

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Wortprotokoll
69. Sitzung

Berlin, den 24.10.2012, 16:00 Uhr
Sitzungsort: Jakob-Kaiser-Haus
Wilhelmstraße 68
Berlin
Sitzungssaal: 1.302

Vorsitz: Tom Koenigs, MdB

TAGESORDNUNG:

Einzigster Punkt der Tagesordnung S. 9

Öffentliche Anhörung
UN-mandatierte Friedensmissionen und Menschenrechte

Sachverständige:

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

Dr. Wolfgang Heinz,
Deutsches Institut für Menschenrechte
(DIMR)

Wibke Hansen
Zentrum für Internationale Friedenseinsätze
(ZIF)

Prof. Dr. Claus Kreß, LL.M. (Cantab.)
University of Cologne
Faculty of Law Chair of German and International
Criminal Law
Institute for International Peace and Security Law



Sitzung des Ausschusses Nr. 17 (Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe)

Mittwoch, 24. Oktober 2012, 16:00 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
CDU/CSU		CDU/CSU	
Brand, Michael		Fischer (Göttingen), Hartwig	.....
Frieser, Michael		Holmeier, Karl	.....
Granold, Ute		Klein, Volkmar	.....
Heinrich, Frank		Pfeiffer, Sibylle	.....
Jüttner Dr., Egon		Schön (St. Wendel), Nadine	.....
Klimke, Jürgen		Vaatz, Arnold	.....
Steinbach, Erika			
SPD		SPD	
Graf (Rosenheim), Angelika		Brandner, Klaus	.....
Gunkel, Wolfgang		Erler Dr. h.c., Gernot	.....
Meßmer, Ullrich		Reichenbach, Gerold	.....
Strässer, Christoph		Veit, Rüdiger	.....
FDP		FDP	
Kober, Pascal		Müller-Sönksen, Burkhardt	.....
Schuster, Marina		Schnurr, Christoph	.....
Tören, Serkan		Vogel (Lüdenscheid), Johannes	.....
DIE LINKE.		DIE LINKE.	
Groth, Annette		Hänsel, Heike	
Werner, Katrin		Movassat, Niema	.....

**Sitzung des Ausschusses Nr. 17 (Ausschuss für Menschenrechte und
humanitäre Hilfe)**

Mittwoch, 24. Oktober 2012, 16:00 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>BÜ90/GR</u>		<u>BÜ90/GR</u>	
Beck (Köln), Volker	..... <i>fm</i>	Hönlinger, Ingrid	.....
Koenigs, Tom	..... <i>kr</i>	Müller (Köln), Kerstin	.....

Mittwoch, 24. Oktober 2012, 16:00 Uhr

Ministerium
bzw. Dienststelle
(bitte Druckschrift)

Name
(bitte Druckschrift)

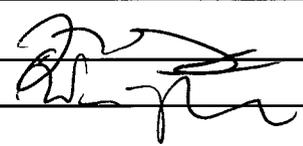
Dienststellung
(bitte
nicht abgekürzt)

Unterschrift

AA
BMU

Waleudy
Weingartner

Paul Kas
ALD



Bundesrat:
(bitte Druckschrift)

Unterschrift

Dienststellung
(bitte
nicht abgekürzt)

Land

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (17)

Mittwoch, 24. Oktober 2012, 16:00 Uhr

Fraktionsvorsitzende:

Vertreter:

CDU/ CSU

.....

SPD

.....

FDP

.....

DIE LINKE.

.....

BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

.....

Fraktionsmitarbeiter:

Fraktion:

Unterschrift:

(Name bitte in Druckschrift)

MEINCKE	B'90 / GRÜNE	Meincke
Jansen	Linke	Jan
Kronk	FDP	Kronk
Ullstermeier	SPD	Ullstermeier
Langner, Heiko	Linke	Langner
Borbieg, Marina	Linke	Borbieg
Körner	B'90 / GRÜNE	Körner
Wurmbel	CDU/CSU	Wurmbel
Paßst	B'90 / GRÜNE	Paßst
Weise	B'90 / GRÜNE	M. Weise

**Teilnehmerliste öffentliche Anhörung VN-mandatierte
Friedensmissionen und Menschenrechte - extern**

EXTERN

Liste gesamt

Name, Vorname	Geburtsdatum	Organisation
✓ Baroudi, Fatima		Botschaftsgesandte Marokko
Bergmann, Theresa	30.11.1088	
✓ Beutler, Matthias	29.06.1987	
✓ Boedler, Analy Puig	18.10.1986	
Bojadjievaska, Ana	07.10.1987	
✓ Carrato, Giorgio	01.10.1983	
✓ Dübgen, Franziska	29.09.1980	
✓ Dufner, Stephanie	26.01.1982	
✓ Haumer, Dr. Stefanie	13.09.1978	
✓ Heindlmaier, Anita	09.03.1988	
✓ Hirschmann, Gisela	02.10.1985	
✓ Holtzendorff, Leonie v.	04.12.1984	
✓ Jobb, Michaela	03.12.1973	
✓ Kerner, Ina	07.10.1969	
✓ Kleist, Carl-Christian	07.04.1988	
✓ Krings, Britta	17.04.1983	
✓ Lamprecht, Hannah	08.04.1987	
✓ Marcellus, Christian	24.06.1984	
✓ Meyerhöfer, Claudia	09.05.1988	
Olesen, Marianne	21.03.1968	
Ramos, Eduardo	15.11.1962	Botschaftsrat Portugal
✓ Reckhaus, Stephanie	05.09.1987	
✓ Rimmer, Oxana	18.07.1979	
✓ Salzer, Nina	01.04.1989	
✓ Schiffer, Miriam	16.02.1987	
Stratmann, Dennis	01.02.1988	
✓ Tarkowska, Jadwiga	11.03.1981	
✓ Wagner, Maria	30.01.1989	
✓ Warnke, Christian		DIMR
✓ Wehinger, David	25.06.1983	
Weinbrenner, Sieglinde		Brot für die Welt
Weiß, Ulrike	30.12.1972	
✓ Wilfert, Heinz-Hartmut		ADRA Deutschland e.V.

BOUGHERRA

ALGERIA

Fragenkatalog für die Öffentliche Anhörung am 24. Oktober 2012

Stand: 13.9.2012

UN-mandatierte Friedensmissionen und Menschenrechte

1. Vor dem Hintergrund des Brahimi-Berichts aus dem Jahre 2000, der offen und differenziert die Gründe für das Scheitern vieler VN-Missionen herausgearbeitet hat und des 2009 erschienenen VN-Dokuments "A New Partnership Agenda: Charting the New Horizon for UN Peacekeeping" des UN-Departments of Peacekeeping Operations (DPKO) stellt sich immer drängender die Frage nach der Debatte um die Reform der Friedenssicherung innerhalb der Vereinten Nationen. In welcher Weise und welchem Ausmaß beeinflussen diese beiden substantiellen Bestandsaufnahmen die Debatte um die zentralen, immer wiederkehrenden Herausforderungen an VN-Friedensmissionen? (CDU/CSU)
2. Die anhaltende Diskussion über die qualitative Überforderung und quantitative Überdehnung von VN-Friedensmissionen wirft die nachfolgende Frage auf: Welche Aufgaben sollten die Missionen haben und welche nicht? (CDU/CSU)
3. In welcher Form werden Menschenrechte sowohl als Handlungsverpflichtung als auch als Ziel in den Mandaten der UN-Friedensmissionen verankert, und welche menschenrechtlichen Zielkonflikte können sich bei der Mandatsausübung ergeben? (SPD) Inwieweit können die menschenrechtsbezogenen Festlegungen der UN-Mandate für UN-Friedensmissionen verbessert werden? (Bündnis 90/Die Grünen)
4. Wann ist eine Friedensmission erfolgreich und wann gescheitert? Wie wird der Erfolg von Friedensmissionen evaluiert? Welche best practice Beispiele für erfolgreiche Friedensmissionen gibt es? (FDP) Welches sind die wesentlichen lessons learned der vergangenen VN-Friedensmissionen im Hinblick auf den Menschenrechtsschutz? Wie werden diese Erkenntnisse heute umgesetzt? (Bündnis 90/Die Grünen)
5. In wie vielen Fällen konnte im Zuge von Evaluationen festgestellt werden, ob bzw. dass (und in welchem Ausmaß) die an UN-Friedensmissionen beteiligten Staaten sich nicht an die vom UN-Sicherheitsrat formulierten Vorgaben für die jeweilige Mission gehalten und stattdessen eigene Ziele verfolgt und eigene Vorstellungen umgesetzt haben; und inwieweit ist es möglich und geboten, die Evaluation derartiger Missionen weiterzuentwickeln, um zukünftig über eine bessere Datenlage zu verfügen? (DIE LINKE.)
6. Die UN-Charta stammt aus einer Zeit, in der die Welt bipolar orientiert war. Die Regeln der Entscheidungsfindung nach der UN-Charta sind davon grundlegend geprägt. Beschlüsse der UN, insbesondere solche des UN-Sicherheitsrats, sind daher maßgeblich von den Interessen einiger großer Staaten beeinflusst, und die UN-Missionen der letzten Jahre bilden diese Gewichtung ab. Welche Veränderungen müssten an der UN-Charta vorgenommen werden, um Strukturen zu schaffen, die gewährleisten, dass alle Staateninteressen gleich gewichtet werden? (DIE LINKE.)

7. Robuste Mandatierung von VN-Friedensmissionen und die Beibehaltung des Prinzips der Gewaltanwendung nur zur Selbstverteidigung stehen in einem Spannungsverhältnis. Lässt sich dieses reduzieren oder auflösen? Sind die Mandatsaufgaben „Ausdehnung staatlicher Autorität“ und „Schutz der Zivilbevölkerung“ miteinander vereinbar? (CDU/CSU)
8. Wenn eine Regierung ihrer Verantwortung zum Schutz ihrer Bevölkerung nicht mehr nachkommt oder nicht mehr nachkommen kann, sehen sich bestimmte Bevölkerungsgruppen wie Frauen, Kinder und ethnische Minderheiten erfahrungsgemäß mit einer besonders starken Beeinträchtigung ihrer Menschenrechte und Bedrohungen unterschiedlichster Art (Militär, Rebellen, aber auch bewaffnete Individuen oder Banditen) konfrontiert. Welche Möglichkeiten und Instrumente stehen VN-Friedensmissionen zur Verfügung, um diesen Bevölkerungsgruppen einen besonderen Schutz zukommen zu lassen? (FDP)
9. Inwieweit haben sich in der Vergangenheit durch UN-Friedensmissionen konkret Menschenrechtsverletzungen verhindern lassen, anhand welcher Kriterien wurde dies ggf. im Einzelfall festgestellt, in welchem Ausmaß haben UN-Friedensmissionen selbst zu Menschenrechtsverletzungen geführt, und was ist über das Ausmaß der Menschenrechtsverletzungen bekannt, die durch an UN-Friedensmissionen beteiligte Truppen begangen werden (Zwangsprostitution, Übergriffe auf die Zivilbevölkerung)? (DIE LINKE.)
10. Welche Erfahrungen wurden mit den in die Friedenmissionen integrierten Arbeitseinheiten für Menschenrechts- und Genderfragen gemacht, und was sollte verbessert werden? (SPD) Wie können Menschenrechtsabteilungen in integrierten Friedensmissionen am besten in die Institutionsstruktur und die operative Arbeit von Friedensmissionen einbezogen werden? (Bündnis 90/Die Grünen)
11. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass der langfristige Erfolg internationaler Friedensmissionen vor allem vom Wiederaufbau von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft der betroffenen Länder abhängt, um die strukturellen Ursachen der Menschenrechtsverletzungen und Konflikte beheben zu können. Welche Bedeutung kommt dabei entwicklungspolitischen Konzepten wie dem BMZ-Konzept "Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit" für die Gestaltung der Entwicklungszusammenarbeit in den für VN-Friedensmissionen typischen Post-Konflikt-Situationen zu? (FDP)
12. Welche Menschenrechtsverpflichtungen bestehen für Bundeswehr-Angehörige in ihrem Einsatz in UN-Friedensmissionen, welche Erfahrungen gibt es mit der praktischen Umsetzung? Gibt es ein Monitoring sowie eine Fall-Dokumentation? (SPD)

Einziges Tagesordnungspunkt

UN-mandatierte Friedensmissionen und Menschenrechte

Der Vorsitzende: Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich eröffne die 69. Sitzung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe. Ganz herzlich begrüße ich unsere Experten. Bevor ich das aber mache, muss ich leider sagen, dass Richard Bennett im letzten Moment abgesagt hat. Er ist schon unterwegs gewesen und dann zurückgerufen worden, ich glaube in Nairobi auf dem Flughafen, und musste dringend wieder zurück nach Südsudan, wo er für die dortige UN-Mission arbeitet. Er hat eine Stellungnahme geschickt, die wir Ihnen weiterleiten. Auch der Experte Prof. Norman Paech kann nicht kommen, er hat abgesagt. Er hatte einen Fahrradunfall und ist verletzt, allerdings schon auf dem Wege der Besserung. Auch von hier möchte ich ihm eine gute Besserung wünschen. Ich bedauere das sehr. Er hat uns eine Stellungnahme geschickt, die Ihnen zugegangen ist.

Herrn Dr. Ekkehard Griep begrüße ich sehr herzlich. Er ist seit 2003 stellvertretender Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen mit inhaltlichen Schwerpunkten UN-Friedenssicherung und Vereinte Nationen und regionale Organisationen. Zuvor war er unter anderem Referent im Auswärtigen Amt und hatte verschiedene Führungsfunktionen in der Bundeswehr inne.

Ich begrüße Frau Wibke Hansen. Sie ist stellvertretende Direktorin des Zentrums für internationale Friedensforschung. Zuvor hatte sie für die UNMIS-Mission im Sudan gearbeitet. Zu ihren Arbeitsschwerpunkten zählen Friedenseinsätze der Vereinten Nationen, die Implementierung und die Erfolgsbilanz von UN-Friedenseinsätzen.

Neben ihr begrüße ich Herrn Dr. Wolfgang Heinz. Er ist zuständig für internationale Sicherheitspolitik und Vereinte Nationen beim Deutschen Institut für Menschenrechte. Er ist unter anderem Mitglied im Ausschuss zur Verhütung von Folter des Europarates und seit 1998 Lehrbeauftragter für Politische Wissenschaften an der Freien Universität Berlin. Er hat uns eine schriftliche Stellungnahme geschickt, die wir Ihnen verteilt haben.

Prof. Claus Kreß ist auf dem Weg hierher. Er hat eine Stellungnahme verteilt. Er hat vorhin angerufen und gesagt, dass er etwas später kommt. Er sei aber schon einmal herzlich begrüßt.

UN-Friedensmissionen sind in vielen Krisengebieten der Welt im Einsatz. Sie helfen Staaten nach gewaltsamen Konflikten, den oftmals fragilen Frieden zu wagen, staatliche Institutionen aufzubauen und Menschenrechte zu schützen. Die Völkermorde in Ruanda und Srebrenica haben ein Versagen der Internationalen Staatengemeinschaft offenbart, gleichzeitig aber auch mangelnde Unterstützung der Mitgliedstaaten für die VN-Friedensmissionen demonstriert. Der im Jahre 2000 veröffentlichte Brahimi-Bericht hebt die zentrale Bedeutung der Menschenrechte und ihren Schutz durch die UN-Friedensmissionen hervor. UN-Missionen sind aber auch wichtige Indikatoren für drohende schwere Menschenrechtsverletzungen einschließlich Völkermord. Für die Vorbeugung von Völkermord spielt die

Überwachung von Menschenrechten eine ganz zentrale Rolle. Der Brahimi-Report hat innerhalb der Vereinten Nationen ein Reformprozess ausgelöst, der zu großen Umwälzungen der Missionen geführt hat. Während anfangs noch die Überwachung von Friedensabkommen im Fokus der Arbeit stand, so sind diese über entsprechende Sicherheitsratsmandate zunehmend auch mit dem Schutz der Menschenrechte beauftragt. Ihre Aufgaben sind ist also umfangreicher geworden, komplexer und mehrdimensional. Derzeit gibt es acht UN-Friedensmissionen, in denen eigene Menschenrechtsabteilungen für den Schutz der Menschenrechte zuständig sind, also Menschenrechtsentwicklungen überwachen und darüber berichten, sie untersuchen, Zivilisten vor Gewalt schützen und Regierungen bei der Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen unterstützen. Die UN verkörpern zwar das weltweite Streben aller Menschen und Staaten nach Frieden, Gerechtigkeit und Menschenrechten wie keine andere Institution und kein Akteur der globalen Politik besitzt mehr Legitimation als die UN. Dennoch ist die Organisation nur so stark, wie ihre Mitgliedstaaten sie machen. Das ist in dem Brahimi-Bericht noch einmal sehr deutlich gesagt worden. Die UN sind nur so aktiv, wie ihre Mitgliedstaaten in ihr aktiv sind, und nur so einig, wie ihre Mitgliedstaaten kompromissfähig sind, und nur so modern, wie ihre Mitgliedstaaten die nötigen Reformen betreiben und zulassen. Ob Deutschland gegenwärtig ein aktiver, mittelmäßiger oder weniger aktiver, kompromissbereiter und reformbereiter Mitgliedstaat ist, bleibt den Beobachtern überlassen. Ich bin der Meinung, dass wir hinter unseren Möglichkeiten zurückbleiben. Seit 2003 hat sich die Personalstärke der UN-Missionen mehr als verdoppelt, doch fast immer bleiben die Missionen unter der mandatierten Sollstärke. Auch ein Ergebnis des Brahimi-Berichtes war, dass Mandate, die nicht von der nötigen Manpower und finanziellen Unterstützung getragen werden, besser gar nicht angenommen werden, um nicht eine „mission impossible“ zu schaffen. Besonders auffällig ist die Lücke im zivilen Bereich, wo ein Drittel des notwendigen Personals fehlt. In der Beteiligung mit Personal bei der UN-Friedenssicherung nimmt Deutschland Platz 43 ein.

