

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Politik und Sicherheit

Sicherheitsrat:

Tätigkeit 2012

- **Niedrigste Konsensrate seit 2004**
- **Fokus Kongo, Mali und Somalia**
- **Rat bei Syrien-Krise tief gespalten**

Martin Binder · Monika Heupel

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Martin Binder und Monika Heupel, Sicherheitsrat: Tätigkeit 2011, VN, 3/2012, S. 127ff., fort.)

Im Jahr 2012 lag der Schwerpunkt der Bemühungen des **Sicherheitsrats der Vereinten Nationen** zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erneut auf Afrika. Neben konkreten Konflikten und Krisen beschäftigte sich der Rat weiterhin mit zahlreichen Querschnittsthemen.

Der Sicherheitsrat kam zu 184 öffentlichen Sitzungen zusammen und verabschiedete 53 Resolutionen sowie 29 Erklärungen des Präsidenten.

Neben den fünf ständigen Mitgliedern gehörten dem Rat im vergangenen Jahr die folgenden nichtständigen Mitglieder an: Aserbaidschan, Deutschland, Guatemala, Indien, Kolumbien, Marokko, Pakistan, Portugal, Südafrika und Togo.

Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten

Vom Sicherheitsrat behandelte Konflikte und Krisen

Der Sicherheitsrat verabschiedete im Jahr 2012 Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten zu Konflikten und Krisen in den folgenden Ländern: Afghanistan, Bosnien-Herzegowina, Burundi, Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Haiti, Irak, Jemen, Kongo (Demokratische Republik), Kosovo, Libanon, Liberia, Libyen, Mali, Palästina, Ruanda, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Südsudan, Syrien, Timor-Leste, Westsahara, Zentralafrikanische Republik und Zypern.

Drei Viertel der Resolutionen bezogen sich auf Konflikte und Krisen in Afrika (40 von 53). Besondere Aufmerksamkeit schenkte der Rat den Konflikten in der Demokratischen Republik Kongo, in Mali, Somalia und Syrien.

Mit Resolution 2076 reagierte der Sicherheitsrat auf die Bedrohung der Zivilbevölkerung in den östlichen Provinzen der **Demokratischen Republik Kongo** durch die »Bewegung des 23. März« (M23). Als die M23-Rebellen am 20. November gewaltsam in Goma, der Hauptstadt der Provinz Nord-Kivu, eindringen, verlangte der Sicherheitsrat in dieser Resolution den sofortigen Rückzug der Rebellen, die Auflösung der Bewegung und ein Ende der Unterstützung der M23 durch Dritte. Ferner erneuerte er das Waffenembargo und damit verbundene Sanktionen gegen Kongo. In einer weiteren Resolution (2078) stellte er Sanktionen in Aussicht, für jede Partei, die die M23-Rebellen unterstützt. Bereits im Juni hatte der Sicherheitsrat das Mandat der Stabilisierungsmission (MONUSCO) bis zum 30. Juni 2013 verlängert. In der gleichen Resolution unterstrich er, wie wichtig der Schutz von Zivilpersonen sei, und drängte die kongolesischen Behörden, den Sicherheitssektor zu reformieren (S/RES/2053).

Im Verlauf des Jahres 2012 befasste sich der Sicherheitsrat immer wieder mit dem Konflikt in **Mali**. Am 4. April verurteilte der Rat die Angriffe der Rebellen im Norden und drückte seine Sorge aus über Verbindungen aufständischer Gruppen zum internationalen Terrornetzwerk Al-Qaida, die sich verschlechternde humanitäre Lage in dem Land und die Gefährdung der malischen Weltkulturerbestätten (S/PRST/2012/9). Im Juli forderte das Gremium die Wiederherstellung der konstitutionellen Ordnung Malis und äußerte sich vorsichtig positiv gegenüber einer Anfrage der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS) und der Afrikanischen Union in Bezug auf die Autorisierung einer regionalen Stabilisierungsmission (S/RES/2056). In einer Resolution vom Oktober verlangte der Sicherheitsrat die Beendigung der massiven Menschenrechtsverletzungen durch alle

