

Öffentliche Anhörung
des Bundestags-Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
„UN-mandatierte Friedensmissionen und Menschenrechte“
am 24. Oktober 2012 in Berlin

Deutscher Bundestag

Ausschuss f. Menschenrechte u.
humanitäre Hilfe

Ausschussdrucksache
17(17)174

- **Schriftliche Stellungnahme** -

Dr. Ekkehard Griep

Stellvertretender Vorsitzender

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN)

VN-Friedensmissionen: Herausforderungen und Reformoptionen

1. Allgemeines
2. VN-Friedensmissionen und Menschenrechte: zeitgeschichtliche Einordnung
3. Brahimi und „New Horizon“: gleiches Ziel – unterschiedliche Wege
4. Zum Aufgabenprofil von VN-Friedensmissionen
5. Faktoren für den Erfolg von VN-Friedensmissionen
6. VN-Friedensmissionen und Menschenrechte: Handlungsspielräume

1. Allgemeines

Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen (VN) sind weltweit eines der am besten sichtbaren Instrumente der Weltorganisation. Seit 1948 wurden bisher 67 VN-Friedensmissionen entsandt. Gegenwärtig sind unter der strategischen Leitung der Hauptabteilung für Friedensoperationen im VN-Sekretariat 16 VN-Missionen in Krisenregionen auf vier Kontinenten im Einsatz (darunter eine vorwiegend politische Mission); etwa die Hälfte davon operiert unter einem inhaltlich breit konzipierten Mandat. Der personelle Umfang des in diesen Friedensmissionen tätigen Personals liegt mit ca. 118.000 (ca. 83.000 Militär; ca. 14.000 Polizei; ca. 21.000 Zivil) nahe am historischen Höchststand. 116 der 193 Mitgliedsstaaten entsenden Personal in VN-Friedensmissionen (Stand: jeweils Oktober 2010).¹

2. VN-Friedensmissionen und Menschenrechte: zeitgeschichtliche Einordnung

In der bisherigen Geschichte der Vereinten Nationen wurden die Handlungsfelder „Friedensmissionen“ und „Menschenrechte“ keineswegs stets im Zusammenhang betrachtet. So gibt die VN-Charta (in Kraft getreten am 24.10.1945) den Menschenrechten eine Art „verfassungsmäßigen Rang“², während Friedensmissionen („peacekeeping operations“) in der Charta bis heute keine explizite Erwähnung finden. Auch die am 10.12.1948 in Paris ohne Gegenstimme von der Generalversammlung der VN verabschiedete Allgemeine Erklärung der Menschenrechte nimmt Bezug auf die VN-Charta, enthält hingegen ebenfalls keinerlei Bezüge auf das Instrument etwaiger VN-Friedensmissionen. Und als im Mai 1948

¹ Vgl. <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>

² Vgl. Präambel sowie Art. 1, 13, 55, 62 und 68 VN-Charta

die erste VN-Friedensmission überhaupt in den Nahen Osten entsandt wurde, enthielt deren Mandat keinerlei Menschenrechts-Bezug.³

Substantielle Änderungen mit Blick auf die Rolle der Menschenrechte in der VN-Friedenssicherung wurden erst mit dem Ende des Kalten Krieges, d.h. mehr als 40 Jahre nach Gründung der Vereinten Nationen möglich. Nun, da der Sicherheitsrat nicht länger durch Veto-Blockaden gelähmt war, eröffneten sich dem für Frieden und Sicherheit hauptverantwortlichen VN-Organ neue Handlungsspielräume. Der signifikante Anstieg der Nachfrage nach VN-Friedensmissionen ging mit inhaltlich erweiterten Mandaten einher, die auch die Relevanz der Menschenrechte zunehmend in den Blick rückten. Die relativ eng begrenzten Sicherheitsrats-Mandate der Vergangenheit wurden der neuen Aufgabenfülle der Friedensmissionen nicht mehr gerecht.