In der heutigen Anhörung beschäftigen wir uns unter anderem damit, wie die Mitgliedstaaten und dann insbesondere Deutschland die UN-Friedensmissionen stärken und mit welchen Maßnahmen der Menschenrechtsschutz in und durch die UN-Friedensmission gestärkt werden kann. Die Sachverständigen haben hierzu einen von den Fraktionen ausgearbeiteten Katalog mit zwölf Fragen bekommen. Jede und jeder von Ihnen hat in alphabetischer Reihenfolge zehn Minuten Zeit, zu den Fragen Stellung zu beziehen. Danach bekommen die Mitglieder des Ausschusses der Reihe nach die Möglichkeit, Nachfragen zu stellen.

Dr. Ekkehard Griep: Zunächst einmal möchte ich Sie, Herr Vorsitzender, sehr herzlich beglückwünschen für die Anberaumung der heutigen Anhörung, denn heute ist der 24. Oktober und dieser Tag ist weltweit der Tag der Vereinten Nationen. So wie bei den Vereinten Nationen der UN-Tag begangen wird, so halte ich auch diese Anhörung für eine sehr gelungene Planung ihrerseits. - Ich möchte noch einmal in Erinnerung rufen, damit wir auch wissen und einschätzen können, in welchem Terrain wir uns bewegen: Seit 1948 hat es 67 Friedensmissionen der Vereinten Nationen gegeben. Heute sind insgesamt 16 Friedensmissionen der Vereinten Nationen tätig, die Mehrzahl davon – sie hatten es angedeutet – mit einem breiten Mandat. Insgesamt verbergen sich hinter diesen 16

Friedensmissionen der Vereinten Nationen fast 120.000 Frauen und Männer, davon rund 83.000 Militärs, 14.000 Polizisten und 21.000 zivile Experten. Diese kommen aus 116 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, also fast zwei Drittel von den heute 193 Mitgliedern. Die Achtung der Menschenrechte ist im Grunde bei den Vereinten Nationen im Kontext der Friedenssicherung so richtig erst seit 1992 mit Boutros-Ghali auf die Agenda gerückt. Er hat in seiner „Agenda für den Frieden“ die Achtung der Menschenrechte, insbesondere auch den Minderheitenschutz, als einen Faktor der Stabilität für die internationale Sicherheit und das internationale System bezeichnet und den Schutz der Menschenrechte als eine Aufgabe für Peacemaking, Peacekeeping und Post-Conflict Peacebuilding definiert. Mit dem Amtsantritt von Kofi Annan als VN-Generalsekretär der Vereinten Nationen im Jahr 1997 ist das Thema Menschenrechte ein Querschnittsthema für alle Handlungsfelder der Vereinten Nationen geworden, und damit wurden die Menschenrechte zunehmend zum Bestandteil der Mandate für UN-Friedensmissionen.

Ich möchte aus dem umfangreichen Fragenkatalog, der uns übersandt wurde, mich zunächst einmal in meinem einführenden Statement auf einen großen Themenbereich konzentrieren, der mir wichtig scheint, und zwar geht es da um die Frage, wo die Herausforderungen für die Friedensmissionen liegen, wo Reformbedarf besteht, welche Aufgaben sollten Friedensmissionen haben, und letztlich, wie lässt sich der Erfolg oder Misserfolg von UN-Friedensmissionen messen. Sie hatten schon den Brahimi-Bericht und die Initiative „New Horizon“ angesprochen, beide werden zurecht als wegweisende Papiere mit Blick auf die UN-Friedensmissionen bezeichnet. Beide haben auch nach wie vor einen erheblichen Einfluss auf die Reformdebatte, was die UN-Friedenssicherung betrifft. Allerdings haben diese beiden Papiere unterschiedliche Akzente, und ich möchte diese auch gerne gegenüber stellen, um hier eine Einordnung vornehmen zu können. Der Brahimi-Bericht ist im Jahre 2000 veröffentlicht worden, als der Völkermord in Ruanda 1994 und das Massaker von Srebrenica 1995 ebenso wie die Balkankriege noch nicht lange zurücklagen. Auch vor diesem Hintergrund hat das Brahimi-Panel damals etliche „lessons learned“ zusammengetragen und inhaltlich und konzeptionell wegweisende Forderungen für die Weiterentwicklung der VN-Friedensmissionen aufgestellt. Viele davon haben nach wie vor Gültigkeit. Der Brahimi-Bericht ist aus meiner Sicht nach wie vor ein maßstabsetzendes Dokument. Es ist ein Schlüsseldokument für die Friedenssicherung der Vereinten Nationen, einige der Empfehlungen sind implementiert worden, andere nicht. Man muss beim Brahimi-Bericht im Kopf haben, dass er von einer Expertengruppe erstellt wurde, die zwar vom UN-Generalsekretär eingesetzt wurde, aber ansonsten unabhängig ihre Ergebnisse zusammengetragen hat. Dies ist anders bei dem „New Horizon“-Papier. Dieses ist aus dem VN-Sekretariat selbst, und zwar von der Hauptabteilung für Friedensmissionen und von der Hauptabteilung für Feldunterstützung erstellt worden, und es ist auch anders zeithistorisch einzuordnen. Während Brahimi nach Ruanda und Srebrenica vor einem Scherbenhaufen des UN-Peacekeeping stand, war die Situation im Jahre 2009, als das „New Horizon“-Papier veröffentlicht wurde, eine andere. Das Peacekeeping war auf einem quantitativ gesehen historischen Höchststand mit fast 120.000 Peacekeepern. Die Ressourcen waren begrenzt, sehr prekär zum Teil, und die Autoren dieser Initiative haben festgestellt, dass ein krasses Missverhältnis zwischen den Anforderungen an das Peacekeeping und den bereitgestellten Fähigkeiten und Ressourcen bestand. Die Grundaussage des „New Horizon“-Papiers ist eine Aufforderung an alle Akteure, die am Peacekeeping beteiligt sind, einen neuen Geist der Kooperation zu entwickeln, um dieses Instrument wieder leistungsfähig zu machen. Das

„New Horizon“-Papier ist inhaltlich nur wenig neu im Vergleich zum Brahimi-Bericht. Es stützt im Grunde die Erkenntnisse des Brahimi-Berichtes, und es nimmt sogar stellenweise auch explizit Bezug auf einige Empfehlungen, die im Brahimi-Bericht bereits enthalten waren. „New Horizon“ benennt Peacekeeping als eine gemeinsame Herausforderung für alle Stakeholders, also die Mitgliedstaaten, den VN-Sicherheitsrat und das VN-Sekretariat, und es erneuert den Appell an die Mitgliedstaaten zum Dialog mit den Vereinten Nationen, um das Peacekeeping voran zu bringen, und es regt auch erneuerte Partnerschaften an, zum Beispiel zwischen den Vereinten Nationen und regionalen Organisationen. Die inhaltlich wegweisenden Punkte stehen aber nach wie vor im Brahimi-Bericht, deswegen möchte ich einige davon ansprechen, weil sie aus meiner Sicht nach wie vor gültig sind: Brahimi fordert mit seiner Expertengruppe ein klares, implementierbares Mandat für VN-Friedenseinsätze, die politische Unterstützung durch die Mitgliedstaaten, ausreichende Ressourcen, eine möglichst breite Beteiligung, also kein Zwei-Klassen-Peacekeeping, wie wir es in den letzten Jahren immer wieder gesehen haben. Insgesamt sind es 57 Empfehlungen, die ich nicht alle hier jetzt auflisten will. Mit Blick auf Menschenrechte ist aus dem Brahimi-Bericht relevant, dass er fordert, bereits in der Anfangsphase der Friedenskonsolidierung den Respekt für die Menschenrechte zu steigern. Dem Sicherheitsrat legt er nahe, in Friedensvereinbarungen und den entsprechenden Friedensabkommen auch international geltende Menschenrechtstandards zu verankern.

Nun zu der Frage, welche Aufgaben sollen eigentlich diese UN-Friedensmissionen haben und was soll mandatiert sein. Herr Vorsitzender, sie hatten bereits die Entwicklung des Peacekeeping angesprochen über die Jahrzehnte. Zunächst traditionelles Peacekeeping, wo praktisch zwei Konfliktparteien durch eine Pufferzone getrennt wurden und diese dann von der Friedensmission überwacht wurde. Danach kamen robuste Elemente in das Peacekeeping hinzu, dann eine Mehrdimensionalität, etwa mit der Durchführung und Vorbereitung von Wahlen, der Ausbildung nationaler Polizeien, der Rückführung von Flüchtlingen und dem Institutionenaufbau. Die bisher letzte qualitative Entwicklungsstufe betrachte ich darin, dass Friedensmissionen etwa im Kosovo oder in Timor-Leste sogar mit exekutiven, also regierungsähnlichen Aufgaben betraut worden sind.

Gibt es wesentliche Bestandteile, die in das Mandat von Friedensmissionen hineingehören sollten? Ich meine: Ja. Ich habe fünf gefunden, die mir wichtig sind. Zunächst sollte eine Friedensmission in einem fragilen Umfeld einmal dafür sorgen, dass ein sicheres Umfeld geschaffen wird und ein Leben ohne physische Angst für die Menschen in diesen Krisenregionen möglich ist. Dann – was wir auch aus Erfahrungsberichten von zurückkehrenden UN-Mitarbeitern aus solchen Friedensmissionen hören – ist gleich zu Beginn des internationalen Friedenseinsatzes ganz wichtig, dass im Bereich Justiz, Gerechtigkeit, Polizei und Sicherheit etwas beginnt. Die Menschen im Krisengebiet müssen das Gefühl bekommen, gerade zu Anfang, dass diejenigen, die in der Krise und im Konflikt Unrecht begangen haben, auch zur Rechenschaft und zur Verantwortung herangezogen werden. Ein dritter Punkt wäre beim Aufbau staatlicher Strukturen und bei der Unterstützung nationaler Akteure, dass hier der Aspekt der so genannten „national ownership“ berücksichtigt wird, dass also die betroffenen Länder selber in die Verantwortung genommen und nicht an den Tropf der internationalen Gemeinschaft gehängt werden. Ein vierter Punkt ist die Beachtung der Menschenrechte, wie Brahimi es auch gefordert hat, und man sollte

auch fünftens bereits die längerfristige Entwicklung, also den Prozess der Friedenskonsolidierung, im Blick behalten. Insgesamt bedeutet das, wir brauchen mehrdimensionale Mandate bei solchen komplexen Post-Konflikt-Situationen. Mehrdimensional heißt für mich erst einmal ganz grob, dass eine Friedensmission grundsätzlich eine militärische Komponente haben sollte, eine polizeiliche Komponente und eine zivile Komponente, wobei die zivile Komponente dann wieder aufgefächert ist in viele Einzelaufgaben wie Menschenrechte, Gender, Rechtsstaatlichkeit, Humanitäres und vieles mehr. Wichtig ist, dass diese Mandate implementierbar sind und dass auch hier – man muss es unterstreichen – entsprechende Ressourcen bereit gestellt werden, um ein solches Mandat überhaupt implementieren zu können.

Mein dritter Punkt und damit will ich meinen ersten Beitrag beenden, bezieht sich auf die Frage, wie sich der Erfolg von UN-Friedensmissionen überhaupt messen lässt oder wie man Misserfolg feststellen kann. In einer der Fragen war das Stichwort „best practice“ aufgeworfen worden - gibt es Beispiele für erfolgreiche UN-Friedensmissionen? Ich möchte hier an einem Beispiel deutlich machen, dass eine UN-Friedensmission Erfolg haben kann, dass sie bis heute Erfolg hat. Es geht mir hier um die Friedensmission in Liberia (UNMIL). Sie besteht seit 2003 und ist vom UN-Sicherheitsrat nach einem 14 Jahre dauernden Bürgerkrieg eingesetzt worden. Das Land war verwüstet, die Menschen waren mehrfach traumatisiert. Diese Mission ist aus meiner Sicht bis heute ein Erfolg und hat ihren Auftrag gut ausführen können. Warum? Es gibt sieben Elemente, die ich hier zusammenfügen möchte. Die erste Voraussetzung für den Erfolg war, dass der Konflikt durch ein inklusives Friedensabkommen beendet wurde. Das heißt, alle Konfliktparteien, die sich vorher in Liberia bekämpft haben, haben das Friedensabkommen unterzeichnet und es mitgetragen. Das war die Grundlage, damit der Sicherheitsrat eine Friedensmission entsenden konnte, also Inklusivität. Der zweite Erfolgsfaktor war die mehrdimensionale Struktur dieser Friedensmission. Wie schon eben angesprochen, hat sie eine militärische und eine polizeiliche Komponente, hier übrigens erstmals überhaupt eine ausschließlich aus Frauen bestehende Polizeieinheit mit 120 indischen Polizistinnen. Und es gibt eine zivile Komponente, unter anderem auch eine Gender-Beraterin, die wir im Rahmen einer Studienreise der DGVN auch persönlich kennengelernt haben. Ein drittes Erfolgskriterium ist der politische Prozess: Sie haben in den Medien verfolgt, dass wir in diesem Jahr bereits die zweite erfolgreiche Präsidentschaftswahl und bisher auch mehrere Parlamentswahlen in Liberia gehabt haben. Die Entwicklung verläuft zwar hin und wieder etwas holprig, aber wichtig ist: es gibt erkennbar einen politischen Prozess. Beim vierten Erfolgskriterium geht es um die Kooperation seitens der Regierung. Die Präsidentin, Ellen Johnson-Sirleaf, kooperiert mit den Vereinten Nationen und mit der Friedensmission. Das ist sicherlich ein Erfolgsfaktor. Das fünfte Erfolgskriterium ist eine kriteriengestützte Erfolgsmessung, und zwar ein so genanntes Benchmarking: Der Sicherheitsrat hatte den Generalsekretär vor einigen Jahren beauftragt, Kriterien mit entsprechenden Indikatoren für Erfolg und Misserfolg zu definieren. Je nachdem, ob bestimmte Kriterien und Erfolgsindikatoren gegeben sind, bedeutet das dann für die UN-Friedensmission, dass sie ihre Präsenz entsprechend verringern kann. Ein solches Benchmarking halte ich für beispielhaft. Das hängt eng zusammen mit dem sechsten Erfolgsfaktor, dem schrittweisen Absenken der Obergrenze. UNMIL hat mit etwa 15.000 Peacekeepern begonnen, heute sind es noch etwa 7.000, weil eben hier die internationale Präsenz nicht mehr in der ursprünglichen Größenordnung erforderlich war. Das ging einher mit der

Übernahme nationaler Verantwortung durch die Regierung. Das siebte Kriterium schließlich ist Einigkeit im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen von Beginn an mit Blick auf diese UN-Friedensmission in Liberia. Wenn ich diese sieben Faktoren zusammennehme, ist das in der Tat ein Beispiel für eine erfolgreiche Friedensmission, ein best-practice-Beispiel. Das Problem bei uns in Deutschland ist, dass wir zu selten nach Liberia schauen, da könnten wir uns vieles absehen.

Wibke Hansen: Ich danke Ihnen sehr, dass ich heute die Gelegenheit habe, hier meine Einschätzungen mitzuteilen. Diese werden sich nicht nur auf meine Erfahrungen im Zentrum für internationale Friedensansätze, sondern eben auch auf meine Erfahrungen in der United Nations Mission in Sudan stützen, bei der ich bis letztes Jahr gearbeitet habe. Es freut mich besonders, dass die heutige Sitzung nicht nur, wie bereits erwähnt wurde, am Tag der Vereinten Nationen stattfindet, sondern auch zu einem Zeitpunkt, zu dem in Berlin besonders viel über Friedenseinsätze diskutiert wird. Es gibt hier im Oktober in drei aufeinanderfolgenden Wochen drei internationale Konferenzen, eine zum Thema „Friedenseinsätze und Polizei“, die zweite zur „Zukunft von Friedenseinsätzen“ und momentan tagt eine Konferenz, bei der es um europäische Beiträge zu VN-Friedenseinsätzen geht.

