

Massenverbrechen verhindern: Neuer UN-Aktionsplan verharret im Altbekannten

Gerrit Kurtz

Am 17. Dezember 2013 stellte der Stellvertretende UN-Generalsekretär Jan Eliasson den neuen UN-Aktionsplan ›Rights Up Front‹ zur Verhinderung von Massenverbrechen vor. Angesichts der sich zuspitzenden Situationen in Südsudan und der Zentralafrikanischen Republik hätte er sich keinen passenderen Zeitpunkt aussuchen können. Umso bedauerlicher ist, dass der Aktionsplan kaum über bekannte Versprechen hinausgeht.

Der Aktionsplan nennt sechs Bereiche, in denen Verbesserungen notwendig seien. Diese sind: 1. bessere Menschenrechtsbildung für alle UN-Bediensteten, 2. offensivere Informationspolitik gegenüber den Mitgliedstaaten, 3. größere Kohärenz der UN-Akteure vor Ort und 4. am Amtssitz, 5. bessere Analyse sowie 6. besseres Informationsmanagement in Bezug auf schwere Menschenrechtsverletzungen.

Der Plan ist eine direkte Reaktion auf einen internen UN-Untersuchungsbericht (›Petrie-Bericht‹). Dieser hatte das Verhalten der verschiedenen UN-Akteure während der letzten Phase des Bürgerkriegs 2008/2009 in Sri Lanka als »systematisches Versagen« bezeichnet. So hatte das UN-Landesteam nicht über ausreichend qualifiziertes Personal verfügt, um mit der sich stetig verschlechternden Menschenrechtslage angemessen umzugehen. Zudem habe das Landesteam den Mitgliedstaaten über die Menschenrechtsverletzungen durch Konfliktparteien einseitig berichtet. Es habe die ihm vorliegenden Informationen, dass Artillerieangriffe der Armee für die Mehrzahl der zivilen Opfer verantwortlich gewesen seien, nicht weitergegeben.

Auf Grundlage dieses Berichts setzte der Generalsekretär eine abteilungsübergreifende Arbeitsgruppe ein und bat Eliasson, den Prozess zu steuern. Im Juli 2013 lieferte die Gruppe den Bericht ab, den die Leitung des Sekretariats bis Ende des Jahres prüfte.

Keines der genannten Ziele des Aktionsplans ist für UN-Beobachter neu. Die Maßgabe, das Sekretariat solle den Mitgliedstaaten nicht sagen, was sie hören wollen, sondern was sie wissen müssen, hatte bereits Lakhdar Brahimi in seinem wegweisenden Bericht zum Stand der UN-Friedenssicherung im Jahr 2000 formuliert. Doch genau diesen Mut hat das Sekretariat in der Vergangenheit nur selten gezeigt. Umso problematischer, wenn die veröffentlichte Zusammenfassung des Aktionsplans die frühere Formulierung von einer »Artikel-99-Einstellung« des Sekretariats abschwächt und nur noch die Notwendigkeit erwähnt, Mitgliedstaaten mit »schonungslosen Informationen« zu versorgen. (Artikel 99 der Charta erlaubt dem Generalsekretär, aus eigenem Ermessen kritische Situationen auf die Agenda des Sicherheitsrats zu setzen.)

Auf das Hauptproblem, vor dem die UN bei der Erreichung dieses Zieles stehen, geht der Aktionsplan aber nicht ein. Für ihre Arbeit in Krisensituationen sind die Programme, Fonds und Sonderorganisationen von der Kooperation der Gastregierung abhängig. Diese kann, wie im Fall Sri Lanka geschehen, unliebsamen UN-Mitarbeitern das Visum verweigern und die Bewegungsfreiheit humanitärer Organisationen einschränken. Ohne mächtige Mitgliedstaaten im Rücken können die Vereinten Nationen daher kaum öffentliche Kritik an der Kriegsführung der Gastregierung üben oder unabhängige Recherchen der Opferzahlen anstellen.

Natürlich kann auch der Generalsekretär diesem Dilemma nicht entgehen. Aber er kann seine moralische Autorität nutzen und die Dinge beim Namen nennen: Staaten mit Einfluss auf Konfliktparteien machen sich unter Umständen mitschuldig, wenn sie sich nicht für den Zugang und die Arbeitsfähigkeit der UN einsetzen. Wenn es die UN-Mitgliedstaaten ernst meinen mit dem Schutz der Zivilbevölkerung, müssen sie auch entsprechende Mittel und Fähigkeiten für anspruchsvolle Mandate bereitstellen.

Gleichzeitig könnten die Vereinten Nationen selbst ihren Spielraum effektiver nutzen. Nicht umsonst haben die verschiedenen UN-Organisationen unterschiedliche Mandate in Bezug auf humanitäre Hilfe und Menschenrechtsarbeit. So können Besuche von Sonderberichterstattern des Menschenrechtsrats oder hochrangiger UN-Vertreter eine kritische Funktion erfüllen, während das UN-Landesteam sich auf die operative Arbeit konzentriert. Diese Arbeitsteilung darf aber nicht zu gegenseitiger Arbeitsbehinderung führen, wenn die Betroffenen einen Gegensatz zwischen humanitärem Zugang und ›politischer‹ Arbeit sehen. UN-Organisationen sollten die ihnen zur Verfügung stehenden Informationen über Opferzahlen und Angriffe auf die Zivilbevölkerung an die Mitgliedstaaten weitergeben. Diese müssen daraufhin, wenn nötig, Druck auf die Gastregierung ausüben.

Die jüngsten Krisen in Südsudan und in der Zentralafrikanischen Republik zeigen, dass das Sekretariat durchaus zu raschem und transparentem Handeln gegenüber den Mitgliedstaaten fähig und bereit ist. Laut eigener Aussage hat das Sekretariat für Südsudan das ›neue Format‹ des Aktionsplans zum ersten Mal eingesetzt. Der Lackmустest für den Plan in Situationen, die durch weniger politische Einigkeit der Mitgliedstaaten gekennzeichnet sind, steht aber noch aus. Wichtige nächste Schritte wären, die Maßnahmen des Aktionsplans konkreter auszugestalten und die starke Abhängigkeit der Vereinten Nationen vom Gastland zu problematisieren.



Gerrit Kurtz, geb. 1985, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Global Public Policy Institute (GPPi), Berlin. Als Mitglied des ›Peace and Security Programms‹ von GPPi arbeitet er derzeit an dem Forschungsprojekt ›Global Norm Evolution and the Responsibility to Protect‹.