In seiner „Agenda für den Frieden“ (1992) bewertete VN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali die Achtung der Menschenrechte (insbes. den Minderheitenschutz) als einen Faktor der Stabilität für das internationale System. Den Schutz der Menschenrechte zu fördern, wurde ausdrücklich als eine Aufgabe für die Vereinten Nationen im Kontext der konzeptionell neu definierten Handlungsfelder „peacemaking“ (Friedensschaffung), „peacekeeping“ (Friedenssicherung) und „post-conflict peace-building“ (Friedenskonsolidierung) vorgesehen.⁴ In der Amtszeit des VN-Generalsekretärs Kofi Annan (1997-2006) hat sich der Trend der politischen Aufwertung der Menschenrechte hin zu einem Querschnittsthema im VN-System fortgesetzt. Nun wurden die Achtung bzw. die Förderung der Menschenrechte zunehmend auch zum Bestandteil der durch den VN-Sicherheitsrat beschlossenen Mandate von VN-Friedensmissionen, mit der Folge der Einrichtung spezieller Menschenrechts-Arbeitseinheiten bzw. -Komponenten in diesen Missionen in den jeweiligen Krisenregionen vor Ort. - Neben den VN-Friedensmissionen agieren häufig weitere Akteure des VN-Systems mit einem spezifisch auf den Schutz der Menschenrechte zugeschnittenen Mandat in denselben Krisen-/post-Konfliktländern. Hier sind VN-Sonderagenturen (etwa UNHCR, UNHCHR, UNICEF, WHO, FAO oder UNDP) ebenso zu nennen wie durch den Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen entsandte Sonderberichterstatter.

Im Schlussdokument des Weltgipfels 2005 („Millennium plus 5“) haben die Staats- und Regierungschefs der VN-Mitgliedsstaaten die zwischen den drei Elementen „Frieden und Sicherheit“, „Entwicklung“ und „Menschenrechte“ bestehende Interdependenz sowie deren Bedeutung als Grundbausteine kollektiver Sicherheit hervorgehoben.⁵ Dies bestätigt die essentielle Rolle der Menschenrechte für die Herbeiführung und Erhaltung eines positiven Friedens. Während in der Anfangsphase der Vereinten Nationen kein politischer oder normativer Zusammenhang zwischen Menschenrechten und VN-Friedensmissionen hergestellt worden war, ist der Erfolg solcher Missionen heute über die Mandatierungen des Sicherheitsrates an positive Entwicklungen im Menschenrechtsbereich gekoppelt. In zeithistorischer Perspektive ist diese Entwicklung – unabhängig von der Frage der konkreten Ausgestaltung menschenrechtlicher Mandatsbestandteile – als Fortschritt zu werten.

³ Zum ursprünglichen Mandat der UNTSO (United Nations Truce Supervision Organization): vgl. Resolution 50(1948) des VN-Sicherheitsrates vom 29. Mai 1948.

⁴ Vgl. Boutros-Ghali, Boutros: An Agenda for Peace, New York 1992, Nr. 18 und 55; ders.: Supplement to an Agenda for Peace, New York 1995, Nr. 21 und 47.

⁵ Vgl. UN-Dok. A/RES/60/1 vom 24. Oktober 2005, Nr. 9.

3. Brahimi und „New Horizon“: gleiches Ziel - unterschiedliche Wege

Zwei wichtige Referenzdokumente für die Fortentwicklung der VN-Friedenssicherung, der sog. Brahimi-Bericht (August 2000)⁶ und die Initiative „A New Horizon for UN Peacekeeping“ (Juli 2009),⁷ prägen bis heute mit unterschiedlichen Akzentuierungen die Reformdebatte. Beide Papiere verfolgen das Ziel, die VN-Friedenssicherung leistungsfähiger und damit letztlich glaubwürdiger zu machen. Indem beide Papiere den Blick auf Defizite richten, zeigen sie gleichzeitig Entwicklungspotential auf und weisen den Weg für notwendige Anpassungsprozesse des VN-Peacekeeping. Im Vergleich beider Initiativen wird aber auch deutlich, dass bei grundsätzlich gleicher Zielsetzung die jeweils unterschiedlichen Rahmenbedingungen eine differenzierte Bewertung sinnvoll erscheinen lässt.