Ich möchte mich in meinen Ausführungen vor allem auf die Fragen nach Robustheit, den Aufgaben von Einsätzen, ihrer Vereinbarkeit sowie dem Erfolg von Friedenseinsätzen beziehen. Sie benennen in Ihren Fragen teils direkt, teils indirekt verschiedene Dilemmata und Defizite in Friedenseinsätzen. Zu den meisten dieser Punkte kann ich lediglich sagen: sie sind valide. Es gibt in Friedenseinsätzen in der Tat eine Diskrepanz zwischen Ressourcen und Aufgaben, Mandatsaufgaben geraten auch schon einmal in Konflikt miteinander, es gibt bisher keine einheitliche Form der Evaluierung und der Sicherheitsrat, das zentrale legitimierende Organ für diese Einsätze, spiegelt nicht die Zusammensetzung des internationalen Systems im Jahre 2012 wider. Diese Liste ließe sich fortsetzen. Ich denke jedoch, dass die zentrale Frage an dieser Stelle ist: Wie kann gerade angesichts dieser Befunde die Zukunftsfähigkeit von VN-Friedenseinsätzen als eines der wichtigsten Instrumente der internationalen Gemeinschaft zur Stabilisierung von Postkonflikt-Gesellschaften und von fragilen Staaten erhalten werden?

Dieser Frage widmet sich auch der Brahimi - Report und das New Horizon - Reformpapier. Hintergrund für beide Papiere war die wachsende Kluft zwischen Anforderung an das Peacekeeping und den Ressourcen, die hierfür zur Verfügung stehen. Der Brahimi-Bericht machte dazu verschiedene Vorschläge, wie bereits ausgeführt wurde, die sich vielleicht zusammenfassen lassen unter den Stichworten „Professionalisierung“ und „Integration“. Und der New Horizon -Reformbericht, auch wenn in vielerlei Hinsicht anders gelagert, greift diese Entwicklung auf und unterbreitet Vorschläge für ihre Fortsetzung. Unter anderem fordert er eine neue Partnerschaft zwischen Sekretariat, Mitgliedstaaten und Sicherheitsrat zur Klärung drängender strategischer Fragen, zur Schaffung adäquater Kapazitäten und zur Stärkung von Planung und Management. Insbesondere erkennt und benennt der New Horizon-Report auch die Notwendigkeit in Bezug auf bestimmte Aufgabenbereiche von Friedenseinsätzen mehr Klarheit und politischen Konsens zu schaffen. Hierbei handelt es sich unter anderem um die Aufgaben Schutz der Zivilbevölkerung, den Peacebuilding-Aufgaben von Friedenseinsätzen und dem robusten Peacekeeping.

Dies führt mich zu meinem nächsten Punkt. Welche Aufgaben sollten Friedenseinsätze haben? In vielerlei Hinsicht sind Friedenseinsätze sozusagen das Schweizer Taschenmesser der internationalen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. Sie vereinen unterschiedlichste Funktionen und kommen in ebenso unterschiedlichen Krisenlagen zum Einsatz. In der Flexibilität dieses Instrumentes liegt sicherlich seine Stärke, aber auch sein Hang zu Überfrachtung und vielleicht auch Überforderung, zumal, wenn die zur Verfügung gestellten Ressourcen nicht analog zu den diesen Einsätzen anvertrauten Aufgaben wachsen. Vorwiegend beruht der Zuwachs an Aufgaben in vielen Friedenseinsätzen, auch dies klingt gerade schon an, auf einer prinzipiell richtigen und wichtigen Einsicht, nämlich, dass Friedenseinsätze sich auch mit den Ursachen von Konflikten befassen müssen, um eine Abzugsoption zu haben oder mit anderen Worten, erfolgreiches und nachhaltiges Peacebuilding ist die einzig verantwortliche Exit-Option für Friedenseinsätze.

Zusammenfassend und verallgemeinernd möchte ich hier eine Kategorisierung vorschlagen, die drei Aufgabenbereiche benennt, die Friedenseinsätze abdecken sollen. Erstens das Herstellen eines sicheren Umfeldes, zweitens die Unterstützung der Konfliktparteien bei der Umsetzung von Friedensabkommen sowie drittens Aufgaben des Peacebuilding und Statebuilding, vor allem in der Frühphase von solchen Prozessen. Insbesondere zu diesem letzten Punkt gab es in den letzten Jahren eine intensive Diskussion. Dabei bildet sich ein weitgehender Konsens heraus, was zu den frühen Prioritäten in Peacebuilding-Prozessen gehören soll. Das ist zum einen die staatliche Fähigkeit, Sicherheit bereitzustellen, natürlich unter der Beachtung von Rechtsstaatlichkeitsstandards und Menschenrechten. Das sind zweitens der Aufbau legitimer politischer Institutionen und drittens der soziale und wirtschaftliche Wiederaufbau. Auf Friedenseinsätze entfallen dabei häufig Aufgaben wie die Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Ex-Kombattanten, Sicherheitssektorreform, der Wiederaufbau von Rechtsstaatlichkeit, natürlich der Menschenrechtsschutz, Wahlhilfe und die Ausweitung staatlicher Autorität.

Zu der Frage, ob robustes Peacekeeping im Spannungsverhältnis zur Nichtanwendung von Gewalt steht, möchte ich sagen, dass die Grundprinzipien von Friedenseinsätzen zwar im Wandel des Peacekeeping über die letzten Jahrzehnte erhalten geblieben sind, aber einem neuen Verständnis unterliegen. In Bezug auf das Prinzip der Nichtanwendung von Gewalt sprechen inzwischen auch die Vereinten Nationen von „non-use of force except in self-defence and defence of the mandate.“ Schon der Brahimi-Bericht bestätigte explizit die Validität des Konzeptes robuster Einsätze und die Notwendigkeit, Friedenseinsätze in modernen Einsatzkontexten gegen ein Worst-Case-Szenario abzusichern. Bestimmte heutige Mandatsaufgaben, wie etwa der Schutz von Zivilisten, sind ohne ein robustes Mandat kaum denkbar. Auch in ihrer robusten Form, und das ist wichtig, bleiben Friedenseinsätze jedoch prinzipiell ein konsensbasiertes Instrument. Das unterscheidet sie auch vom Peaceenforcement, also von der Friedenserzwingung.

Gleichzeitig ist sicherlich Realismus von Nöten, was selbst Einsätze mit einem robusten Mandat leisten können. Dies führt mich zu meinem nächsten Punkt, der Frage des Schutzes der Zivilbevölkerung und

der Vereinbarkeit unterschiedlicher Mandatsaufgaben. Zwischen verschiedenen Mandatsaufgaben oder deren Umsetzung können im Verlauf einer Mission schon einmal Zielkonflikte entstehen. Dies liegt unter anderem darin begründet, dass Friedenseinsätze gegenüber den Regierungen von Einsatzländern häufig eine doppelte Rolle erfüllen, einerseits die eines Partners, andererseits die eines Watchdogs. Konkret stellen sie die Frage nach der Vereinbarkeit der Mandatsaufgaben Protection of Civilians und der Ausdehnung staatlicher Autorität. Ich denke, es ist unbestritten, dass die Ausdehnung staatlicher Autorität in den verschiedenen Einsatzgebieten ganz besonderen Herausforderungen unterliegt. Es gibt häufig unter anderem keine Tradition legitimer, effektiver staatlicher Institutionen oder auch ziviler Kontrolle über Sicherheitskräfte und viele der Träger staatlicher Autorität sind kriegssozialisiert und auf ihre neuen Rolle auch nicht hinreichend vorbereitet. Ich denke, es gibt aber auch verschiedene Argumente, warum Ausdehnung staatlicher Autorität und Schutz von Zivilisten Hand in Hand gehen müssen. Der Schutz von Zivilisten ist zunächst und vor allem eine staatliche Aufgabe und Friedenseinsätze können nicht immer und überall Zivilisten schützen. Dazu haben sie in der Regel nicht die notwendige Stärke und Ausstattung. Und dort, wo staatliche Autorität nur partiell oder gar nicht vorhanden ist, besteht ja auch kein Vakuum sondern agieren häufig Akteure, deren Handeln für die Sicherheit von Zivilisten nicht zuträglich ist. Unvereinbar können diese Mandatsaufgaben dann sein, wenn die Regierung, deren Autorität ausgeweitet werden soll, weder intern noch extern Legitimität besitzt und Zivilisten vor allem vor der eigenen Regierung oder staatlichen Akteuren geschützt werden müssen. In seiner extremen Ausformung wirft eine solche Situation die Frage auf, ob dies noch eine Situation für einen Friedenseinsatz ist.

Bei der Umsetzung dieser beiden Aufgaben ist besonders wichtig, die Ausweitung staatlicher Autorität nicht nur als territoriale Ausweitung oder Ausweitung der Kapazität staatlicher Organe zu betrachten, sondern auch als Ausweitung von Legitimität beziehungsweise legitimer Autorität. Wichtig ist ebenfalls transparent zu machen, was Friedenseinsätze in Bezug auf den Schutz von Zivilisten leisten können um zu verhindern, dass Mandatsformulierungen Erwartungen wecken, die eine Mission untergegebenen Umständen und Kapazitäten so nicht erfüllen kann.

Zuletzt ein paar Bemerkungen zum Erfolg in Friedenseinsätzen und zur Frage, wie Friedenseinsätze eigentlich evaluiert werden. Ihre Frage: Wann ist ein Einsatz erfolgreich? kann auf zweierlei Art und Weise verstanden und beantwortet werden. Zum einen, wie lässt sich Erfolg eigentlich feststellen, welche Kriterien gibt es da, zum anderen welche Faktoren müssen vorliegen, damit eine Einsatz überhaupt erfolgreich sein kann. Relativ wenig Einigkeit gibt es bisher bezüglich der ersten Frage, wann kann ein Einsatz als erfolgreich bezeichnet und woran kann dies gemessen werden. Ist Erfolg am Grad der Umsetzung der Mandatsaufgaben zu messen oder am Status von Konflikt und Frieden im Einsatzland? Unklar ist darüber hinaus, ab welchem Zeitpunkt man eigentlich von Erfolg sprechen kann. Die Praxis zeigt außerdem, dass die Beurteilung des Erfolges einer Mission je nach Zeitpunkt durchaus variieren kann. Die weitere Klärung dieser ganz grundsätzlichen Frage wäre sicherlich auch eine wichtige Grundlage für ein umfassendes System der Evaluierung von Friedenseinsätzen. Es gibt jedoch heute schon viele Ansatzpunkte hierfür, innerhalb und außerhalb des VN-Systems, einige sind schon genannt worden. Ich verweise hier nur ganz kurz auf die Arbeit der Best Practices Section der Vereinten Nationen,

aber eben auch auf die schon benannte Praxis, Zielmarken für die Missionen einzuführen. Diese sind in den Berichten des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat aufgelistet, am Beispiel Liberia wurde das gerade schon ausgeführt.

Mehr Einigkeit gibt es sicherlich zu der letzteren Frage. Welche Erfolgsfaktoren gibt es für das Peacekeeping? Die Principals und Guidelines der Vereinten Nationen hierzu, gelegentlich auch Peacekeeping-Doktrin genannt, führt neben den Grundprinzipien des Peacekeeping hier Legitimität und Glaubwürdigkeit dieser Einsätze auf ebenso wie Local Ownership. Wir wissen aber auch, dass die Ausstattung einer Mission, das richtige Verhältnis von Mandat und Ressourcen, die politische Unterstützung durch den Sicherheitsrat und die Mitgliedstaaten über den gesamten Zeitraum der Mission hinweg und vor allem die Einbettung von Einsätzen in einen breiteren politischen Prozess von besonderer Bedeutung für deren Erfolg sind. Dieses alles sind Faktoren, wo meines Erachtens nach insbesondere auch die Mitgliedstaaten gefragt sind.

Dr. Wolfgang Heinz: Es wurden zwölf Fragen vorgelegt. In unserer Antwort vom Deutschen Institut für Menschenrechte beantworten wir sechs Fragen, zu denen wir speziell gearbeitet haben. Ich konzentriere mich hier auf drei Fragen, die ich für besonders zentral halte, und zwar die Fragen 3, 7 und 12.

Der Ausgangspunkt liegt auf der Hand. Wir haben die besondere Situation des Sicherheitsrates, der zwar kein Organ des Menschenrechtsschutzes ist, sich aber in seiner Arbeit seit den neunziger Jahren verstärkt auf Menschenrechte immer wieder bezieht, in Länder- und thematischen Resolutionen und auch in vielen Mandaten zu Friedenssicherungseinsätzen. Darin fordert er die Einhaltung der Menschenrechte, des humanitären Völkerrechts und auch des Flüchtlingsvölkerrechts. Das ist eine interessante Entwicklung, weil eine solche Bezugnahme vorher in Resolutionen des Sicherheitsrates selten war. Wir sehen aber auch die Herausforderung, dass die häufige Bezugnahme zu Menschenrechten nicht automatisch bedeutet muss, dass Menschenrechte im „Maßnahme-Paket“ wirklich enthalten sind. Vielleicht dienen sie nur als eine „Schleife“, mit der man sich gerne schmückt.

Was wirklich die Rolle einer Menschenrechtsdimension in einer Friedensmission ausmacht, ist weitaus nicht so klar, wie der Bezug im Mandat auszudrücken scheint. Aber immerhin, wenn es ein Mandat mit Bezug zu den Menschenrechten gibt, existiert auch die Chance, eine Menschenrechtskomponente in einer Friedensmission auszugestalten. Und hierzu gibt es eine Reihe von speziellen Herausforderungen, vor allem die wichtige Aufgabe des Schutzes von Zivilisten. Weitere Elemente sind die Entwicklung von Rechtsstaatlichkeit, die Unterstützung der Arbeit von privaten Menschenrechtsorganisationen, die Pressefreiheit und die Verbreitung des Menschenrechtsgedankens.

Der Schutz von Zivilisten ist wahrscheinlich die markanteste Aufgabe, denn hier geht es um konkreten Schutz vor Gewalt. In diesem Bereich hat sich seit den neunziger Jahren, besonders an den Beispielen von Ost-Timor, Sudan und Westafrika eine gewisse Sprache beim Sicherheitsrat herausgebildet, wonach es zunächst Aufgabe des Einsatzlandes ist, selbst für den Schutz der Menschenrechte zu sorgen. Es liegt ja auf der Hand, dass die Vereinten Nationen kein Besatzungsregime sind. In den

Mandaten wird häufig formuliert, dass Friedensmissionen bei einer imminnten Bedrohung der körperlichen Unversehrtheit innerhalb ihrer Möglichkeiten eingreifen können sollen. Sie sehen hier ein Spektrum von Kriterien, die man natürlich auch dazu nutzen kann, um nicht einzugreifen. Letzten Endes können die Vereinten Nationen selbst nur als äußerstes Mittel zum Schutz von Zivilisten eingreifen (Ausnahme: die UN als Regierung wie zeitweise im Kosovo).

Was aber, wenn vor allem die Regierung selbst Teil des Problems ist? Das ist keine akademische, sondern eine eminent praktische Frage. Denken Sie an die Diskussion, die wir seit Jahren zu Sudan und Darfur haben. Und wo genau ist die Einsatzschwelle, hier stellen sich u.a. Fragen nach Schwere und Umfang der Menschenrechtsverletzungen, Bezug zu direktem Regierungshandeln? Denken Sie an die Diskussion zu Osttimor, wo den Vereinten Nationen mit Indonesien ein sehr starker Staat gegenüberstand, und es massive Gewaltanwendung im Vorfeld des Plebiszits gegeben hat. Oder an Ostkongo, wo seit mindestens zehn Jahren eine katastrophale Situation mit der größten Mission mit mehr als 20.000 Angehörigen vorherrscht, und es gleichwohl zu massiven Verletzungen der Menschenrechte mit Massenvergewaltigungen von ganzen Dörfern kam. Hier hat die mangelnde Schutzrolle der UN immer wieder enttäuscht. Den Schutz von Zivilisten gibt es also als Auftrag, die Realität sieht aber oft anders aus. In den letzten Jahren wurden verstärkt Bemühungen unternommen, diesen Auftrag konkreter zu operationalisieren.