bewaffneten Gruppen und drohte den Rebellen mit Sanktionen, sollten diese ihre Verbindungen zum Al-Qaida-Netzwerk im islamischen Maghreb aufrechterhalten (S/RES/2071). Der Rat stellte im Fall entsprechender Empfehlungen des Generalsekretärs die Autorisierung einer Militärintervention in Aussicht. Der Generalsekretär betonte jedoch die Zuständigkeit der malischen Regierung und die Notwendigkeit einer Verhandlungslösung des Konflikts. Ein militärisches Eingreifen im Norden Malis wurde als letztes Mittel betrachtet. Als sich eine solche Verhandlungslösung nicht abzeichnete, verabschiedete der Sicherheitsrat im Dezember eine Resolution, welche eine Internationale Unterstützungsmission in Mali unter afrikanischer Führung (AFISMA) dazu autorisierte, »alle notwendigen Maßnahmen« zu ergreifen, um die malische Armee bei der Rückeroberung des Territoriums im Norden zu unterstützen (S/RES/2085).

Zu **Somalia** verabschiedete der Sicherheitsrat sechs Resolutionen mit den Zielen, den Staatsbildungsprozess zu unterstützen, gegen die Al-Shahaab-Miliz vorzugehen und das Problem der Piraterie in den Griff zu bekommen. Vor dem Hintergrund einer verbesserten Sicherheitslage aufgrund des Rückzugs der Al-Shahaab-Miliz aus Mogadischu im Jahr 2011 begrüßte der Sicherheitsrat im Februar den Umzug des UN-Sonderbeauftragten und des Politischen Büros (UNPOS) von Nairobi (Kenia), in dem es 17 Jahre residierte, in die somalische Hauptstadt. Er beschloss darüber hinaus eine Aufstockung der Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) um mehr als 5000 Personen auf maximal 17 731 Uniformierte (S/RES/2036). Aufgrund von Verzögerungen im Ablaufplan des Übergangsprozesses wurde das Mandat der Sanktionsüberwachungsgruppe im Juli verlängert (S/RES/2060). Im Oktober wurde ferner das Mandat der AMISOM verlängert – zunächst nur um 7 Tage (S/RES/2071), dann um weitere vier Monate (S/RES/2073). Der Übergangsprozess endete mit der Wahl eines neuen somalischen Staatspräsidenten, die vom Sicherheitsrat in Resolution 2067 begrüßt wur-

de. In der gleichen Resolution rief der Rat zur Bildung einer alle einschließenden, rechenschaftspflichtigen Regierung auf und legte Prioritäten fest für die Zeit nach dem Übergangsprozess. Mit Blick auf das Problem der Piraterie vor der Küste Somalias verlängerte der Sicherheitsrat im November die diesbezüglichen internationalen Maßnahmen um ein weiteres Jahr und forderte die neue somalische Regierung auf, Anti-Piraterie-Gesetze zu verabschieden (S/RES/2077).

Jenseits der Konflikte auf dem afrikanischen Kontinent, beschäftigte die seit dem Frühjahr 2011 fortdauernde schwere Krise in **Syrien** den Sicherheitsrat, die zu einer tiefen Spaltung seiner Mitglieder führte. In einer Erklärung des Präsidenten vom 21. März (S/PRST/2012/6) brachte der Sicherheitsrat seine volle Unterstützung der Bemühungen des Sondergesandten der Vereinten Nationen und der Arabischen Liga Kofi Annan zum Ausdruck, die Gewalt in Syrien zu beenden. Er rief die syrische Regierung auf, den in der Erklärung enthaltenen Sechs-Punkte-Plan Annans umzusetzen. Dieser sah unter anderem eine Waffenruhe vor.