Der zeitgeschichtlich Kontext des Brahimi-Berichtes war durch erste, teils ernüchternde Erfahrungen der VN-Friedenssicherung nach dem Ende des Kalten Krieges geprägt. Der Völkermord in Ruanda (1994), das Massaker von Srebrenica (1995) wie auch die Balkan-Kriege der 1990er Jahre insgesamt lagen erst wenige Jahre zurück, als VN-Generalsekretär Kofi Annan den erfahrenen Krisendiplomaten Lakhdar Brahimi mit der Erarbeitung von Empfehlungen für ein glaubwürdiges Peacekeeping beauftragte. Die vom Brahimi-Expertenpanel vorgelegten 57 Empfehlungen waren konzeptionell wegweisend und setzen unverändert sinnvolle Maßstäbe. Einige der Brahimi-Vorschläge wurden, wenn auch schrittweise, umgesetzt (z.B. Bewilligung zusätzlicher Haushaltsstellen für das Management der VN-Friedensmissionen; strukturelle Aufwertung des Polizeiberaters für Friedensmissionen im VN-Sekretariat) andere waren von Beginn an umstritten, kollidierten mit den Interessen auf Seiten der Mitgliedsstaaten und wurden nicht realisiert (z.B. Einrichtung eines strategischen Analyse zentrums im VN-Sekretariat).⁸ Insgesamt bleibt der Brahimi-Bericht ein Schlüsseldokument der VN-Friedenssicherung, das seinen Wert und seine Orientierungskraft auch und gerade deswegen erhält, weil eine umfassende Bestandaufnahme vorgenommen wurde und im Ergebnis sowohl politische als auch konzeptionelle als auch organisatorische Aspekte der VN-Friedenssicherung berücksichtigt wurden. Wesentliche Empfehlungen beziehen sich u.a. auf

- ein klares, glaubwürdiges und implementierbares Mandat,
- die politische Unterstützung durch die VN-Mitgliedsstaaten,
- die Bereitstellung ausreichender Ressourcen, um die mandatierten Aufgaben erfüllen zu können,
- die rasche Entsendung auch robuster Fähigkeiten,
- eine möglichst breite Beteiligung an VN-Friedensoperationen und
- von Beginn an eine Strategie zur Friedenskonsolidierung.

Mit Blick auf die Bedeutung der Menschenrechte empfiehlt der Brahimi-Bericht u.a. eine Aufwertung der Rolle von Menschenrechtsexperten in sog. komplexen Friedensoperationen. Dem Sicherheitsrat legt der Bericht nahe, dass Friedensmissionen nur dann zur Absicherung von Waffenstillstands- oder Friedensvereinbarungen entsandt werden sollen, wenn solche Abkommen internationalen Menschenrechtsstandards entsprechen.⁹

⁶ Vgl. UN-Dok. A/55/305-S/2000/809 vom 21.08.2000

⁷ Vgl. DPKO/DFS: A new Partnership Agenda, Charting a New Horizon for UN Peacekeeping, New York 2009.

⁸ Vgl. Griep, Ekkehard: Neue Maßstäbe für die UN-Friedensmissionen, in: Vereinte Nationen 2/2002, S. 61-66; Kühne, Winrich: Der Brahimi-Report - ein Jahr später, SWP aktuell, September 2001.

⁹ Vgl. UN-Dok. A/55/305-S/2000/809 vom 21.08.2000, Annex III, Nr. 2.(b) und Nr. 4.(a).

Während die Mitglieder des Brahimi-Panels als unabhängige Experten mit Peacekeeping-Erfahrung berufen wurden, entstand das Reformpapier „A New Horizon for UN Peacekeeping“ im VN-Sekretariat selbst. Diese unterschiedliche Urhebererschaft hat sich auf den Stil der Debatte erkennbar ausgewirkt: Der Brahimi-Bericht ist im Ton direkt und ungeschminkt, argumentiert in der Sache nüchtern und zielorientiert und nimmt mit Blick auf Mitgliedsstaaten, VN-Sicherheitsrat und VN-Sekretariat keine übertriebene Rücksicht auf deren teils heftig, wenn auch eher indirekt kritisierte Vorgehensweisen. So sind die Brahimi-Empfehlungen letztlich nicht nur Anregungen, sondern zeichnen sich auch durch einen gewissen drängenden Forderungscharakter aus. Durch die Klarheit seiner Sprache rüttelt Brahimi seine Adressaten regelrecht auf. Dass Sicherheitsrat und Generalversammlung im Zuge des VN-Millenniumgipfels (September 2000) den Brahimi-Bericht wenige Wochen nach seiner Veröffentlichung indossierten, gab Brahimi zunächst insofern recht.

Die Rahmenbedingungen für das „New Horizon“-Papier waren andere als diejenigen zur Zeit des Brahimi-Berichtes. Im Jahre 2009 war das Handlungsfeld Frieden und Sicherheit vor allem gekennzeichnet durch quantitativ nahe am historischen Höchststand operierende VN-Friedensmissionen (ca. 120.000 Personal im Einsatz), verbunden mit einem krassen Missverhältnis zwischen komplexer gewordenen Anforderungen und den dafür verfügbaren Ressourcen. Angesichts dieser Überdehnung sollen durch den Impuls des „New Horizon“-Papiers frischer politischer Wille und zusätzliche Ressourcen generiert werden. Trotz zahlreicher inhaltlicher, neu ausdifferenzierter Vorschläge bewegt sich „New Horizon“ insgesamt aber auf der durch Brahimi vorgezeichneten Linie zur Optimierung des VN-Peacekeeping – mehr Professionalität, flexiblere Handlungsoptionen, mehr Glaubwürdigkeit – und bezieht sich teils auch explizit auf den Brahimi-Bericht (z.B. mit Blick auf Reaktions-/Entsendezeit). Neben einer überwölbenden, von den maßgeblichen Akteuren mitgetragenen globalen Peacekeeping-Strategie empfiehlt das „New Horizon“-Papier u.a.