Weiter stellt sich die Frage nach den Prioritäten einer Friedensmission. Für eine Patrouille kann es in der Praxis mindestens drei, vier parallele Herausforderungen geben, und sie muss entscheiden, welche prioritär ist. Ist es die Herausforderung durch organisierte Gewaltgruppen, z. B. Milizen und ähnliches? Ist es die Herausforderung durch häusliche Gewalt, durch organisierte Kriminalität oder einzelne Kriminelle? Es ist völlig klar, eine Militärpatrouille, die ihre Aufgabe erfüllen soll, kann nicht ständig zwischen Einsatzkategorien hin- und herspringen, sondern sie muss wissen, was ihre prioritären Aufgaben sind und wo sie, ich sage es mal provokativ, „wegsehen“ (oder andere Kräfte herbeirufen) muss, um ihrer Hauptaufgabe gerecht zu werden. Es können nicht alle Aufgaben gleichzeitig prioritär sein, und es gibt im Einzelfall jede Menge Zielkonflikte. Deshalb ist die Frage zentral, wie das Mandat des Sicherheitsrates in Bezug auf Schutz von Zivilisten und die Menschenrechten ausgestaltet ist und interpretiert wird, wie umfassend, wie konkret, mit welchen Ressourcen die Missionen ausgestattet wird etc. Wie sehen die Einsatzregeln aus, die Rules of Engagement? Welche Möglichkeiten gibt es, bei Problemen, Konflikten und Unklarheiten hierüber sich intern zu beraten und Erfahrungen festzuhalten (Koordination, Priorisierung, institutionelles Gedächtnis)?

Zentrale Anforderungen sind: Es muss ein klares Mandat des Sicherheitsrates geben, welches in Abhängigkeit von neuen Entwicklungen aktualisiert wird. Es muss eine kontinuierliche Verständigung zwischen den verschiedenen Ebenen/Komponenten der UN-Friedensmission darüber geben, was die Aufgabe Menschrechtsschutz im Einsatzland konkret bedeutet, und zwar auf der strategischen, operativen und taktischen Ebene. Es müssen angepasste Menschenrechtsinstrumente zur Beobachtung der Menschenrechtsslage von der Mission für das gesamte Personal (Militär, Polizei, Zivilisten) zur Verfügung gestellt werden. Man muss ihm möglichst klar kommunizieren, was in Bezug auf

Menschenrechte genau beobachtet und wohin berichtet werden soll.

Es muss es ein klares Verständnis geben, dass bei der politischen Analyse zur Weiterentwicklung der Aufgaben der Mission Menschenrechtsgesichtspunkte kontinuierlich ein zentraler Aspekt sind und nicht ein Nebenthema. Die Erfahrung bei vielen Friedensmissionen ist, dass naturgemäß im Vordergrund das Verhältnis zwischen den Konfliktparteien, die Sicherheit der Mission und Erfordernisse der militärischen Logistik stehen, was sicher verständlich ist. Auch bei entsprechenden Simulationsübungen an der Führungsakademie der Bundeswehr (mapex) sah ich, dass Menschenrechtsgesichtspunkte in der Planung ganz schnell auf einem fünften oder sechsten Platz landeten. Die Hauptfrage war dann u.a., wie bauen wir die Mission auf, was brauchen wir für das Militär, für die Polizei, für den zivilen Wiederaufbau etc. und irgendwann gegen Schluss kamen Rechtsstaat und Menschenrechte. Eine angemessene Berücksichtigung der Menschenrechtsdimension ist eine erhebliche Herausforderung,

Ich möchte abschließend auf die Frage eingehen, wie es mit den Rechtsstandards für Auslandsoperationen der Bundeswehr aussieht. Es gibt Menschenrechtsverpflichtungen, aber es auch ein gewisses Paradox. Dieses besteht darin, dass die Vereinten Nationen im Einsatzland in der Regel Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit fördern sollen, für ihr Personal aber Immunität beanspruchen. Dann stellt sich die Frage, wenn es zu Beschuldigungen wegen Menschenrechtsverletzungen durch UN-Missionsangehörige kommt, wie es mit der Aufklärung aussieht, wenn alle Immunität genießen? Wer untersucht solche Fälle? Es sind dies die Vereinten Nationen, die ein Untersuchungsteam bildet, das der Leitung der Mission berichtet (disziplinarischer Aspekt). Als härteste Sanktionen können sie vom Entsendestaat bei Bestätigung schwerer Beschuldigungen verlangen, die betreffenden Personen aus der Mission abzuziehen.

Der Entsendestaat ist gefordert, wenn es um Strafverfolgung geht. Wie aber soll ein Staat über jemanden urteilen, den er entsendet hat und der in einem weit entfernten Land eine Straftat begangen haben soll? Wie machen Sie das mit den Zeugen, mit dem Beweismaterial, vielleicht mit dem Auto bei einem schweren Verkehrsunfall, der zu Toten geführt hat oder wenn Menschen an einem Bundeswehr-checkpoint in Afghanistan angeschossen werden, weil sie in einem heranrasenden Auto als eine Gefahr angesehen wurden? Hier gibt es große praktische Probleme. In der wissenschaftlichen Literatur gibt es dazu kaum Angaben zu Fällen, Statistiken und Trends. In wenigen Fällen kam es zu Verurteilungen, etwa im Fall Somalia. Es kam dort Anfang der neunziger Jahre zu Misshandlungen und Folterungen. In der großen Mehrzahl gingen, soweit bekannt, die Fälle so aus, dass die Personen freigesprochen wurden oder auch für schwere Straftaten minimale Strafen erhielten. Jetzt kann man argumentieren, das ist eben so in einem Rechtsstaat, wenn man Anschuldigungen nicht beweisen kann. Aber es ist auch klar, dass hier ein Strukturdefizit besteht bei der Aufteilung zwischen disziplinarischer Untersuchung auf der einen Seite und der strafrechtlichen Behandlung durch Entsendestaaten auf der anderen Seite unbefriedigend ist. Zu Deutschland sind uns keine statistischen Daten über Ermittlungen zu Anschuldigungen bzw. im Ausland begangenen Straftaten des Bundesministeriums der Verteidigung bekannt.

Prof. Dr. Claus Kreß: In meiner Stellungnahme habe ich die Militarisierung der friedenserhaltenden Missionen näher beschrieben. Damit meine ich, dass es zunehmend schwierig geworden ist zu sagen, dass die friedenserhaltenden Missionen wirklich den ursprünglichen Prinzipien von Hammarskjöld treu geblieben sind. Es gibt eine nicht ganz unbeträchtliche Kluft zwischen dem verbalen Festhalten der Vereinten Nationen an diesen Prinzipien und ihrer Ausdeutung in der Praxis. Mit Gewaltlosigkeit mit Ausnahme der persönlichen Selbstverteidigung hat es angefangen, und es wird behauptet, das sei weiterhin das leitende Prinzip. Aber indem man unter der Hand der Selbstverteidigung die Verteidigung des Mandats beigefügt hat, ist man in der Sache ganz deutlich über die Selbstverteidigung im natürlichen Wortsinn hinausgegangen. Wir wissen aus der Praxis, dass es zu einer ganzen Reihe von Missionen gekommen ist und kommen musste, die ganz deutlich über klassische Selbstverteidigung hinausgegangen sind. Von einem Prinzip der Gewaltfreiheit kann deshalb, wenn man ehrlich ist, nicht mehr die Rede sein. Auch das Prinzip der Unparteilichkeit, was seinem natürlichen Sprachsinne entsprechend als Nichtparteinahme zwischen den Konfliktparteien begann, ist - auch aus der praktischen Not heraus - umgedeutet worden. Nach Brahimi bedeutet impartiality nun das Handeln im Einklang mit den Prinzipien der Satzung der Vereinten Nationen. Das ist ein richtiges und vernünftiges Prinzip und Brahimi hat auch zu Recht festgestellt, dass vielleicht die größten Momente des Scheiterns friedenserhaltender Missionen die waren, in denen eben gerade nicht Partei für die Opfer und gegen die Aggressoren ergriffen worden ist. Sprachlich hat das aber nichts mehr mit dem gemein, was ursprünglich von Dag Hammarskjöld gemeint war. Am ehesten noch bleibt man in der Praxis dem Prinzip der Zustimmung des Gebietsstaats treu, obwohl das natürlich auch in einer ganzen Reihe von Operationen ganz erhebliche Schwierigkeiten bereitet. Wir haben einzelne Operationen, UNOSOM II in Somalia zum Beispiel, wo mangels Regierung eine Zustimmung schlechterdings nicht einzuholen war. In anderen Fällen ist die Zustimmung der Regierung des Gebietsstaats „fragil“. All' das führt dazu, dass die idealtypische Gegenüberstellung, die wir zu Beginn der Satzung der Vereinten Nationen hatten, mit Zwangsmaßnahmen unter ggf. umfassender Gewaltanwendung gegen einen internationalen Friedensstörer auf der einen Seite und auf der anderen Seite gewaltfreien friedenserhaltenden Missionen die Realität nicht mehr abbildet. Wir haben heute Zwischenformen, die das Bild dominieren. Zum einen die von den Vereinten Nationen „robust“ oder in der neuesten Terminologie „effektiv“ genannten friedenserhaltenden Missionen, die ich im Anschluss an James Sloan „militarisierte“ friedenserhaltende Missionen nenne. Auf der anderen Seite stehen die von mir sogenannten Quasi-Zwangsmaßnahmen. Das sind solche Operationen, bei denen auch auf der Grundlage von Art. 42 der Satzung der Vereinten Nationen Gewalt jenseits der Selbstverteidigung angewendet wird, aber eben nicht, wie bei den friedenserhaltenden Missionen unter UN-Kommando, sondern unter dem Kommando von Staaten. Es ist wichtig sich deutlich zu machen, dass zwischen diesen beiden Typen von Missionen im Hinblick auf den rechtlich möglichen Umfang der Gewaltanwendung kein qualitativer Unterschied besteht, weil die Rechtsgrundlage inzwischen bei beiden Operationstypen das 7. Kapitel der Satzung der Vereinten Nationen ist. Der Sicherheitsrat ist bei seinen multidimensionalen Mandaten fast durchgängig dazu übergegangen, auch nach Kapitel 7 zu mandatieren. Damit ist Kapitel 6 oder „Kapitel 6bis“ auch hier in den Hintergrund gerückt.

Zur Bewertung der Militarisierung in der Praxis will ich mich ganz bewusst zurückhalten, denn die

anwesenden Kollegen aus dem Bereich der Politikwissenschaft sind gewiss weitaus kompetenter, hierzu Urteile zu fällen. Ich glaube aber aus dem eben Gesagten herausgehört zu haben, und das würde ich unterstützen, dass es sehr schwierig ist, zu wirklich validen Bewertungen des Erfolges der Operationen zu kommen. Ein ganz besonders großes Problem besteht wohl darin, dass wissenschaftlich gesicherte Bewertungskriterien nicht vorhanden sind und die Forschung noch sehr am Anfang steht. Es gibt erste Untersuchungen in den letzten Jahren, die mit einer solchen Forschung im Bereich der zivilen Komponente der multidimensionalen Operationen beginnen, aber was mir noch zu fehlen scheint, ist eine solche Evaluierung im Bereich der militärischen Komponente, auf die ich mich heute ein bisschen stärker konzentrieren möchte. Mein wissenschaftlich nicht abgesicherter Eindruck ist, dass es wohl nicht ganz unangemessen wäre zu sagen, dass die bisherige Praxis der militarisierten friedenserhaltenden Missionen der Vereinten Nationen keine uneingeschränkte Erfolgsgeschichte darstellt. Einigen wird das sogar noch zu milde formuliert sein. Ich will nicht die vielen Probleme, von denen die Kollegen die meisten schon angesprochen haben, noch einmal durchgehen, sondern nur die zwei wichtigsten hervorheben. Da ist die Ebene des fehlenden politischen Willens, das beschlossene Mandat auch wirklich umzusetzen, und da ist die Ebene der unzureichenden Truppenausstattung, insbesondere die zu späte Truppenentsendung in ganz vielen dieser Operationen.

Die beiden entscheidenden Schritte Brahimi und New Horizon sind bereits genannt und dargestellt worden. Ich glaube, man kann zusammenfassend sagen, die Vereinten Nationen waren erfolgreich, vielleicht sogar sehr erfolgreich bei der ehrlichen Bestandsaufnahme der Schwierigkeiten. Es ist nicht selbstverständlich, dass so etwas gelingt. New Horizon stellt den streckenweise bewundernswert schnörkellosen Brahimi-Bericht nicht in Frage, sondern baut auf ihm auf und sagt, dass weitere Anstrengungen erforderlich sind. Zum Stand der Bemühungen ist mein Eindruck, dass das Generalsekretariat selbst in der Frage der Verbesserung der internen Strukturen Fortschritte gemacht hat, die sich in der Praxis auch schon positiv niedergeschlagen haben. Es besteht wohl auch der feste Wille, weitere Fortschritte zu erzielen und so die Voraussetzungen dafür zu verbessern, dass wirksam und erfolgreich gehandelt werden kann, wenn der politische Wille gegeben ist. Ob Brahimi und New Horizon allerdings dazu geführt haben, dass der politische Wille dort, wo er vorhanden sein muss, d.h. bei den Staaten, die die Truppen zu stellen haben, tatsächlich durchgreifend gewachsen ist, da beschleichen mich Zweifel. Jedenfalls lassen die Dokumente überschwellige Zuversicht, dass sich die Bereitschaft zur zügigen Truppenstellung im militärisch gebotenen Umfang durchgreifend verbessert hat, nicht sehr deutlich erkennen. New Horizon hat im Übrigen bislang keine Klärung der Frage gebracht, was robustes oder effektives Peacekeeping denn in der Praxis tatsächlich bedeutet, das heißt, wie weit der Einsatz des militärischen Instruments gehen kann. Das bedarf unbedingt der Konkretisierung. Es stehen dort, von Brahimi angefangen, Sätze wie, solche Operationen können in schwierigen Missionen nur erfolgreich sein, wenn man den Friedensstörern nicht die Initiative überlässt, sprich selbst die militärische Initiative ergreift. Taktische Offensiven, so heißt es in New Horizon, seien gelegentlich unabdingbar für den Erfolg robuster Operationen, aber dann stellt sich eben sehr konkret die Frage, wie und bis zu welchem Punkt darf das militärische Instrument zum Einsatz gebracht werden.

Ich bin der Überzeugung, dass wir jedenfalls mittelfristig trotz seiner Schwierigkeiten mit dem „robusten“

bzw. „effektiven“ Peacekeeping werden arbeiten müssen, weil der Preis einer Politik ohne dieses Instrument zu hoch wäre. Das führt mich jetzt zu dem schwierigen Punkt, der in den bisherigen konzeptionellen Debatten noch nicht klar beantwortet ist, was Robustheit konkret heißt, bis zu welchem Punkt muss sie gehen? Brahimi ist eine unbestrittene Autorität bis heute und eine Erkenntnis, die in diesem Bericht immer wieder und wieder betont worden ist, lautet, dass wir in vielen Operationen, aus welchen Gründen auch immer, nicht konsequent robust waren und deshalb den Gegnern des Friedens das Feld überlassen haben. Die Frage bei einer solchen Operation wird immer sein, ob der politische Wille besteht, die erforderliche Robustheit dann auch tatsächlich vor Ort zu zeigen. Für die Aufbringung des politischen Willens ist es natürlich wichtig, dass die Staaten hinreichend deutlich wissen, was tatsächlich unter einem robusten Mandat zu verstehen ist. Es mag Situationen geben, in denen die Initiative nicht den Gewaltakteuren überlassen werden darf und taktische Offensiven geführt werden müssen. Wenn das die Erkenntnis der Praxis ist, wird es auch bei robusten und damit eben militarisierten friedenserhaltenden Operationen mitunter nicht ohne den Einsatz des militärischen Instruments, und zwar eben nicht nach strikt polizeirechtlichen Maßstäben, abgehen. Dann ist es für die politische Willensbildung ganz entscheidend, dass diejenigen, die diese Maßnahmen durchzuführen haben, auch darauf vertrauen können, das in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht tun zu können. Hier wird die juristische Frage der Völkerrechtskonformität für die Mobilisierung des politischen Willens ganz entscheidend. An dieser Stelle hat sich durch die jüngste Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in Al-Jedda ein sehr wichtiges neues Element ergeben, nämlich die These des Gerichtshofs, dass der Sicherheitsrat im Zweifel auch mit einem Kapitel 7-Mandat nicht, auch nicht geringfügig, vom internationalen Menschenrechtsstandard in Friedenszeiten abweicht. Diese Rechtsprechung verlangt ernsthaftes Nachdenken. Der Sicherheitsrat ist meines Erachtens nach dieser Entscheidung gefordert, deutlicher als bislang zu erklären, ob die jeweilige friedensbedrohende Situation einen derart robusten Militäreinsatz erfordert, dass etwa im Bereich von Festnahmen gewisse Abschwächungen des internationalen Menschenrechtsschutzes in Friedenszeiten unvermeidbar sind.