Um die Einhaltung der Waffenruhe zu überwachen, autorisierte der Sicherheitsrat am 14. April in Resolution 2042 die Entsendung eines 30-köpfigen Vorausteams unbewaffneter Beobachter. Außerdem wurde von der syrischen Regierung verlangt, das Militär aus den Wohngebieten zurückzuziehen und keine schweren Waffen mehr einzusetzen. Da diese Waffenruhe nur unvollständig eingehalten wurde, verstärkte der Sicherheitsrat zehn Tage später das Vorausteam und mandatierte in Resolution 2043 zusätzlich eine 300 Personen starke Aufsichtsmission (UNSMIS), welche zunächst auf 90 Tage befristet war. Am 20. Juli wurde das Mandat der UNSMIS letztmalig um weitere 30 Tage verlängert (S/RES/2059). Die Bedingungen des Sicherheitsrats für eine abermalige Verlängerung waren, dass keine schweren Waffen mehr eingesetzt würden und die Gewalt derart zurückginge, damit die UNSMIS ihr Mandat ausüben könne. Da beide Bedingungen nicht gegeben waren, wurde die UNSMIS am 19. August eingestellt. Am 2. August trat Kofi Annan als Sondergesandter zurück und der ehemalige algerische Außenminister Lakhdar Brahimi übernahm zum 17. August dessen Posten.

Uneinigkeit bei formalen Abstimmungen

Wie in den vergangenen Jahren wurde die überwiegende Mehrheit der Entscheidungen des Sicherheitsrats im Konsens getroffen. Allerdings gab es bei vier Resolutionen Enthaltungen, und zwei Resolutionsentwürfe wurden durch das Einlegen eines Vetos durch ständige Mitglieder abgelehnt. Anteilig an allen Entscheidungen des Sicherheitsrats betrachtet, ergibt sich damit die niedrigste Konsensrate im Sicherheitsrat seit dem Jahr 2004.

Vetos

Insbesondere die Enthaltungen von Russland und China zu Resolutionsentwürfen in Reaktion auf den Konflikt in **Syrien** führten zu tiefen Gräben zwischen den Mitgliedern des Rates. Russland und China legten im Februar ein Veto ein gegen einen von Marokko eingebrachten Resolutionsentwurf (S/2012/77), der alle Konfliktparteien in Syrien zu einem Ende der Gewalt aufrief und von der syrischen Regierung verlangte, den Friedensplan der Arabischen Liga vom 22. Januar umzusetzen. Dieser Plan sah vor, dass die syrische Regierung den Einsatz von Gewalt beendet, alle politischen Gefangenen freilässt, die Armee aus den Wohngebieten zurückzieht und Demonstrationsfreiheit gewährt. Russland begründete sein Veto damit, dass der Resolutionstext eine unausgewogene Botschaft an Syrien sende und keine Vorschläge enthalte, wie Angriffe bewaffneter Gruppen sowie deren Verbindungen zu Extremisten beendet werden könnten. Russland kritisierte ferner, dass die Befürwortung eines Regimewechsels in Syrien durch einflussreiche Mitglieder der internationalen Gemeinschaft eine friedliche Lösung des Konflikts untergrabe. Als Begründung für sein Veto betonte China, dass eine Lösung des Konflikts die Souveränität, Unabhängigkeit und territoriale Integrität Syriens achten müsse, und kritisierte, dass die im Resolutionstext vorgesehene übermäßige Betonung des Ausübens von Druck auf die syrische Regierung die Lösung des Konflikts erschwere.

Am 19. Juli legten wiederum Russland und China ein Veto gegen einen von Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Portugal und den USA eingebrachten Resolutionsentwurf zu Syrien ein

(S/2012/538). Dieser sah eine Verlängerung der UNSMIS um 45 Tage vor, sowie die Androhung von Sanktionen gemäß Kapitel VII UN-Charta, sollte die syrische Regierung die Armee nicht innerhalb von zehn Tagen nach Verabschiedung der Resolution aus den Bevölkerungszentren abgezogen und den Einsatz schwerer Waffen beendet haben. Russland begründete sein Veto damit, dass eine Resolution nach Kapitel VII einer militärischen Intervention Tür und Tor öffnen würde, dass der Resolutionsentwurf einseitig sei, da er allein der Regierungsseite Sanktionen angedroht habe, und dass die Befürworter des Entwurfs eigene geopolitische Zielsetzungen verfolgten. China bemängelte ebenfalls die Einseitigkeit des Entwurfs, der nur die Regierungsseite unter Druck setze und damit eine politische Lösung des Konflikts erschwere.