- eine stärkere Rechenschaftspflichtigkeit der Leitung von VN-Missionen,
- die Entwicklung eines Konzeptes zum Schutz von Zivilpersonen,
- verbesserte Informationsgewinnung,
- eine Prüfung des „pooling“ strategischer Fähigkeiten für VN-Friedensmissionen,
- eine stärkere Abstützung der künftigen globalen Logistik auf regionale Service-Zentren,
- die konsequente Umsetzung der Notwendigkeiten robuster Friedenseinsätze (Ausrüstung, Ausbildung, Logistik),
- eine kohärente Strategie für die frühe Wiederaufbau-/Stabilisierungsphase in der Konfliktfolgezeit sowie
- eine ausgeweitete Kooperation der VN mit AU und EU.

Hilfreich ist zudem eine Auflistung kritischer, d.h. defizitärer Ressourcen für VN-Friedensmissionen (u.a. Lufttransport; Logistik; Polizei; strategische Plaunfähigkeit; weibliches Personal für Friedensmissionen; französische Sprachkenntnisse).

Es konnte nicht erwartet werden, dass das in den Hauptabteilungen des VN-Sekretariates für Friedensmissionen (Department of Peacekeeping Operations; DPKO) und Feldunterstützung (Department of Field Support; DFS) erarbeitete „New Horizon“-Reformpapier einen ähnlich expliziten, kritischen Forderungskatalog aufstellen würde wie dies durch die zwar Peacekeeping-erfahrenen, aber außerhalb der VN stehenden Autoren des Brahimi-Berichtes der Fall war. Ein allzu konfrontativer Ansatz aus dem VN-Sekretariat gegenüber den

Mitgliedsstaaten, auf die die VN als Partner angewiesen ist, wäre von vornherein zum Scheitern verurteilt gewesen. So ist durchaus verständlich, dass man auf rigorose Forderungen verzichtet, stattdessen eine Sprache mit eher sanftem Aufforderungscharakter bevorzugt und wiederholt an die gemeinsame Verantwortung aller an der VN-Friedenssicherung Beteiligten appelliert. In diesem Sinne ist der „New Horizon“-Initiative anzurechnen, das Bewusstsein dafür erneuert zu haben, dass der Erfolg des VN-Peacekeeping auf dem *gemeinsamen* Engagement von Mitgliedsstaaten, Sekretariat und Sicherheitsrat beruht. Im Sinne einer kollektiven Lastenteilung ist die Empfehlung daher auch folgerichtig, die Basis der sich an Friedensmissionen beteiligenden Mitgliedsländer zu verbreitern.

Während Brahimi auch grundsätzliche politisch-konzeptionelle Fragen aufwarf, konzentrieren sich die „New Horizon“-Vorschläge im wesentlichen auf die Ausgestaltung der VN-Friedenssicherung, ohne grundlegend neue inhaltliche Erkenntnisse zu präsentieren. Gegenüber dem teils provokativen Stil des Brahimi-Berichtes ist das moderate „New Horizon“-Reformpapier auf Ausgleich angelegt. Sein Charakteristikum ist die Aufforderung zu Dialog und neuer Partnerschaft zwischen VN-Sekretariat und Mitgliedsstaaten.

4. Zum Aufgabenprofil von VN-Friedensmissionen

Vor dem Hintergrund der weiterführenden Impulse des Brahimi-Berichtes und der „New Horizon“-Initiative und der durch beide Papiere vorgegebenen Maßstäbe stellt sich die Frage nach dem angemessenen Aufgabenprofil für VN-Friedensmissionen in neuer Deutlichkeit. Dabei ist in Rechnung zu stellen, dass beide Reformpapiere zwar eine bewusstseinsbildende Funktion wahrnehmen und zahlreiche Handlungsoptionen generiert haben, die Entscheidung über die konkreter Aufgaben jeder VN-mandatierten Friedensmission aber auch künftig durch das jeweilige Mandat des VN-Sicherheitsrat erfolgen wird.