Abg. Erika Steinbach: Es ist richtigerweise gesagt worden, dass diese Art von Friedensmissionen letzten Endes originäre Instrumente der Sicherheitspolitik und keine Menschenrechtsinstrumentarien sind. Trotzdem hat es für uns natürlich eine ganz intensive Menschenrechtskomponente. Herr Prof. Kreß, Sie sagten eben, wir waren oder Sie zitierten, wir waren nicht konsequent robust genug. Ich finde das ein interessantes Zitat, denn natürlich haben wir auch schon beobachtet, dass unter den Augen von Einsatzkräften Menschen umgebracht wurden, Afrika ist ein prägnantes Beispiel. Lag das daran, dass die Kräfte vor Ort, die entscheiden sollten oder hätten entscheiden können, sich das nicht getraut haben? Es ist eine komplexe Situation, in die wir uns wahrscheinlich gar nicht hineinversetzen können. Die andere Frage, die mich natürlich auch bewegt, ist die offene Rechtsschutzflanke. Rechtsschutz für die Einsatzkräfte oder Rechtsschutz für die, die beschützt werden sollen oder die Konfliktparteien mit der Anregung von Ihnen, die ich sehr gut finde, dass schon vor Ort ermittelt werden müsste. Ich glaube schon, dass jeder entsendende Staat letztendlich sehr nachsichtig mit seinen Leuten umgeht, die vor Ort eingesetzt waren und dass damit nicht immer das herauskommt, was herauskommen müsste.

Abg. Christoph Strässer: Wir haben jetzt einen bunten Strauß politischer und rechtlicher Fragen, die wir

heute nicht abschließend behandeln können. Die erste problematische Frage aus meiner Sicht ist die Ausgestaltung der jeweiligen Mandate, um die es geht. Was kann man eigentlich regeln in einem Mandat? Wie ist das eigentlich, wenn im Weltsicherheitsrat ein Mandat erteilt wird, wer kümmert sich um die Rules of Engagement? Wer stellt fest, zum Beispiel bei einem operativen Einsatz vor Ort, wenn es um gravierende Menschenrechtsverletzungen geht, sind die Rules of Engagement eingehalten worden oder kann man überhaupt für einen bestimmten Einsatz so etwas festlegen? Ich nenne das die Logik des militärischen, dass man so etwas überhaupt nicht regeln kann. Wenn sich eine militärische Auseinandersetzung entwickelt, kann der Weltsicherheitsrat aus meiner Sicht beschließen, was er will, die Dynamik vor Ort ist eine andere. Da stellt sich für mich die Frage nach dem Schutz der Zivilbevölkerung. Wenn man den Schutz der Zivilbevölkerung als Grund für einen Einsatz nimmt, zum Beispiel in Libyen, wie kann man Gewalttaten verhindern? Wer kann verhindern, dass sich dieses Mandat verselbstständigt? Kann man sagen, es gibt ein völkerrechtliches Mandat, dass die Zivilbevölkerung schützt? Ist derjenige zu beseitigen, von dem man im Weltsicherheitsrat ausgegangen ist, dass er die Menschenrechte der Zivilbevölkerung verletzt? Herr Kreß, Sie haben in Ihrem Gutachten die Frage des Selbstschutzes angesprochen in Bezug auf das UNAMID-Mandat und gesagt, dieses Mandat müsse sich eigentlich auch gegen Herrn Bashir richten. Das ist natürlich ein Mandat, das im Weltsicherheitsrat nie durchzukriegen ist. Aus meiner Sicht ist die Durchführbarkeit solcher Mandate doch deutlich beschränkt und da stellt sie für mich die Frage, gerade was Kapitel 7-Mandate angeht, gibt es eigentlich wirklich die Möglichkeit, jenseits des politischen Willens, dafür zu sorgen, dass man in das Mandat eine Exit-Strategie reinschreibt.

Sie haben Liberia und UNMIL als Erfolgsgeschichte für ein Mandat angesprochen. Wir haben mit dem Ausschuss vor wenigen Wochen Liberia und Côte d'Ivoire besucht und ich kann nur feststellen, das mag so sein, die Strukturen werden aufgebaut, es gibt allerdings so gut wie keine vorhandene und effektive Justiz und alles ist sehr fragil. 7.000 Einsatzkräfte werden immer noch nach dieser langen Zeit gebraucht, ich weiß nicht, ob man das als Erfolgsgeschichte sehen kann. Die Kapazitätenfrage ist nicht unwichtig, wenn man sich MUNUSCO in der DR Kongo anschaut, habe ich den Eindruck, dass der politische Wille, dieses Mandat auszufüllen, bei Ländern vorhanden ist, die damit ihren Verteidigungshaushalt sanieren wollen. Das kann für die Erfüllung eines Mandates zur Friedenserhaltung, gerade unter bestimmten kulturellen Voraussetzungen, wie man sie im Ostkongo vorfindet, nur sehr, sehr belastend sein. Für mich stellt sich grundlegend die Frage, ob diese friedenserhaltenden Strukturen der Vereinten Nationen überhaupt zum Erfolg führen können oder muss nicht etwas völlig anderes her.

Wir haben gerade heute im Rechtsausschuss das Thema einer Spezialzuständigkeit der Staatsanwaltschaft bzw. des Amtslandgerichtes Kempten für Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr im Auslandseinsatz oder mit Auslandsbezug gehabt. Demnach liegt die Zahl solcher Fälle bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr im niedrigen zweistelligen Bereich. Jetzt stellt sich auf der anderen Seite die Frage nach der Immunität. Die wird zunehmend in Frage gestellt, aber glauben Sie ernsthaft, dass es irgendein Mitgliedsland der Vereinten Nationen gibt, dass Soldatinnen und Soldaten in einen Auslandseinsatz schickt, wenn Immunität nicht gewährleistet ist? Was sind daraus die Konsequenzen? Sind daraus die Konsequenzen, dass die Vereinten Nationen sich beschränken müssen? Was machen

wir in Mali?

Abg. Marina Schuster: Wir haben dieses Thema auch vereinbart, ich denke, das ist bei den Fragen schon angeklungen, weil wir selber, sei es bei den Reisen des Menschenrechtsausschusses oder bei anderer Gelegenheit, natürlich auch die Mandate im Einsatz besuchen und uns aus erster Hand Informationen geben lassen und wir dann immer wieder mit dem Problem konfrontiert sind, Anspruch und Wirklichkeit zusammen zu bringen. Deswegen möchte ich meine erste Frage an Frau Hansen richten. Sie haben selber Felderfahrung und ich möchte noch ein bisschen erfahren, woran es vor allem hapert. Das eine ist das geschriebene Wort, die Mandatierung als solches, das andere die Umsetzung vor Ort. Dann haben wir aber auch das Problem, dass zum Beispiel ein Mandat sehr, sehr umfangreich sein kann, eigentlich viele Möglichkeiten offenlässt, die Mission aber dann aufgrund der fehlenden Ressourcen ziemlich schlecht vor Ort dasteht und damit natürlich auch an der Glaubwürdigkeit der Vereinten Nationen als solches kratzt. Vielleicht können Sie einfach noch ein bisschen aus Ihrer Felderfahrung berichten, da die Mission, für die Sie gearbeitet haben, für uns eine große Rolle spielt. Bei unserem Besuch im Ostkongo haben wir MONUSCO-Personal getroffen. Wer die sehr, sehr schlechte Infrastruktur dort und das Mandat kennt, der weiß, dass es zum Beispiel gravierend an Hubschraubern fehlt und es sich wie ein roter Faden durch die Mandatierung zieht, dass man zwar an sich vieles mandatiert hat, es aber bei der Bereitstellung von Kapazitäten mangelt. Da muss man sich fragen, wie kann man so überhaupt das Mandat ausfüllen? Wenn ich schon innerhalb von Bukavu oder Goma eine halbe Stunde brauche, um von a nach b zu kommen, dann bin ich noch gar nicht bei der ländlichen Bevölkerung. Der zweite Punkt, der sich daran anschließt, wir haben auch bei den Besuchen vor Ort gemerkt, dass gerade Frauen und Kinder, aber auch ethnische oder religiöse Minderheiten ganz besonders von Gewalt betroffen sind. In Liberia sind drei von vier Frauen Opfer von sexueller Gewalt. Jetzt ist die Frage, muss die VN mehr tun und sich speziell diesen Gruppen annehmen und wie müsste sie das dann ganz praktisch umsetzen. Wir haben die Resolution 1325, die uns auffordert, innerhalb unserer Strukturen diese Komponente besser einzubringen, aber die Frage ist, braucht es zusätzlichen, besser verankerten Schutz?

Drittens ist es mehrmals angeklungen, letztendlich ist eine Mandatierung, unter welchem Kapitel sie auch immer stattfindet, natürlich eine politische Entscheidung. Wir müssen oft feststellen, dass mit einer Mandatierung noch lange nicht ein politisches Konzept einhergeht. Wie kann man also politisch vorankommen?

Abg. Annette Groth: Ich schließe an, wo Kollege Strässer vorhin aufgehört hat, bei der Frage der Immunität. Eigentlich ist es skandalös, dass UN-Soldaten, vor allem Soldaten – ich sage jetzt nicht Soldatinnen, das weiß ich nämlich nicht – an schweren Menschenrechtsverletzungen beteiligt sind. Im Kongo und in Liberia gab es Massenvergewaltigungen bzw. sexuelle Übergriffe und Korruption. Wir müssen uns einmal genauer anschauen, was denn das für Leute sind, die in Peacekeeping-Missionen dienen. Da war ein ganzes Bataillon von Bangladeschi in Liberia, wenn ich mich nicht täusche, oder war es Elfenbeinküste. Wir wissen, dass ein Großteil des Personals der Peacekeeping-Missionen aus bestimmten Ländern kommt, die ihren Verteidigungshaushalt bzw. ihren gesamten Haushalt aufbessern

wollen, da die UN gut zahlen. Männer und auch Frauen haben als UN-Soldatinnen und Soldaten auf einmal so viel Geld zur Verfügung, wie sie es sich nie haben Träumen lassen. Und da fängt das Problem an. Sobald eine massive Präsenz von UN-Leuten irgendwo ist, ziehen die Preise für Lebensmittel und Mieten an und die Korruption steigt. Die UN hat durch dieses Fehlverhalten und dann natürlich durch diese Preissteigerung auch schon sehr, sehr viel an Glaubwürdigkeit verloren. Ich finde es sehr schwierig, wenn UN-Angehörige Straftaten begangen haben und dafür nicht bestraft werden. Was aber kann zum Beispiel ein Staat wie Bangladesch tun, wenn einer der eigenen Soldaten tausende Kilometer entfernt in Afrika ein Verbrechen begeht? Wie sollen Beweise sichergestellt werden?

Der Vorsitzende: Ich möchte zunächst sagen, diese globalen Anschuldigungen von Nationen, die Truppen stellen, kann ich aus meiner Erfahrung nicht teilen. Die Vorsitzende oder die Under-Secretary General for Field Services ist eine Bangladeschi. Die Soldaten, die glücklicherweise den Vereinten Nationen zur Verfügung gestellt werden, kommen aus unterschiedlichen Ländern und ich glaube nicht, dass man bei den Straftaten, die begangen worden sind, nationales Profil sehen könnte, so bedauerlich die auch sind für die Reputation der Vereinten Nationen.

Ich möchte zu vier Sachen Stellung nehmen. Der Brahimi-Bericht hatte einen ganz großen Appell, den Kofi Annan zu Syrien wiederholt hat, nämlich die Aufforderung an die Mitgliedstaaten, die Mandate auch zu tragen. Brahimi hat sehr deutlich gesagt, dass der Erfolg einer Mission mit der Unterstützung der Mitgliedstaaten und auch den Nachbarstaaten steht und fällt. Deshalb haben sich da Instrumente herausgebildet wie Groups of Friends o. ä., die das ein bisschen bündeln. Meine Erfahrung ist, dass die Missionen Erfolg versprechen, die von den Mitgliedstaaten aktiv getragen werden. Das Zweite ist, der Schutz der Zivilbevölkerung ist nicht über die Vereinten Nationen einfach so gekommen und auch nicht der Anspruch an die Vereinten Nationen. Es gab das wirklich traumatische Erlebnis für die Vereinten Nationen, dass sie weder in Ruanda noch in Srebrenica eingegriffen haben, weil sie das Mandat nicht hatten. Da wurde im Sicherheitsrat gerungen und blockiert, ein bisschen wie in Syrien jetzt. Der Brahimi-Bericht war ein Ausfluss dessen, dass man diese Verbrechen nicht verhindert hat. Der Anspruch der Bevölkerung in den Ländern, wo es Friedensmandate gibt, ist ungeheuer hoch. Unabhängig davon, wie das Mandat der Vereinten Nationen aussieht, denkt natürlich jeder, er würde da geschützt. Die Instrumente sind differenziert, sie reichen von Berichten, als ich in Guatemala war konnten wir nur berichten, bis hin zu immer mehr Anforderungen von Polizeiaufgaben. Polizisten haben die Vereinten Nationen in den seltensten Fällen. Da wird dann Polizeiarbeit von den Soldaten verlangt. Da kommt man dann zu dem Punkt, dass die Soldaten oder auch die Polizisten darauf nicht vorbereitet sind. Wie stellen Sie sich eine bessere Vorbereitung derer, die dahin geschickt werden, vor? Das dritte ist, es gibt eine wissenschaftliche Forschung über den Erfolg weder in den Interventionsländern noch bei uns. Das hat auch bei uns den Effekt, dass der ganze Diskurs über Friedensmissionen natürlich dadurch beeinträchtigt wird. Das wäre ein weites Feld für die Wissenschaft. Ich sehe da ganz wenige Ansätze und finde, wir sollten das unterstützen und zur Kenntnis nehmen. Und als Letztes zu den Straftaten. Das ist ein Missstand, der so leicht nicht zu beheben ist. Ich glaube aber, der Missstand, dass es weder Gerichtsstand, noch Ermittlungsauftrag, noch letzten Endes Verfahren gegen Missetaten von UN-Angehörigen gibt, kann nicht von lokalen Gerichten behoben werden. Ich war ein Jahr im Kosovo, da

gab es überhaupt kein Gericht. Es war aber ein dringender Wunsch der Kosovaren selbst, dass es eine Gerichtsbarkeit und zwar in dem Fall sowohl für UN als auch für die alle anderen ersatzweise von den Vereinten Nationen gibt. Kann man nicht in die Richtung denken, dass die Vereinten Nationen ein unabhängiges Gericht schaffen, dass dann in diesen Fällen auch eingreift? Anders kann ich es mir überhaupt nicht vorstellen, denn, wenn Sie einen Soldaten nach Hause schicken, ohne dass irgendwelche Beweismittel da sind, ist es nicht richtig und wenn Sie ihn der örtlichen Justiz überliefern, ist es auch nicht richtig, weil dann andere Rechnungen beglichen werden. Deshalb die Frage, gibt es Überlegungen, eine eigene Gerichtsbarkeit zu schaffen. Nochmal für die Abg. Groth, die innere disziplinarische Ahndung von Verfehlungen innerhalb der Vereinten Nationen hat sich unglaublich gebessert seit dem Brahimi-Bericht. Dass die Soldaten so gut verdienen, stimmt leider nicht. Dass Du und ich gut verdient haben, das ist richtig.

Prof. Dr. Claus Kreß: Wenn ich gesagt habe, wir waren nicht robust genug, meinte ich den Brahimi-Bericht, der das stellvertretend für die Staatengemeinschaft mit allgemeiner Zustimmung festgestellt hat. Häufig fehlte es an den Fähigkeiten und dass es insbesondere in den neunziger Jahren in Bosnien an dem notwendigen Mandat fehlte, bildete den traurigen Höhepunkt. Hier fand man einen diplomatischen Kompromiss, der nach außen hin Handlungsfähigkeit suggerierte, der die handelnden Militärs indessen völlig im Stich ließ. Bei UNAMIR in Ruanda fragte der örtliche Truppenkommandeur im Zuge des sich abzeichnenden Völkermordes, ob er tätig mit seinen Kräften werden dürfe. Die Antwort aus dem Hauptquartier lautete, nach der Mandatslage wahrscheinlich rechtlich zu Recht, nein. Mitunter gab es ein Mandat, aber es fehlte dann auf der Ebene der Truppenstellerstaaten die Bereitschaft, dieses Mandat umzusetzen. Das mag mit politischen Stimmungen im Heimatland zu tun haben. Es gab Berichte etwa zu brasilianischen Kontingenten, die mit einem robusten Mandat unterwegs waren, aber infolge der Stimmung in der Heimat von diesem Mandat keinen Gebrauch machen konnten. Beim Al Jeddah-Urteil ging es – im Rahmen einer Quasi-Zwangsmassnahme – um die präventive Festnahme durch britische Truppen im Irak, von der man vermutlich nur schwerlich wird sagen können, sie sei militärisch nicht erforderlich gewesen. Jetzt hat der Europäische Menschenrechtsgerichtshof die These aufgestellt, im Zweifel seien Sicherheitsratsresolutionen im Einklang mit dem strengsten Menschenrechtsstandard auszulegen. Das führt, wie bereits angesprochen, zu einem brisanten Spannungsverhältnis.