Enthaltungen

Vier Resolutionen wurden mit Enthaltungen verabschiedet. Bei der Abstimmung zu Resolution 2058 am 19. Juli, in der das Mandat der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in **Zypern** (UNFICYP) bis 31. Januar 2013 verlängert wurde, enthielten sich Aserbaidschan und Pakistan ihrer Stimme. Die UNFICYP ist im Jahr 1964 eingerichtet worden und soll ein Aufflammen des Konflikts zwischen der griechisch-zyprischen und der türkisch-zyprischen Volksgruppe verhindern. Aserbaidschan kritisierte, dass die Vermittlungsmission des UN-Generalsekretärs durch den Resolutionstext unzureichend unterstützt würde. Pakistan bedauerte, dass die Resolution auf intransparente Weise zustande gekommen und die Sichtweise des UN-Generalsekretärs nicht in den Text eingeflossen sei.

Wiederum Aserbaidschan enthielt sich bei der Abstimmung zu Resolution 2063, welche das Mandat für den Hybriden Einsatz der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in **Darfur** (UNAMID) um ein weiteres Jahr verlängerte (bis 31. Juli 2013). Aserbaidschan begründete die Enthaltung mit dem Verweis, der Text spiegele die aktuelle Lage in der Region nicht angemessen wider und kritisierte erneut, dass die Resolution nicht auf offenem und transparentem Wege zustande gekommen sei.

Die Resolution 2068 wurde ebenfalls nicht einstimmig verabschiedet. Darin

brachte der Sicherheitsrat seine Bereitschaft zum Ausdruck, Akteure, die die Rechte von **Kindern in bewaffneten Konflikten** verletzen, mit gezielten Sanktionen zu belegen. Vier Mitgliedstaaten enthielten sich der Stimme: Aserbaidschan, China, Pakistan und Russland. China begründete seine Enthaltung mit dem Verweis auf die nationale Souveränität und die Bedeutung nationaler Präventionsmaßnahmen. Sanktionen zu verhängen, dürfe kein prioritärer Ansatz beim Schutz von Kindern in Konflikten sein. Nach Ansicht Aserbaidschans sei im Resolutionstext nicht ausreichend zur Sprache gekommen, wie verhindert werden könne, dass bei der Sanktionierung von Kinderrechtsverletzungen selektiv vorgegangen werde. Wie China betonte auch Russland, dass der Schutz von Kindern die Aufgabe der nationalen Regierung sei. Die Verhandlungen über internationale Instrumente müsse den Meinungen aller Mitglieder Rechnung tragen. Pakistan äußerte die gleichen Bedenken wie Russland.

Schließlich kam es zu einer Enthaltung bei der Verabschiedung von Resolution 2081, welche die Amtszeit der Richter des **Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien** verlängerte. Russland begründete seine Enthaltung mit dem Verweis, die Arbeit des Gerichtshofs sei unzulänglich, und es herrsche dringender Reformbedarf.

Thematische Arbeit

Wie in den Vorjahren verabschiedete der Sicherheitsrat neben Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten zu konkreten Krisen und Konflikten auch thematische Resolutionen. Diese Themen waren: Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, Internationale Gerichtsbarkeit, Friedenssicherungsmissionen und Konfliktnachsorge, der Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten, Kinder und bewaffnete Konflikte, Frauen und Frieden und Sicherheit, Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), Terrorismusbekämpfung sowie die entsprechenden Ausschüsse des Sicherheitsrats. Keines dieser Themen stellte eine Neuerung im Vergleich zu den Vorjahren dar.

Länderbesuche

Im Jahr 2012 unternahm der Sicherheitsrat drei Länderbesuche. Im Februar reis-

ten Mitglieder des Rates nach **Haiti**. Ziel war, sich ein Bild von den Wiederaufbau-bemühungen nach dem Erdbeben zu machen, die Arbeit der Stabilisierungsmision der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH) zu begutachten und die Sicherheitslage und den Grad der Festigung der Demokratie im Land zu untersuchen. Im Mai unternahm der Sicherheitsrat eine kombinierte Länderreise nach **Liberia, Côte d'Ivoire und Sierra Leone**. Schwerpunkte der Reise waren die Zukunft der zwei UN-Friedensmissionen beziehungsweise der einen politischen Mission, Fragen der Sicherheit in Westafrika und Flüchtlingsfragen. Der Besuch in **Timor-Leste** im November diente vor allem dazu, die fortgesetzte Unterstützung durch den Rat auch nach Abzug der Integrierten Mission der Vereinten Nationen in Timor-Leste (UNMIT) zu untermauern.

