Sudanesischen Volksbefreiungsbewegung, umgehend ein umfassendes Friedensabkommen zu schließen, Bericht zu erstatten;
16. beschließt, mit der Angelegenheit befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: +11; –0; =4: Algerien, China, Pakistan, Rußland.

Quelle für die Übersetzungen der Dokumente: Deutscher Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen, New York