Die jeweils unterschiedlichen politischen, kulturellen, historischen und sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen jedes Krisenlandes bzw. jeder Krisenregion und die damit einhergehenden Herausforderungen für die jeweiligen Friedensprozesse spiegeln sich in einer entsprechenden Diversität der Mandate von VN-Friedensmissionen. Es wäre daher weder politisch sinnvoll noch mit Blick auf die Entwicklung vor Ort zielführend noch ressourceneffizient, wollte man Mandate für VN-Friedensmission „standardisieren“. Jede einzelne VN-Friedensmission bedarf eines spezifischen Zuschnitts auf die jeweils spezifische Situation. Die Geschichte der VN-Friedenssicherung zeigt gleichwohl, dass sich der Charakter solcher Missionen, insbesondere seit dem Ende des Kalten Krieges, ausdifferenziert hat und sich unterschiedliche „Generationen“ des VN-Peacekeeping herausgebildet haben:¹⁰ Bestand „traditionelles“ Peacekeeping zunächst grundsätzlich darin, eine von den Konfliktparteien vereinbarte Waffenstillstands-/Pufferzone zu überwachen (wie z.B. durch UNFICYP auf Zypern), erfuhren Mandate von Friedensmissionen eine inhaltlich mehrdimensionale Ausweitung auf Bereiche wie die Unterstützung des staatlichen Institutionen-/Kapazitätsaufbaus (*post-conflict peace-building*), die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen oder die Rückführung von Flüchtlingen. Daneben wurde Mandaten - in Umsetzung einer schmerzhaft gelernten Erfahrung u.a. aus den Balkankonflikten der 1990er Jahre - zunehmend ein Element der Robustheit unter Kapitel VII VN-Charta hinzugefügt, um Friedensmissionen der Vereinten Nationen nicht zum Spielball

¹⁰ Vgl. Kühne, Winrich: Die Friedenseinsätze der VN, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 22/2005, S. 25-32.

von Störern der jeweiligen Friedens-/Stabilisierungsprozesse werden zu lassen. In einer letzten Stufe der qualitativen Ausweitung von Mandaten hat der VN-Sicherheitsrat einigen Friedensmissionen (Kosovo; Timor-Leste) gar exekutive, d.h. regierungsähnliche Aufgaben für das jeweilige Krisenland übertragen. Das durch den VN-Sicherheitsrat nutzbare – und von ihm genutzte – Spektrum für die Mandatierung von VN-Friedensmissionen hat sich also in den vergangenen 25 Jahren deutlich ausgeweitet.

Aus der Erfahrung der vergangenen beiden Jahrzehnte internationaler Friedenssicherung lassen sich insbesondere für „moderne“, d.h. nicht-traditionelle Friedensmissionen in post-Konflikt-Szenarien einige konzeptionelle Grundbausteine identifizieren, die als Kernelemente auch für künftige Mandatierungen des Sicherheitsrates sinnvoll erscheinen:

- (1) Sofern nicht vorhanden, sollte zunächst ein sicheres Umfeld geschaffen werden. Eine VN-Friedensmission kann eine fragile Gesamtsituation absichern helfen, um so den Menschen ein Leben ohne physische Angst zu ermöglichen. Staatlicher und gesellschaftlicher Wiederaufbau wird kaum möglich sein, ohne dass sichere äußere Rahmenbedingungen bestehen.
- (2) Daneben sind erste glaubwürdige Schritte hin zur Schaffung einer rechtsstaatlichen Ordnung (Anfänge des Aufbaus von Polizei und Justiz) von wesentlicher Bedeutung, wenn nicht unabdingbar. Der Neuanfang des politischen und gesellschaftlichen Lebens hat dann eine Chance auf Erfolg, wenn die Bevölkerung erkennt, dass diejenigen, die während des (innerstaatlichen) Konfliktes Unrecht begangen haben, sich dafür verantworten müssen und zur Rechenschaft gezogen werden. Die Ausgestaltung von Übergangsgerechtigkeit (*transitional justice*) ist äußerst anspruchsvoll und steht unter hohem Erwartungsdruck, kann aber einen Neubeginn glaubwürdig vermitteln.
- (3) Bei der Unterstützung des Aufbaus staatlicher Strukturen und/oder Institutionen sollte von vornherein eine Perspektive der frühzeitigen „national ownership“ bzw. „local ownership“, d.h. der Übernahme der Verantwortung durch einheimische Verantwortliche berücksichtigt werden. Internationale Friedenssicherung sollte sich grundsätzlich daran orientieren, eine Übergangs- und keine Dauerlösung zu sein.
- (4) Das Hinwirken auf die Achtung der unveräußerlichen Menschenrechte sollte fester Bestandteil des internationalen Krisenmanagements sein. Für einen jungen Staat, der ggf. durch einen erst überwundenen Konflikt belastet ist, kann die Verankerung der Menschenrechte identitätsstiftend sein und gleichzeitig die Einbindung in internationale Strukturen fördern.
- (5) Bereits frühzeitig sollten Weichen für nachhaltige, längerfristige Entwicklung gestellt werden. Die unmittelbare Friedenssicherung verhindert den Rückfall in den Konflikt, kann gleichzeitig aber auch im Zusammenwirken mit anderen Akteuren bereits Voraussetzungen dafür schaffen, dass längerfristig tragfähige Strukturen entstehen, staatlich wie gesellschaftlich.