Sie haben nach einem Modell gefragt zur Strafverfolgung gefragt. Eine sehr interessante neuere Studie geht realistisch davon aus, dass man den Entsendestaaten die Strafverfolgung nicht einfach aus der Hand nehmen kann - das wäre politisch unrealistisch. Die Studie schlägt stattdessen vor, den Entsendestaaten den Vorrang bei der Strafverfolgung einzuräumen, diese Staaten allerdings gleichzeitig politisch unter Druck zu setzen, indem ihre Strafverfolgungsbemühungen kontinuierlich überprüft werden. Für den Fall unzureichender Strafverfolgung ist tatsächlich das vorgeschlagen worden, was Sie angesprochen haben, Herr Koenigs – die Einrichtung eines Strafjustizmechanismus auf UN-Ebene in Verbindung mit eventuell vorhandenen Strukturen im Gebietsstaat. In einem solchen Fall wäre es entscheidend, dass die Vereinten Nationen tatsächlich vor Ort zeitnah strafrechtlich ermitteln könnten und nicht nur wie bislang lediglich disziplinarisch.

Die Immunität der Vereinten Nationen, auf die sich deren Personal auch im Rahmen einer Friedensmission berufen kann, ist ein Hindernis wirksamer Strafverfolgung. Die Immunität ist allerdings eine funktionelle und ich sehe nicht, dass sexuelle Missbräuche in einem funktionellen Zusammenhang mit einer Friedensmission stehen. Die funktionelle Immunität wird wohl eher dann akut, wenn es um kritische Fälle wie Exzesse bei der Ausübung militärischer Gewalt geht. Wie dem auch sei, eine etwa bestehende Immunität sollte aufgehoben werden, um einen begründeten Straftatverdacht nachgehen zu können.

Zum „regime change“ lautet meine These, dass sich diese Frage bestenfalls im Rahmen des Instruments der Quasi-Zwangsmaßnahme stellen sollte, so wie zuletzt wie im Fall Libyen. Auch dann wird „regime change“ kein Ziel der jeweiligen Operation sein. Die überaus schwierig zu beantwortende Frage ist allerdings, ob die Drangsalierung und Terrorisierung von Zivilisten unter Umständen durch ein „Regime“ einen Punkt erreichen kann, wo das Ziel des Schutzes der Zivilbevölkerung nur noch über einen „regime change“ zu erreichen ist. Das ist letzten Endes eine politisch zu entscheidende Frage.

Dr. Wolfgang Heinz: Eine Hauptherausforderung bei Friedensmissionen ist der Zwang, dass die Friedensmission umfassend mit dem Staat kooperieren muss, in dem sie aktiv ist. Das ist völlig normale UN-Logik, aber sie stößt dann an ihre Grenzen, wenn man wie am Beispiel Darfur-Sudan zu dem Schluss kommt, dass vermutlich die Regierungspolitik der überwiegende Teil des Problems ist und (noch?) nicht Teil der Lösung. Gleichwohl muss die UN-Mission weiter kooperieren, mindestens aber koordinieren. Wenn es dann darum geht, dass UN-Kräfte gegen Polizei oder Militär eines Gastlandes einzusetzen, kommt es zu großen Problemen, weil die UN dazu kein Mandat hat, sondern nur zum Schutz von Zivilisten. Sie muss mit dem Staat kooperieren vor Ort, hat kein Mandat den Staat zu „bekämpfen“ oder Polizei- und Militäraktivitäten zu suspendieren. Das ist ein fast unlösbares Dilemma, vor allem wenn Regierungskräfte für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind (erinnert sei hier nur an das Verhältnis der UN Mission mit serbischen Kräften in Bosnien).

Man hat am Beispiel von Kongo diskutiert, einige Minimalkriterien festzulegen. Im Falle von Kongo ging es darum, ob die UN Mission mit dem kongolesischen Militär kooperiert, bei dem einige Offiziere mutmaßlich Menschenrechtsverletzungen begangen haben. Vor allem Menschenrechtsorganisationen haben natürlich gesagt, das kann nicht sein, dass hier die UN kooperiert. Es kam 2009 zu einer Aussetzung der Kooperation zwischen der UN Mission MONUC und bestimmten Militäreinheiten, die für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich gewesen sein sollen. Das Problem ist, wie tariieren die Vereinten Nationen die Notwendigkeit zur Kooperation in einem Einsatzland mit der Regierung aus, wenn diese ein erheblicher Teil des Problems ist, die UN sie aber auch nicht ersetzen kann.

Man kann sich Optionen überlegen, die das Problem aber nicht völlig lösen. Ganz entscheidend ist eine unabhängige Menschenrechtsberichterstattung. Das heißt, dass vor Ort (inter-)nationale Expert/innen die Menschenrechtsslage, einschließlich Übergriffe durch Regierung, dokumentieren und berichten, ohne dass dies Teil politischer Diplomatie wird, d.h. unangenehme Ergebnisse wegverhandelt werden. Denn man braucht dringend eine unabhängige Berichterstattung bei Friedensmissionen. Die Berichte werden

nicht nur an den Sicherheitsrat und an die entsprechenden UN-Abteilungen in New York, sondern auch an das Hochkommissariat für Menschenrechte geschickt. Das Hochkommissariat in Genf muss dann entscheiden, wie es mit den Berichten umgeht.

Zweitens geht es um das Abwägen von politischen Interessen. Ein Interesse ist, mit der Regierung im Gespräch zu bleiben, man braucht sie ja für den Einsatz. Ein anderes besteht darin, eigenständig über die Menschenrechtslage berichten zu können, selbst, wenn man damit die betreffende Regierung verärgert. Diese Komplexität führt zurück zu dem Punkt zurück, den Prof. Kreß erwähnt hat: an welchem Punkt brauche ich Zwangsmaßnahmen? Hier gibt es eine große Zurückhaltung in der Bewertung/Entscheidungsfindung, weil im Sicherheitsrat Länder des Südens aus zum Teil guten Gründen sehr vorsichtig sind mit allem, was nach einem Ziel Regimewechsel aussieht. Eingriffe in die Souveränität von Ländern des Südens sind für sie meist brisant.

Im Falle von Ostkongo kam es zeitweilig unter einem niederländischen General dazu, dass die UN Mission gegen Milizen Kampfeinsätze durchgeführt hat, mit Kampfhubschraubern usw. Das lässt sich angesichts schwerer Menschenrechtsverletzungen auch rechtfertigen, aber es gibt mindestens zwei große Gefahren. Eine ist dass die UN Mission, wenn diese Auseinandersetzungen anhalten, selbst zum Teil des Konfliktes und auch angegriffen werden könnte. Normalerweise verfügen UN-Friedensmissionen zunächst einmal über keine Kräfte, die auf Kampfeinsätze spezialisiert sind, sondern eher Kräfte, die Aufgaben wie Bewachung und Patrouillen wahrnehmen (Interessant sind hier im Vergleich die Einsätze nationaler Kräfte Großbritanniens und Frankreichs in Sierra Leone und Elfenbeinküste). Auch sind Entsendestaaten zurückhaltend, ihre Truppen in Länder zu entsenden, die in einem solchen Kontext operieren müssen. Es stellt sich dann die Frage, was die kurz- und mittelfristige politische Zielsetzung ist, welche Kräfte man dafür braucht und ob es im Notfall einen Konsens im Sicherheitsrat zur Ausübung von massivem militärischen Zwang gibt. Viele Staaten sind damit sehr vorsichtig, weil sie nicht in anderen Ländern Krieg führen wollen, sondern sich nur zu einer Friedensmission verpflichten wollen.

Wibke Hansen: Frau Steinbach, zu der Frage, war es nicht robust genug und warum? Ich würde auch gerne das Beispiel Sierra Leone anfügen. Hier hat man zunächst das Spoilerpotenzial der Revolutionary United Front deutlich unterschätzt. Das wurde ganz dramatisch deutlich, als 500 Peacekeeper von dieser Gruppe entführt wurden. Ich glaube aber auch, dass Sierra Leone ein Beispiel dafür ist, wie ein robustes Mandat wirken kann und erinnere gerne daran, dass zu Anfang der Mission Sierra Leone als eines der größten Katastrophen in der Geschichte des Peacekeeping der Vereinten Nationen bezeichnet wurde und wir jetzt durchaus nach dieser Mission von Erfolgen in Sierra Leone reden. Mandate sind natürlich noch keine operativen Handlungsanweisungen oder operativen Aufgaben. Die Entwicklung der Lage vor Ort ist auch nicht immer absehbar. Das erhöht einerseits die Verantwortung der Mission, das Mandat zu interpretieren. Es erhöht aber auch die Anforderungen an die einzelnen Einsatzkräfte und hier komme ich auf Ihren Punkt zurück. Man sollte sich bewusst sein, dass mit den Anforderungen an die Einsatzkräfte vor Ort, insbesondere bei einem robusten Mandat, auch die Verpflichtung einhergeht, diesen Einsatzkräften ganz klare Richtlinien an die Hand zu geben, wie sie sich in einem bestimmten Fall verhalten können, zu verhalten haben. Und ich finde es sehr ermutigend, dass gerade für den Bereich

robuste Einsatzkonzepte bei den Vereinten Nationen sehr intensiv an solchen Einsatzregeln für verschiedene Bereiche gearbeitet wird.

Frau Schuster, woran liegt es, wenn Mandat und Umsetzung auseinanderdriften? Vielleicht ganz kurz, ein, zwei Beispiele aus der Mission im Sudan. Ich selbst war nicht in Darfur eingesetzt, sondern in der Mission, die sich mit der Umsetzung des Nord-Süd-Friedensabkommens befasst hat, die inzwischen abgeschlossen ist. Vielleicht sieht man an den Erfolgen und Misserfolgen ein bisschen, wo es klappt und wo nicht – dabei haben ganz unterschiedliche Faktoren eine Rolle gespielt. Im Sudan haben die Bereiche des Mandates am besten funktioniert, bei denen beide Konfliktparteien sich ganz explizit die Unterstützung der Vereinten Nationen gewünscht haben. Das war zum Beispiel der Fall bei der Überwachung des Waffenstillstandes und bei der Überwachung des Rückzugs der Truppen. Da hatte man ein System etabliert, das war im Friedensabkommen so festgelegt, mit gemischten Gremien zwischen den Konfliktparteien und den Vereinten Nationen, die das Ganze überwacht haben. Das hat gut funktioniert. Wenn wir uns die Geschichte des Konfliktes zwischen Nord- und Süd-Sudan angucken, muss man auch sagen, dass das eine Errungenschaft ist. Die technische und finanzielle Unterstützung und Vorbereitung des Referendums hat gut funktioniert. Es ist ein wichtiger Punkt, dass man sich in der internationalen Gemeinschaft auch politisch sehr einig war und hinter einem politischen Ziel versammeln konnte und es dementsprechend auch unterstützt hat, untermauert von entsprechenden Absprachen und wirklich einem gemeinsamen Ziehen an einem Strang. Viel Kritik hingegen gab es in Bezug auf die Frage des Schutzes von Zivilisten während der Mai 2008 Unruhen in der Grenzregion Abyei. Der Sudan ist ein ganz besonderer Fall. In dem Friedensabkommen wurde festgelegt, dass beide Teile, Nord und Süd, jeweils ihre Armeen behalten. Sie hatten also hier eine Situation, wo sich quasi zwei nationale Armeen gegenüberstanden. Die Mission hat die Kritik sehr, sehr ernst genommen und hat sehr genau untersucht, was hätte anders laufen können und was hätte anders laufen müssen. Dennoch muss man sagen, dass in einer solchen Situation, eine Mission von knapp 10.000 Personen, die über ein Land, was ungefähr sieben Mal so groß ist wie Deutschland, verteilt sind, wenig ausrichten kann oder dass das, was sie ausrichten kann, begrenzt ist. Damit kommen wir zu dem Faktor Verhältnismäßigkeit von Mandat und von den Ressourcen, die hier zur Verfügung gestellt werden. Wie kann man da politisch vorankommen? Ich habe die Absprachen erwähnt, die es zum Beispiel in Bezug auf die Unterstützung des Referendums gab. Es wurden gerade schon erwähnt die Groups of Friends, sicherlich auch ein wichtiges Instrument, aber es gibt natürlich auch immer Möglichkeiten der bilateralen Unterstützung bestimmter Prozesse in den entsprechenden Einsatzländern. Im Bereich Frauen in Friedenseinsätzen und Umsetzung der Resolution 1325 sind sehr große Fortschritte gemacht worden, unter anderem weil man versucht, die Umsetzung dieser Resolution in den Friedenseinsätzen wirklich als Querschnittsaufgabe zu betrachten und entsprechende Einheiten eingerichtet hat, die sich dieser Aufgabe widmen. Es wäre darüber hinaus sehr wünschenswert und das gehört zu diesem Themenbereich, dass auch mehr Frauen in Friedenseinsätzen eingesetzt werden.

Dr. Ekkehard Griep: Zum einen, Herr Strässer, nochmal zu der Frage, wie gestaltet man Mandate aus? Ich gebe Ihnen recht, dass diese immer eine gewisse Allgemeinheit beinhalten werden, weil diese Mandate im Sicherheitsrat immer auch politische Kompromisse sind. Und da haben insbesondere die

fünf ständigen Mitglieder natürlich Gewicht, aber alle anderen auch, und deswegen werden diese Mandate bis zu einem gewissen Grad allgemein bleiben. Die Rules of Engagement, die Sie angesprochen haben, werden dann durch das VN-Sekretariat in Abstimmung mit all den Ländern entwickelt, die Kontingente entsenden, und da versucht man, Einvernehmen herzustellen. Ich würde immer auch dafür plädieren, dass man den Verantwortlichen UN-Offiziellen, also dem Leiter der Mission, dem Force-Commander, dem Police-Commissioner, also den Entscheidungsträgern vor Ort, auch einen gewissen Freiraum belässt, weil man die Realität nicht in Eventualitäten verbal einzwängen kann. Es wird immer anders kommen als man es sich vorher überlegt hat, und deswegen plädiere ich hier für Freiraum, auch für diejenigen, die vor Ort die Entscheidungen treffen. Frau Schuster, Anspruch und Wirklichkeit, in der Tat, da ist ein Auseinanderklaffen. Deswegen möchte ich die sieben Erfolgsfaktoren unterstreichen, die ich vorhin bei Liberia genannt habe. Diese sollen keineswegs das Bild in Liberia rosarot zeichnen, sondern deutlich machen, wo man ansetzen kann, um Friedensmissionen zum Erfolg zu bringen und wo man vielleicht von vornherein sagen kann, es hat keine Aussicht auf Erfolg. Ich möchte darauf hinweisen, dass Friedensmissionen der Vereinten Nationen trotz eines noch so gut formulierten Mandates im Sicherheitsrat letztlich nie ein Ersatz für eine politische Strategie sein können. Sie können eine politische Strategie unterstützen und Zeit gewinnen, um den politischen Akteuren Verhandlungen zu ermöglichen, aber ich glaube nicht, dass eine Friedensmission vom Charakter her grundsätzlich so ausgelegt ist, dass sie Politik ersetzen kann. Sie kann Politik unterstützen.

Dann die Frage nach dem Follow Up. Die Vereinten Nationen werten selbst Friedensmissionen aus. Es werden Empfehlungen für den Sicherheitsrat, für die Mitgliedsländer, für das VN-Sekretariat und für die Friedensmission selbst vorgelegt. Meine Erfahrung auch aus der Tätigkeit im VN-Sekretariat ist, dass diese Empfehlungen meistens nicht wirklich genutzt werden, zum Beispiel im Sicherheitsrat. Aber es gibt einen Punkt, wo der Sicherheitsrat gelernt hat, und ich möchte diesen Punkt jetzt nochmal ansprechen, auch wenn ich Herrn Kreß da direkt anspreche. Sie haben vorhin über diesen Begriff der so genannten militarisierten Friedensmissionen gesprochen, und dieser Punkt ist mir wichtig, und ich würde gerne ein paar Sätze darauf verwenden, weil ich diesen Begriff nicht für zutreffend halte. Ich halte ihn, ehrlich gesagt, für irreführend und ich glaube auch, die Argumentation, die wir gehört haben, trifft nicht den Kern. Es stimmt zwar, dass die Hammarskjöld-Prinzipien für traditionelles Peacekeeping nach wie vor eine richtige Orientierung sind, aber seit Dag Hammarskjöld haben sich die Welt und auch die Szenarien für Friedensmissionen deutlich weiterentwickelt. Wir haben eben nicht mehr dieses traditionelle Peacekeeping, wo in der Mitte zwischen zwei Konfliktparteien eine Pufferzone ist, die dann patrouilliert wird, sondern heute sind die Dinge sehr komplex geworden, und deswegen hat Kofi Annan im Hinblick auf Milizen gesagt, die Hilfskonvois überfallen haben, die von einer UN-Mission geschützt wurden, „They must not fool around with us.“ - die dürfen uns nicht auf der Nase herumtanzen, diese Störer, diese Milizen, diese Spoiler, wir müssen so stark und robust sein, dass wir abschrecken können und es eben nicht zulassen, dass mit den Vereinten Nationen Katz und Maus gespielt wird. Ich möchte Kofi Annan noch ein zweites Mal in Anspruch nehmen, er hat nämlich gesagt, wenn in einem Land massenweise Menschenrechtsverletzungen stattfinden, dürfen die Vereinten Nationen nicht neutral sein, sondern müssen auf der Seite derjenigen sein, die diese Menschenrechtsverletzungen erleiden.