Sozialfragen und Menschenrechte

Rechte des Kindes:

59. bis 61. Tagung 2012

- Großer Bearbeitungsrückstand
- Diskussion zu Kinderrechten und Migration

Stefanie Lux

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Stefanie Lux über die 56. bis 58. Tagung 2011, VN, 6/2012, S. 274f., fort.)

Der **Ausschuss für die Rechte des Kindes (CRC)** hat allen Grund, stolz zu sein: Das **Übereinkommen über die Rechte des Kindes** (kurz: **Kinderrechtskonvention**) aus dem Jahr 1989 ist mit 191 Staaten das mit Abstand am meisten ratifizierte Menschenrechtsabkommen, nur die USA und Somalia fehlen unter den Vertragsstaaten. Seinen beiden Fakultativprotokollen sind inzwischen auch jeweils mehr als drei Viertel der Staatengemeinschaft beigetreten. Bis Ende 2012 hatten 150 Staaten das Protokoll betreffend die Beteiligung von Kindern in bewaffneten Konflikten (OPAC) ratifiziert, und 162 das

Protokoll betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie (OPSC). Seit dem Jahr 2011 verfügt das Übereinkommen über ein Individualbeschwerdeverfahren. Das entsprechende Protokoll hatten zwar Ende 2012 nur Thailand und Gabun ratifiziert, doch die Ausschussmitglieder äußerten sich zuversichtlich, dass schon im Jahr 2013 die erforderlichen zehn Ratifikationen für sein Inkrafttreten vorliegen würden.

Auf seinen drei Tagungen im Jahr 2012 (59. Tagung: 16.1.–3.2., 60. Tagung: 25.5.–11.6. und 61. Tagung: 17.9.–5.10.) prüfte der Ausschuss insgesamt 33 Berichte, 19 zum Übereinkommen, sechs zum OPAC und acht zum OPSC. Der Bearbeitungsrückstand lag Ende 2012 bei 107 Berichten und in etwa drei bis vier Jahren Wartezeit zwischen Einreichen und Prüfung eines Berichts.

Eine Allgemeine Bemerkung wurde im Jahr 2012 nicht verabschiedet, zudem beschloss der Ausschuss, vorerst keine neuen Themen aufzunehmen. Es fand jedoch ein **Tag der Allgemeinen Diskussion** zum Thema »Die Rechte des Kindes im Kontext internationaler Migration« statt. In seinen Empfehlungen forderte der CRC die Vertragsstaaten auf, sicherzustellen, dass die Rechte des Übereinkommens jederzeit vollständig gewährleistet sind, unabhängig vom Aufenthaltsstatus des Kindes oder seiner Eltern. In erster Linie zuständig für Kinder sollten zu jeder Zeit die für Kinderschutz zuständigen Ämter sein, nicht die Einwanderungsbehörden. Bei Entscheidungen, die Inhaftnahme, Rückkehr oder Abschiebung von Kindern oder ihren Eltern betreffen, sollte stets das Kindeswohl im Vordergrund stehen. Kinder, auch wenn von ihren Eltern oder gesetzlichem Vormund begleitet, sollten dabei immer als eigenständige Rechteinhaber behandelt und einzeln angehört werden. Kinder sollten nie kriminalisiert oder für ihren Aufenthaltsstatus oder den ihrer Eltern bestraft werden. Eine Inhaftnahme eines Kindes wegen des Status seiner Eltern sei dabei immer ein Verstoß gegen die Kinderrechte und im Widerspruch zum Kindeswohl. Generell sollten Staaten jedoch sicherstellen, dass Kinder nicht von ihren Eltern getrennt werden, Familienzusammenführungen sollten begünstigt werden und Eltern nicht in Haft genommen oder abgeschoben werden, wenn ihre Kinder die Staatsbürgerschaft des