Ein Mandat, das die o.a. Elemente berücksichtigt, ist notwendigerweise mehrdimensional angelegt und gibt damit auch für die Friedensmission – unbeschadet von Spezifika des Einzelfalls – eine mehrdimensionale Struktur vor. Konkret bedeutet dies: VN-Friedensmissionen unter post-Konflikt-Bedingungen sollten grundsätzlich über eine militärische, eine polizeiliche und eine zivile Komponente verfügen, wobei sich insbesondere im zivilen Anteil aufgrund ausgefächerter Aufgabenfelder ein beachtliches Spektrum an Spezialexpertise widerspiegelt (einschl. Förderung der Menschenrechte als tragendes Element). Gleichzeitig besteht eine wesentliche (politische und konzeptionelle)

Steuerungsaufgabe darin, die notwendige mehrdimensionale Ausdifferenzierung von Mandat und Mission abzuwägen gegenüber dem Risiko einer „Überfrachtung“ der VN-Friedensmission mit einer ggf. zu großen Zahl von Einzelaufgaben („Christbaum-Effekt“). Hier sollten, bezogen auf den jeweiligen Einzelfall, ggf. klare Priorisierungen vorgenommen werden.

Im Sinne von Brahimi und „New Horizon“ wird auch bei einem mehrdimensionalen Aufgabenspektrum für den Erfolg von VN-Friedensmissionen entscheidend bleiben, dass einerseits ein klares, implementierbares Mandat vorliegt, dass andererseits die zur Implementierung dieses Mandates benötigten Ressourcen bereitgestellt werden.

5. Faktoren für den Erfolg von VN-Friedensmissionen

Unbeschadet der Spezifika jedes Einzelfalles kann eine VN-Friedensmission allgemein dann als erfolgreich gelten, wenn die im Mandat vorgegebenen Ziele erreicht werden. Neben objektiv messbaren Daten (z.B. Anzahl der demobilisierten Kämpfer; Aufbau einer nationalen Polizeistruktur; Kennzahlen zur Reintegration der Volkswirtschaft in globale Wirtschaftsstrukturen) wird es aber stets eine politische Entscheidung des VN-Sicherheitsrates bleiben, ein Mandat zu verlängern, abzuwandeln oder zu beenden. Dabei bedarf auch die Auflösung bzw. der Abbau einer Friedensmission einer strategischen Planung und sollte keine isolierte ad hoc-Maßnahme sein.¹¹

Der Erfolg einer VN-Friedensmission entscheidet sich aber nicht erst am Ende der Laufzeit des jeweiligen Mandates. Bereits vor Einrichtung der Mission und während ihrer Tätigkeit im Krisenland können Kriterien auf den wahrscheinlichen Erfolg oder Misserfolg hindeuten. Solche Kriterien können sich sowohl auf die Mission selbst als auch auf bestimmende äußere Rahmenbedingungen beziehen. Anhand der seit 2003 im westafrikanischen post-Konflikt-Staat Liberia tätigen VN-Friedensoperation UNMIL (United Nations Mission in Liberia) lassen sich einige Erfolgskriterien exemplarisch ableiten:

- (1) Inklusivität des Friedensprozesses: Das der Entsendung der VN-Mission zugrundeliegende Umfassende Friedensabkommen von Accra wurde von allen bisherigen Konfliktparteien getragen. Diese Inklusivität verschaffte der zur Absicherung eines noch fragilen Friedens durch den VN-Sicherheitsrat entsandten Friedensmission ein hohes und belastbares Maß an Legitimation.
- (2) Mehrdimensionale Struktur der VN-Mission: Zugespitzt auf die Situation im Gastland nach einem mehr als 13 Jahren andauernden, zerstörerischen Bürgerkrieg, konnte sich UNMIL, dem Mandat entsprechend, von Beginn an auf eine angemessene mehrdimensionale Struktur – bestehend aus einer militärischen, einer polizeilichen und einer zivilen Komponente – stützen.
- (3) Politischer Prozess im post-Konflikt-Land: Trotz mancher Defizite ist - beginnend mit der Tätigkeit einer Übergangsregierung 2003 – ein kontinuierlicher, vorwärtsgerichteter politischer Prozess in Liberia erkennbar, der demokratisch legitimiert ist und längerfristig auf eine eigenverantwortlich gestaltete Zukunft hoffen lässt.

¹¹ Vgl. „No exit without strategy: Security Council decision-making and the closure or transition of United Nations peacekeeping operations“, Bericht des VN-Generalsekretärs vom 20. April 2001 (UN-Dok. S/2001/394).

- (4) Kooperationsbereitschaft seitens der nationalen Regierung: Liberia sucht die Kooperation mit den Vereinten Nationen und der internationalen Gemeinschaft insgesamt. Die wiedergewählte Präsidentin Ellen Johnson-Sirleaf ist ein starker Garant dieser Kooperation.
- (5) Kriteriengestützte Erfolgsmessung: Im Zuge der regelmäßigen Überprüfung des Mandates durch den VN-Sicherheitsrat hat sich die VN-Friedensmission einem „benchmarking“-Prozess im Hinblick auf die eigene Wirksamkeit unterzogen. Mit Blick auf einzelne mandatierte Handlungsfelder (z.B. Reform des Sicherheitssektors; Ausdehnung staatlicher Autorität; wirtschaftlicher Wiederaufbau; Regierungsführung; Förderung und Schutz der Menschenrechte) konnte so anhand von Erfolgsindikatoren überprüft werden, ob eine Reduzierung des Umfanges der VN-Mission vertretbar war oder nicht.¹²
- (6) Schrittweiser Rückbau der VN-Friedensmission: Im Einklang mit dem Ziel einer zunehmenden Übernahme von Verantwortung durch die nationale Regierung hat der „benchmarking“-Prozess auch die schrittweise Absenkung der Personalstärke der VN-Mission ermöglicht - insbesondere bezogen auf deren militärische Komponente: von ca. 15.000 (2003) auf zunächst ca. 9.000 (2012); bis 2015 ist eine weitere Reduzierung auf weniger als 4.000 Soldaten vorgesehen.
- (7) Einigkeit im VN-Sicherheitsrat: Während des gesamten bisherigen Mandatierungszeitraums hat sich der VN-Sicherheitsrat handlungsfähig gezeigt und das Mandat für UNMIL einmütig beschlossen bzw. angepasst.

6. VN-Friedensmissionen und Menschenrechte: Handlungsspielräume

Mit Blick auf die Fortentwicklung der VN-Friedensmissionen unter besonderer Berücksichtigung des Menschenrechtsschutzes sind Handlungsspielräume erkennbar, die auf unterschiedlichen Ebenen durch unterschiedliche Akteure ausgefüllt werden könnten.

Wichtig bleibt zunächst für den VN-Sicherheitsrat eine klare politische Aussage im Mandat zur Achtung der Menschenrechte - als Aufforderung an die Regierung des betreffenden Gastlandes, die (bisherigen oder aktuellen) Konfliktparteien und/oder als Auftrag an die dort eingesetzte Friedensmission. Daneben könnte der Rat durch quantitative Vorgaben zur Menschenrechts-Komponente in der VN-Mission (z.B. deren Aufstockung) ebenso eine politische Aufwertung signalisieren wie er die Berichterstattung des VN-Generalsekretärs zu Menschenrechtsfragen priorisieren könnte.

Dem der VN-Generalversammlung zugeordneten VN-Menschenrechtsrat¹³ wäre es möglich, bei kritischer Menschenrechtslage (erstmals oder vermehrt) „fact-finding missions“ zur Feststellung von Sachverhalten zu entsenden. Eine solche Maßnahme, ergriffen entweder auf eigene Initiative oder in Verbindung mit dem Hochkommissar der VN für Menschenrechte (UNHCHR), ggf. auch unter dem Nachdruck des VN-Sicherheitsrat, wäre aufgrund der damit zu erwartenden Berichterstattung geeignet, den politischen und medialen Druck zu erhöhen.