Abg. Michael Brand: Abg. Michael Brand: Ich würde gern zwei Themen ansprechen.

Zum einen das Thema Massenvergewaltigung, das hier von Frau Abg. Groth angesprochen worden ist. Ich will doch darum bitten, diese Vorwürfe zurückzunehmen, weil es bei diesem Fall von Massenvergewaltigungen nicht darum ging, dass UN-Soldaten die Massenvergewaltigungen verübt hätten, sondern die UN im Oktober 2010 eine Mitschuld dafür anerkannt hat, nicht rechtzeitig gehandelt zu haben, um diese Massenvergewaltigungen im Ost-Kongo zu verhindern. Das ist ein wichtiger Unterschied. Es sind in vier Tagen über 240 Frauen vergewaltigt worden, darunter waren 20 Kinder. Die Massenvergewaltigungen sind in der Regel, wie in Bosnien, nicht Folge des Krieges, sondern Instrument des Krieges. Deswegen finde ich, sollten wir bei einer Anhörung des Menschenrechtsausschusses hier differenziert argumentieren und kritisieren, was zu kritisieren ist an der UN - aber keine pauschalen Diffamierungen vornehmen.

Der zweite Punkt, den ich ansprechen möchte, richtet sich an die anzuhörenden Sachverständigen. Und da fehlt mir in der Diskussion ein Stück weit die kritische Beobachtung von UN-Missionen. Die UN-Mission im Kosovo kenne ich, wie der Vorsitzende, sehr gut. Ich kenne die Vorläufer der Mission in Bosnien. Wenn man dann etwas konkreter wird, was die Missionen bewirkt haben, welche Ergebnisse sie haben, sind wir schnell bei Fehlern und Versagen der UN. Das ist keine Kritik an der UN in der Gesamtheit. Aber ich finde, wir sollten bei der Diskussion hier schlicht nicht ausblenden, dass der Widerspruch zwischen Anspruch und Realität doch in vielen Bereichen immens ist. Es ist ein Glaubwürdigkeitsproblem, wenn im Kosovo eine Gesellschaft überleben musste, die mitten in Europa eineinhalb Jahrzehnte in Apartheid gelebt und ein beachtliches und funktionierendes Parallelsystem in Privathäusern, Schulen und im Gesundheitssystem organisiert hat. Da stellt sich für mich konkret die Frage - auch an die Gäste heute - wie man künftig verhindern will, dass wir eine internationale, von den UN gesteuerte Struktur haben, die sich demokratisch nennt - und die eine Struktur ist, die oftmals notgedrungen übergestülpt wird und keine echte demokratische Legitimation besitzt. Da komme ich wieder auf das Kosovo zurück, wo wir heute zum Teil mafiöse, kriminelle und korrupte Strukturen haben. Nicht nur dort stellt sich schlicht auch die Frage nach der Nachhaltigkeit von Missionen. Wenn diese Missionen irgendwann beendet werden und zur nächsten Krisenregion ziehen, stellen sich manche allzu simpel die Frage: warum schlagen sich „die“ nun wieder die Köpfe ein? Zumindest ein wenig Selbstkritik, eine Bilanz und Konsequenzen daraus zu ziehen, vermisse ich sehr in der Diskussion. Es wird immer dann diskutiert, wenn es irgendwo knallt - aber Konsequenzen aus Defiziten bei bestehenden Missionen im Interesse künftiger Missionen werden zu wenige gezogen. Mich interessiert, nach vorne gesprochen: wo glauben Sie, dass man durch Veränderung eine Nachhaltigkeit in Missionen hereinbekommt?

Abg. Christoph Strässer: Ich würde ganz gerne nochmal einen Satz dazu sagen, damit ich auch nicht in der ersten Runde falsch verstanden worden bin. Ich glaube schon, ich sage das etwas überspitzt und platt, dass die Welt schlechter aussähe ohne diese Vereinten Nationen und auch ohne diese Mandate, die teilweise übernommen und durchgeführt worden sind. Das wollte ich nicht grundsätzlich in Frage stellen. Nichtsdestotrotz müssen wir uns natürlich anschauen, und da bin ich ganz nah bei Herrn Brand, dass es da auch Defizite gibt, die ganz offen diskutiert werden müssen, aus denen man Konsequenzen

ziehen muss. Nochmal Liberia und Côte d'Ivoire, das ist alles richtig, was Sie gesagt haben, aber wir haben es zum Beispiel erlebt, dass der Konflikt, der sich im Umfeld dieser Wahlen abgespielt hat, zu massiven Fluchtbewegungen von Côte d'Ivoire nach Liberia geführt hat, wo dann neue Konflikte an den Grenzen entstanden sind, wo die Vereinten Nationen dann auch später hingekommen sind und geschlichtet haben, aber ihn zunächst einmal nicht verhindert haben. Da fängt die nächste Frage an, die man sich stellen muss. Dann wollte ich auch nochmal etwas zu Herrn Koenigs sagen. Natürlich ist es falsch, pauschal zu sagen, da gibt es Länder, die gehen dahin, um ihre Haushalte zu sanieren. Aber meine Erfahrungen, die in diese Richtung gehen, stammen aus vier Besuchen in Darfur seit dem Jahr 2004. Der einhellige Tenor der Betroffenen oder eines Teils der Betroffenen, die immer noch und teilweise schon seit zehn Jahren in Flüchtlingslagern leben, ist die Aussage gewesen, die UN-Hybridmission ist Teil des Problems. Ich kann das nicht widerlegen. Sie ist Teil des Problems durch eigene Übergriffe in den Flüchtlingslagern und zum Teil eben auch als Objekt der Angriffe der Regierung. Das ist für mich eine Botschaft, die man auch mitnehmen und verarbeiten muss. Was UNAMID angeht, sind wir jetzt seit zehn Jahren mit den Mandaten unterwegs. Das ist ein vergessener Konflikt, wo eine Evaluierung im Moment aus meiner Sicht nur rudimentär stattfindet. Wir haben nicht nur heute den Tag der Vereinten Nationen, wir haben morgen den Tag der Sudan-Mandate. Nur im Übrigen zur Bedeutung dieser Diskussion für den Deutschen Bundestag, das UNAMID-Mandat, 1. Lesung, ist um 22.20 Uhr, das UNMIS-Mandat eine halbe Stunde später. Das ist gar kein Vorwurf, es war früher nicht anders.

Abg. Heike Hänsel: Herr Kreß hat von den militarisierten friedenserhaltenden Missionen gesprochen. Ich würde den Begriff teilen, weil man auch insgesamt sieht, dass sich natürlich die Gewichtung bei den Vereinten Nationen, wenn man sich den Haushalt anschaut, verschiebt. Wir geben mittlerweile das Dreifache des regulären UN-Haushaltes für Friedensmissionen aus. Damit entfernen wir uns von der ursprünglichen Aufgabe, die politische Lösung von Konflikten in den Vordergrund zu stellen, wie auch die UN-Charta es nach zwei Weltkriegen und dem größten Menschheitsverbrechen des Holocaust formuliert hat, nämlich die Menschheit von der Geißel des Krieges zu befreien. Es gibt sehr viele gute Erfahrungen mit „unbewaffneten Einsätzen“, nämlich schlichtweg mit einer starken Präsenz vor Ort. Das möchte ich in den Mittelpunkt der Diskussion stellen. Oft ist es entscheidend, dass es eine Präsenz gibt. Eine bewaffnete Präsenz kann einerseits Schutz, andererseits aber auch immer größere Angriffsflächen bieten. Es ist immer sehr unterschiedlich, wie vor Ort bewaffnete Gruppen und Milizen auf bewaffnete oder unbewaffnete Präsenz reagieren. Friedensgruppen wie zum Beispiel die Peace Brigades International haben mit ausschließlich gewaltfreien und minimalen Mitteln einen sehr effektiven Menschenrechtsschutz organisiert und damit gute Erfahrungen gemacht. Dies ist natürlich ein dezentraler, kleinteiliger Ansatz, aber ich möchte dafür plädieren, solche Ansätze auch mit zu bedenken und nicht von vornherein zu sagen, Kapitel 6-Einsätze sind praktisch sowieso vorbei, die Praxis ist nur noch Kapitel 7. Wir erleben es doch in der Realität, dass bewaffnete Soldaten erst einmal sich selbst natürlich schützen. Die Bundeswehr ist auch in Afghanistan vor Ort erst einmal damit beschäftigt, Logistik und den Eigenschutz zu organisieren. Da geht 80 Prozent der Energie für den Eigenschutz drauf, erst dann überlegt man, mit Patrouillen und ähnlichem eine Präsenz zu organisieren. Aber eigentlich müsste es genau umgekehrt sein. Da ist die Frage, kann ich das nicht auch unbewaffnet erreichen? Das ist natürlich nicht ungefährlich, aber bewaffnete Präsenz ist mindestens genau so gefährlich.

Abg. Marina Schuster: Jetzt fällt es mir schwer, darauf nichts zu sagen, aber was ich eigentlich vorweg schicken wollte, ist, Herr Strässer, Sie können versichert sein, dass wir die späte Behandlung im Plenum bei den beiden Mandaten auch für sehr schlecht halten. Es war auch nicht unser Wunsch, wir haben auch alles mögliche versucht, das weiter nach vorne zu bringen, weil das der Sache nicht gerecht wird, das wird vor allem auch den Soldaten nicht gerecht, die dort den Dienst leisten.

Abg. Hänsel, nur einen Satz, es gab bereits Situationen in der Geschichte der Vereinten Nationen und die werden nicht ausbleiben, wo Sie an einem bewaffneten Einsatz nicht vorbeikommen, weil Sie sonst bei grauenvollen Gewalttaten zuschauen müssen. Ich stelle jetzt eine Frage, weil ich jetzt nicht in einen Disput kommen will. Wir haben die Resolution zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten. Da ist das „naming und shaming“ bei Angriffen auf Schulen und Krankenhäuser ausgeweitet worden und ich möchte wissen, wie man den Schutz von Kindern auch im Rahmen der Mandate konsequent umsetzt.

Der Vorsitzende: Ich möchte drei Sachen sagen. Das eine ist, die Zusammenarbeit mit der Regierung bringt den Menschenrechtsschützern Probleme, weil qua definitionem die Menschenrechtsverletzungen von der Regierung begangen werden oder deren Agenten oder Leuten, die sich aufspielen wie Regierung und man dann Konfrontationen hat. Das ist eine Konfrontation, die man in jeder Mission aushalten muss, deshalb hilft an dem Punkt natürlich ein starkes, menschenrechtliches Mandat und ein Teil dieser Anhörung dient auch dafür, dass wir in unserer Außenpolitik darauf drängen, dass das menschenrechtliche Mandat stark ist. Ich habe eine Entwicklung auch des Afghanistan-Mandates der zivilen Mission dort, die es dort auch gibt, Frau Hänsel. Ich muss aber sagen, da stärkt einem das UN-Sekretariat den Rücken. Wenn man dann als Vertreter einer solchen Mission in den Sicherheitsrat kommt und berichtet, dass im letzten Monat mehr civilian casualties der ISAF als den Taliban anzulasten waren, ist das natürlich ein Knaller. Das hilft aber. In dem Zusammenhang sage ich, eine gewisse Spannung mit der Regierung ist normal und muss ausgehalten werden. Da Kriterien zu benennen, halte ich für unglaublich schwierig, denn das ist immer ein Eiertanz. Auf der einen Seite will die neue oder Postkonfliktregierung internationale Anerkennung, auf der anderen Seite sind natürlich in der Postkonfliktregierung die ganzen Missetäter von vor dem Konflikt dabei. Als zweites möchte ich sagen, ich halte die unabhängige Berichterstattung für unglaublich wichtig, sowohl für die Menschenrechtsaktivisten als auch für die Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen. Das kann man nicht hoch genug einschätzen, auch bezüglich der Vergangenheitsbewältigung oder wie immer man das nennen soll. Was ich vermisse, sind Evaluierungsanstrengungen der einzelnen Missionen und auch der Arbeiten der einzelnen Nationen in den Missionen. Wir könnten auch in unserem Ausschuss viel besser diskutieren, wenn wir mehr Evaluierungen hätten. Ich weiß, dass die Vereinten Nationen ein bisschen daran arbeiten. Die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ist aber noch nicht so, dass man sagen kann, das ist wirklich ein unabhängiges Instrument. Das gilt nicht für den Menschenrechtsbericht an den Menschenrechtskommissar, das ist ein ganz wichtiges Instrument, das aber hier kaum zur Kenntnis genommen wird. Einen letzten Punkt, ich wäre Ihnen bei Ihren Schlussworten, die ich jetzt gleich aufrufe, dankbar, wenn Sie versuchen, eine allgemeine Wertung dieses Peacekeepings, so wie es sich entwickelt hat, abzugeben, ob dieses sich als Instrument des Menschenrechtsschutzes so entwickelt

hat, dass man sagen kann, das ist ein positiver Beitrag, an dem wir weiterarbeiten oder ist das etwas, was sich verselbstständigt hat und wo wir nicht unsere Illusionen dran verschleifen sollten.

Dr. Ekkehard Griep: Herr Brand, ich möchte Ihnen ausdrücklich zustimmen, natürlich gibt es sehr viele Defizite und sehr viele Mängel und sehr viele Schwächen bei UN-Friedensmissionen. Vielleicht ganz leise - oder auch laut – gesagt: vieles davon haben die Mitgliedsländer mit zu vertreten, die diese Friedensmissionen personell, materiell und finanziell ausstatten oder eben gerade nicht. Wenn eine internationale Friedensmission in ein Krisenland hineingeht, ist es von vornherein gut, wenn man das mit einer gewissen Bescheidenheit tut und nicht alles regeln will. Alles zu regeln wird aufgrund der kulturellen und historischen Kontexte nicht möglich sein. Dieses Stück Bescheidenheit wäre schon eine wichtige Voraussetzung. Man sollte von vornherein auch darauf hinarbeiten, dass die Verantwortung letztendlich von der Regierung oder von den Verantwortlichen in diesem Krisenland wieder übernommen wird und die internationale Gemeinschaft die Voraussetzung dafür schafft, dass diese einheimischen Verantwortlichen dann auch wirklich im Interesse ihres eigenen Landes tätig werden können. Es gibt neben den Friedensmissionen der Vereinten Nationen auch noch viele sonstige Agenturen der Vereinten Nationen, UNDP, WHO, UNICEF, und wie sie alle heißen, die eine Grundlage für eine nachhaltige Entwicklung in diesen Ländern legen. Aber ich stimme Ihnen unbedingt zu, dass es sehr viele Schwächen gibt und vieles zu verbessern ist.

Das VN-Sekretariat wertet Friedensmissionen aus und gibt Empfehlungen an die Akteure ab. Vielleicht nochmal zwei konkrete Punkte, wo man deutlich sieht, dass gelernt worden ist. Die Entsendung von unabhängigen Menschenrechtsexperten, Herr Heinz kann das vielleicht noch näher beschreiben, durch den Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen - parallel zu UN-Friedensmissionen oder in solche UN-Friedensmissionen - ist eine Möglichkeit, eine unabhängige Berichterstattung zu erreichen. Oder auch die Einrichtung von Gender-Beratern, also Frauen, die speziell im Rahmen von Friedensmissionen dafür Sorge tragen, dass die Belange von Frauen in solchen Krisenländern gefördert werden. Zu Herrn Strässer, mit dem Stichwort regionale Organisation. Ich stimme Ihnen da sehr zu. Ich glaube, auf regionaler Ebene gibt es sehr viel Potenzial. Das Problem ist, dass manche dieser regionalen Organisationen selbst noch nicht weit genug entwickelt sind. Man müsste ihnen dabei behilflich sein, Eigenständigkeit zum Beispiel im Krisenmanagement und in der Friedenssicherung zu übernehmen. Dann wurde das Thema unbewaffnete Einsätze angesprochen. Man sollte hier nicht „entweder - oder“ argumentieren, sondern beides machen. Man sollte dort, wo die Sicherheitssituation schwierig ist, den Mut haben, auch eine gewisse robuste Absicherungskomponente zu entsenden, aber man sollte dort, wo zum Beispiel durch Menschenrechtsberater vollkommen unbewaffnet agiert werden kann, das ebenfalls tun. Das wird auch im Rahmen von UN-Friedensmissionen gemacht. Es sollte immer eine auf den jeweiligen Einzelfall bezogene Strategie geben. Eine pauschale Lösung für alle Eventualitäten wird es nicht geben.