¹² Vgl. z.B. 18. Fortschrittsbericht des VN-Generalsekretärs über die UN-Mission in Liberia, Annex I (UN-Dok. S/2009/86 vom 10. Februar 2009)

¹³ Der seit 2005 bestehende Menschenrechtsrat hat die Menschenrechtskommission der VN ersetzt. Der Menschenrechtsrat kann für einzelne Themen und/oder Länder unabhängige Menschenrechtsexperten/ Sonderberichtersteller ernennen. Im Rahmen eines „Universal Periodic Review“ wird die Menschenrechtslage in allen VN-Mitgliedsstaaten durch den Menschenrechtsrat bewertet.

Mandatsgemäß dürfte die VN-Friedensmission, insbesondere durch die missionsinterne Menschenrechtsabteilung, in den meisten Fällen eine Beratungsaufgabe gegenüber nationalen Verantwortlichen im post-Konfliktland wahrnehmen, die in den meisten Fällen durchaus Gestaltungsspielraum enthält. So könnte etwa der Regierung u.a. konkret empfohlen werden, eine „Ombusperson für Menschenrechte“ zu ernennen bzw. zu institutionalisieren. Daneben könnte etwa durch die Unterstützung unabhängiger Menschenrechtsorganisationen auch die Entwicklung einer lebendigen Zivilgesellschaft gefördert werden. Missionsintern könnte durch weitreichende Sensibilisierungskampagnen das Bewusstsein der eigenen Mitarbeiter gefestigt werden, eine Aufgabe zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte wahrzunehmen. Nicht zuletzt kann in VN-Friedensmissionen die Gender-Beraterin – eine menschenrechtsrelevante Position bzw. Arbeitseinheit, die zunehmend in mehrdimensionalen Missionen eingerichtet wurde - eine nach außen (d.h. gegenüber den staatlichen Institutionen wie gegenüber gesellschaftlichen Strukturen), aber auch in die Mission selbst hinein wirkende, bewusstseinsbildende Rolle wahrnehmen.¹⁴

Schließlich können die Vereinten Nationen in der Zusammenarbeit mit externen Akteuren weiteres Potential für einen verbesserten Schutz der Menschenrechte ausschöpfen. So ließe sich in der Friedenssicherung die Kooperation mit solchen regionalen Organisationen anstreben bzw. intensivieren oder verstetigen, die sich explizit dem Schutz der Menschenrechte verpflichtet haben (z.B. OSZE oder ASEAN).¹⁵ Daneben könnte grundsätzlich auch eine flankierende Rolle des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH) mit ins Kalkül einbezogen werden: Die Verfolgung der im Statut von Rom beschriebenen Straftatbestände (z.B. Völkermord; ethnische Säuberungen) trägt – auch durch eine abschreckende, präventive Wirkung – zu einem erweiterten Schutz der Menschenrechte bei und kann parallel zur Tätigkeit von VN-Friedensmissionen erfolgen.

In den o.a. Handlungsfeldern wird das Wünschenswerte nicht immer mit dem tatsächlich Machbaren in Übereinstimmung gebracht werden können. Dennoch: In der 67jährigen Geschichte der Vereinten Nationen ist eine Entwicklung zu verzeichnen, die trotz mancher Rückschläge die Bedeutung der Menschenrechte für einen tragfähigen Frieden zunehmend in den Blickpunkt gerückt hat. Heute ist die Wahrung der Menschenrechte ein unbestrittenes, wenn nicht das zentrale Element eines umfassend verstandenen, positiven Friedens. Vor diesem Hintergrund ist es folgerichtig, dass die Förderung und der Schutz der Menschenrechte auch im Rahmen der VN-Friedensmissionen eine Kernaufgabe geworden ist. Es bleibt zu hoffen, dass diese Entwicklung anhält.

¹⁴ Vgl. z.B. zum Aufgabenspektrum der Gender-Beraterin in der UN-Friedensmission UNMIL (Liberia): Wilke-Launer, Renate: „Gender Mainstreaming“: Vom schwierigen Versuch, Frauen zu ihrem Recht zu verhelfen, in: DGVN (Hrsg.): Blickpunkt Liberia, Peacebuilding in einem fragilen Staat, Dokumentation der DGVN-Studienreise nach Liberia vom 25. März bis 1. April 2007, Berlin 2007, S. 23-24.

¹⁵ Vgl. Griep, Ekkehard: Regionale Organisationen und die Weiterentwicklung der VN-Friedenssicherung seit dem Ende des Kalten Krieges, Baden-Baden 2012, insbes. Kapitel 4.