Beim Schutz von Kindern, Frau Schuster, denke ich auch, dass das in den Mandaten verankert werden kann. Man kann Menschenrechtsexperten speziell mit dem Auftrag des Schutzes von Kindern versehen.

Ich möchte an fünf Feldern deutlich machen, wo Handlungsspielräume bestehen, gerade auch im

Hinblick auf die Verbesserung des Menschenrechtsschutzes. Das erste Handlungsfeld ist der Sicherheitsrat selbst: Wir brauchen im Mandat für UN-Friedensmissionen eine klare Aussage zur Achtung und zum Schutz der Menschenrechte, zum Beispiel eine Aufforderung an die jeweilige Regierung des Landes, einen Auftrag an die Friedensmission, zum Beispiel auch eine Aufstockung der Menschenrechtskomponente innerhalb einer UN-Friedensmission. Es macht einen Unterschied, ob eine Menschenrechtsabteilung aus 3, aus 30 oder aus 300 Leuten besteht. Das kann der Sicherheitsrat durchsetzen. Zweiter Punkt, der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen könnte allein oder in Verbindung mit dem Hohen Menschenrechtskommissar verstärkt tätig werden. Der Menschenrechtsrat könnte zum Beispiel Fact Finding Missions in solche Länder entsenden, sich berichten lassen und dann entsprechend Sachverhalte bewerten und den politischen Druck erhöhen. Drittes Handlungsfeld, die Rolle der Friedensmissionen selbst im jeweiligen Krisenland. Diese könnten den jeweiligen Regierungen empfehlen, eine Art von Ombudsmann für Menschenrechte einzurichten. Man könnte dabei helfen, eine lebendige Zivilgesellschaft aufzubauen, indem man zum Beispiel unabhängige Menschenrechtsorganisationen in dem jeweiligen Land unterstützt. Das vierte Handlungsfeld liegt innerhalb der Friedensmission, hier könnte man eine Kampagne starten, um die Peacekeeper zu sensibilisieren. So etwas habe ich zum Beispiel bei der UN-Mission in der Elfenbeinküste gesehen. Das fünfte Handlungsfeld ist die Zusammenarbeit der Friedensmission mit externen Akteuren. Dazu zähle ich regionale Organisationen und auch den Internationalen Strafgerichtshof. Ich kann mir vorstellen, dass der Internationale Strafgerichtshof in manchen Fällen eine flankierende Rolle für die UN-Friedensmission übernehmen kann und wenn die Verbrechenarten, die im Statut von Rom benannt sind, also ethnische Säuberungen etc. relevant sind, dort auch eingreift. In der Elfenbeinküste haben wir zum Beispiel die Situation, dass ein Team des Internationalen Strafgerichtshofes dort vor Ort auch Untersuchungen vornimmt.

Wibke Hansen: Ich möchte ein paar grundsätzliche Punkte zum Thema robuste Einsätze anführen, um zu verhindern, dass hier vielleicht ein falsches oder nicht ganz der Realität entsprechendes Bild entsteht. Zum einen sind robuste Einsätze aus Anforderungen in der Praxis entwickelt worden. Man fand sich mit Situationen konfrontiert, in denen der Einsatz unbewaffneter Kräfte für die Aufgaben, die vorlagen, so einfach nicht mehr möglich war. Aus dieser Situation ist das Konzept der robusten Einsätze entstanden. Zweitens muss man auch nochmal erwähnen, dass es in der Regel einzelne Mandatsaspekte sind, die nach Kapitel 7 mandatiert sind und nicht das gesamte Mandat. Um das Beispiel Sudan noch einmal anzuführen, in der Mission UNMIS gab es einen einzigen Aspekt in dem Mandat, der nach Kapitel 7 mandatiert war, und zwar der Schutz von Zivilisten. Damit hat mein dritter Punkt zu tun. Mir ist wichtig zu betonen, dass es sich bei diesen Einsätzen um multidimensionale Einsätze handelt, das heißt es gibt nicht nur militärische Teilnehmer, sondern eben auch Polizisten und nichtuniformierte Zivilisten. Ein erheblicher Teil dieses Personals ist also unbewaffnet und widmet sich zivilen Aufgaben. Es ist wichtig, diesen Dreiklang in den Friedensmissionen zu verstehen und auch die Aspekte zu sehen, die in den Bereichen Verhandlungen und Unterstützung von staatlichen Strukturen und politischen Prozessen liegen und die eben durch ziviles Personal durchgeführt werden. Aber, ich gebe Ihnen da durchaus recht, es ist wichtig, dass Politische in den Vordergrund zu stellen und da möchte ich noch einmal auf den Punkt verweisen, der schon genannt wurde. Friedenseinsätze können ohne einen politischen Prozess, der

ganz maßgeblich auch vom Sicherheitsrat und den Mitgliedsstaaten befördert und abgestützt werden muss, nur sehr, sehr eingeschränkt wirksam sein.

Was die regionalen Strukturen betrifft ist meine Prognose, dass wir es in Zukunft immer mehr mit Einsätzen zu tun haben, bei denen verschiedene Akteure in unterschiedlichen Formen zusammenwirken. Ideal wäre ein System, in dem jede regionale Organisation jeweils ihre komparativen Vorteile einbringen kann, aber das hat natürlich zwei große Herausforderungen. Das eine ist die Koordination und das zweite Aufbau und Ausbau der Kapazitäten dieser unterschiedlichen Organisationen. Es wurde die Frage gestellt, was man eigentlich verändern könnte. Ich möchte an dieser Stelle vier Punkte noch einmal betonen. Ich glaube, es ist ganz besonders wichtig, dass man die Aufgaben für Friedenseinsätze auch in den Mandaten priorisiert, im Interesse einer besseren Bilanz von Aufgaben und tatsächlicher Leistungsfähigkeit. Es ist wichtig, dass ein Konsens unter Mitgliedstaaten geschaffen wird, wie diese Aufgaben im Feld eigentlich umzusetzen sind und ich glaube auch, dass es wichtig ist, einen Konsens darüber zu schaffen, welcher Ressourceneinsatz hier von Nöten ist und da auch ganz ehrlich und realistisch heranzugehen. Der vierte Punkt ist, die politische Unterstützung von Friedenseinsätzen über den gesamten Einsatzzeitraum hinweg aufrecht zu erhalten. Das sind alles Punkte, wo ich die Mitgliedstaaten und nicht nur das UN-Sekretariat in besonderer Pflicht sehe.

Dr. Wolfgang Heinz: Die erste Frage war, ob wir nicht auch kritisch zu UN-Missionen Stellung nehmen können.

Wenn man das ernsthaft ausformulieren möchte, müsste man in eine Länderkonfliktanalyse einsteigen und die fördernden und die hemmenden Faktoren für weiter bestehende Gewaltkonflikte analysieren. Das ist ein eigenes, ziemlich großes Thema, weil die Vereinten Nationen nur eine von vielen Akteuren in der Konfliktarena sind, die versuchen, Gewalt einzudämmen, während andere versuchen, Gewalt zu schüren, weil sie sich zum Beispiel als Verlierer des Friedensprozesses fühlen. Ich stimme Ihnen zu, dass man dies in Bezug auf einzelne, ausgewählte Länder vertieft machen könnte, dies ist aber schwierig im Zusammenhang mit der hier angefragten allgemeinen Bewertung.

Nun zur Frage nach dem Erfolg und Erfolgskriterien. Dazu wäre zu klären, welchen Maßstab ich anlegen möchte: Konnte staatliche Ordnung mit oder ohne Rechtsstaat wiederhergestellt werden, konnten Mechanismen in der Gesellschaft eingerichtet werden, die es erlauben für die Zukunft Konflikte besser zu bearbeiten, besonders solche mit Gewaltpotential? Wieweit konnte die Demokratisierung vorangetrieben werden? Das sind einige der Kriterien, die Sie auch in der Forschungsliteratur finden und dann müssten wir sehen, auf welche Merkmale wir uns einigen. Man muss dann in die Länderkonfliktanalyse eintreten, wenn man den Anteil der Vereinten Nationen im Vergleich zu anderen Akteuren an politischen Fortschritten in Konfliktländern genauer ermitteln will.

Dann stellt sich Frage, warum eigentlich immer Friedensmissionen, gibt es hierzu nicht Alternativen? Hier rennen Sie bei mir offene Türen ein. Natürlich können die Vereinten Nationen andere Dinge machen, man braucht das Militär nicht für jede Konfliktsituation. Eine Alternative heißt politische Mission der Vereinten Nationen. Ich habe hier die Liste, solche Missionen gibt es in Burundi, in Sierra Leone, in den

israelisch besetzten Gebieten, in Afghanistan, in der Zentralafrikanischen Republik usw. Es gibt eine Reihe politischer Missionen ohne Friedensoperation und ohne Militär, aber mit Peacebuilding-Aufgaben. Das Hochkommissariat für Menschenrechte, in meinem schriftlichen Beitrag gebe ich ein paar Länderbeispiele, entsandte so eine Mission nach Nepal, unter Bedingungen übrigens eines bewaffneten Konflikts, als sich noch Maoisten und nepalesische Regierung bekämpften. In Kolumbien haben die Vereinten Nationen seit 1997 eine politische Mission (ein Menschenrechtsbüro des Hochkommissariats) Es gibt also das Instrument einer politischen Mission ohne Militär, aber bevor an diesem Punkt die Begeisterung zu sehr ausbricht, muss man sich fragen, zu welchem Zweck, in welcher Situation agiert man, und was wird an Missions-Komponenten benötigt?

Wenn es darum geht, massive Anwendung von Gewalt zurückzudrängen, besonders gegenüber der Zivilbevölkerung oder bestimmten verletzbaren Gruppen, dann ist eine Schutzkomponente notwendig. Denn wenn Sie die nicht haben - und da habe ich persönliche Erfahrungen z.B. während meiner zwei Jahre in Kolumbien gemacht – erleben Sie massive Gewalt gegen die Zivilbevölkerung. Wenn Sie, wie ich erlebt habe, wie serienweise Menschenrechtsverteidiger erschossen werden, dann liegt es auf der Hand zu fragen, wie kann eine Schutzkomponenten eingerichtet werden. Schutz wird in der Regel nicht durch das lokale Militär oder die lokale Polizei sichergestellt, weil diese vor allem Teil des Problems sind und nicht der Lösung. Ich muss mir dann strategisch überlegen, eine wie starke zivile und Schutzkomponente brauche ich. Wenn die Aktivisten nicht überleben können, die die Menschenrechtsarbeit machen, dann gibt es keine Chance, zu einer Veränderung der Lage zu kommen. Die Antwort auf die Kombination der Komponenten mag von Land zu Land unterschiedlich sein, aber es ist wahrscheinlich, dass man eine Schutzkomponente benötigt, auch wenn sie schwierig durchzusetzen ist (die betreffende Regierung muss ja zustimmen).

Eine weitere Frage war, wie man die Menschenrechte in UN-Friedensmissionen besser verankern kann. In meiner Stellungnahme auf Seite 6 habe ich sieben, acht Punkte konkret angegeben, die ich für wichtig halte, wie man Menschenrechtskomponenten stärken kann. Die wichtigste Komponente, scheint mir nicht nur eine Aufnahme ins Mandat zu sein, sondern die Frage, ob es bestimmte verletzliche Gruppen gibt, die zu schützen sind. Gibt es bestimmte Probleme, wie Straflosigkeit, die ich angehen muss? Ich brauche hierfür ein Konzept für die Mission, die allen Komponenten genau sagt, was das für die Prioritäten und für das Personal bedeutet. Nur fünf Worte zu Menschenrechten in einem Mandat des Sicherheitsrates reichen nicht aus. Wenn sich die internationalen Expert/innen in der Mission dann beraten und handeln sollen, ist oft nicht klar, was ist Priorität I, II, III. Wir brauchen also eine konzeptionelle Umsetzung des allgemeinen Ziels Durchsetzung der Menschenrechte, erarbeitet und beschlossen auf der Leitungsebene der Mission.

Prof. Dr. Claus Kreß: Zunächst zu Herrn Griep, um einem möglichen Missverständnis vorzubeugen. Wir liegen in der Sache keinen Millimeter auseinander. Sie haben vier, fünf, sechs Konstellationen beschrieben, in denen friedenserhaltende Operationen von dem militärischen Instrument Gebrauch gemacht haben, weil es die Lage erforderte. Ich würde Ihnen in allen Fällen zustimmen und glaube mit Ihnen, der robuste Einsatz erfolgte zu Recht. Ich habe das lediglich beschreibend in den Begriff der

Militarisierung gefasst, weil er die Dinge nicht verklausuliert. Ich bin ausdrücklich zu dem Ergebnis gekommen, dass es an dieser Stelle mittelfristig keinen Weg zu Dag Hammarskjöld zurück geben wird. Ich habe nur gemahnt, dass dort, wo es zum militärischen Einsatz kommt, Klarheit darüber herrschen sollte, in welchem Umfang dies der Fall sein soll und dass es dann an der erforderlichen politischen Unterstützung nicht fehlen darf. Der Begriff Militarisierung muss einem nicht gefallen, allerdings ist er ehrlich, wohingegen die Bezeichnungen „robust“ und „effektiv“ ein bisschen undeutlich klingen.

Zur Mandatierung, Herr Strässer, ja, das kann nicht nur politisch sinnvoll sein, dazu hat Herr Griep schon Stellung genommen, sondern auch völkerrechtlich ohne Weiteres möglich. Der Sicherheitsrat kann ein ganz offen formuliertes Mandat erlassen, das sich an alle Mitgliedstaaten richtet. Er kann dieses Mandat aber auch eingrenzen, und dafür gibt es auch eine ganze Reihe von Präzedenzfällen. Es gibt Fälle, in denen die jeweilige Regionalorganisation namentlich genannt worden ist. Soweit das politisch nicht erwünscht ist, wird eine Umschreibung gewählt, bei der jeder Eingeweihte weiß, wer gemeint ist. Völkerrechtliche Bedenken gegen eine solche Praxis bestehen nicht.

Zu Ihrer abschließenden Frage, Herr Vorsitzender, lautet meine Antwort, dass die friedenserhaltenden Missionen gewiss nicht insgesamt gescheitert sind, das wäre ein Fehlschluss aus den nicht zu übersehenden Schwierigkeiten. Wir begleiten die Einsetzung einer friedenserhaltenden Operation heute nicht per se mit Euphorie, sondern wir fragen genauer, ist das die richtige Situation für eine solche Operation, und verfügt die Operation über das richtige Mandat. Die Kernaufgabe einer solchen Operation ist aus meiner Sicht nach wie vor nicht der Menschenrechtsschutz, sondern die Bewahrung eines noch volatilen Friedens und die Vorsorge gegen einen Rückfall in den Konfliktzustand. Dass der Schutz von Zivilisten daneben inzwischen zum Standardrepertoire der Mandate geworden ist, auch wenn es faktische Grenzen seiner Verwirklichung gibt, empfinde ich als einen großartigen Fortschritt. Deutschland sollte die weiteren Reformbemühungen des Sekretariats, die von einer bemerkenswerten Selbstkritik ausgegangen sind, wohlwollend kritisch begleiten.

Der Vorsitzende: Ich kann mir eine Bemerkung nicht verkneifen. Das geht natürlich viel besser, wenn man selber Truppen stellt. Ich bedanke mich sehr herzlich für die konzentrierte Arbeit. Insbesondere bedanke ich mich bei Frau Hansen und den Herren Experten, den anderen Damen und Herren Experten für die Interventionen und die Fragen und Antworten. Ich glaube, es hat uns ein ganzes Stück weitergebracht. Es gibt auch eine relativ große Einmütigkeit oder wenigstens genug Gemeinsamkeiten, um an dem Punkt weiterzukommen. Für uns hat sich das sehr gelohnt, sehr herzlichen Dank und Ihnen allen, die zugehört und mitdiskutiert haben, auch sehr herzlichen Dank für die konzentrierte Sitzung. Ich schließe damit die Sitzung und wünsche Ihnen einen guten Abend.

Schluss der Sitzung: 18:55 Uhr



Tom Koenigs, MdB
Vorsitzender