

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Politik und Sicherheit

Sicherheitsrat: Tätigkeit 2008

- Sudan höchste Priorität
- Piraterie am Horn von Afrika
- Uneinigkeit bei den Krisen in Georgien und Simbabwe

Katharina Höne

(Mit diesem Beitrag beginnt eine jährliche Berichterstattung über die Arbeit des Sicherheitsrats. Sie ergänzt die Übersichten zu den Dokumenten des Sicherheitsrats in jedem Heft.)

Trotz neuer Spannungen in Kenia und am Horn von Afrika sowie teilweise dramatischer Verhandlungen über die Krisen in Georgien und Simbabwe war die Arbeit des Sicherheitsrats im Jahr 2008 im Wesentlichen durch Kontinuität geprägt. Dies zeigte sich bei der Arbeit im Hinblick auf einzelne Konflikte wie auch auf seine themenbezogenen Beratungen. Im Jahr 2008 fanden 217 öffentliche Sitzungen und 153 informelle (nichtöffentliche) Konsultationen statt. Der Rat verabschiedete 64 Resolutionen und 48 Erklärungen des Präsidenten.

Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten

Vom Sicherheitsrat behandelte Konflikte und Krisen

Zu den innerstaatlichen Krisen, die im Jahr 2008 auf der Agenda des Rates blieben oder neu hinzukamen, zählen die Krisen in Kenia, Myanmar und Simbabwe. Entscheidungen aus dem Jahr 2007, deren Überwachung und Durchführung nun im Vordergrund standen, beinhalteten den hybriden Einsatz der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID, S/RES/1769), die Mission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik und in Tschad (MINURCAT, S/RES/1778) und die durch den Sicherheitsrat autorisierte Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMI-

SOM, S/RES/1744). Der Rat befasste sich insbesondere mit der Förderung von vier politischen Abkommen: der Erklärung von Annapolis, dem Abkommen von Ouagadougou für Côte d'Ivoire, dem Umfassenden Friedensabkommen für Sudan und den Anfang 2008 in der Demokratischen Republik Kongo geschlossenen Vereinbarungen. Vom Sicherheitsrat verabschiedete Resolutionen betrafen folgende Konflikte, Post-Konflikt- oder für Frieden und Sicherheit relevante Situationen: Afghanistan, Äthiopien und Eritrea, Bosnien-Herzegowina, Burundi, Côte d'Ivoire, Georgien, die Region der Großen Seen, Haiti, Irak, Iran, Demokratische Republik Kongo, Liberia, Ruanda, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Timor-Leste, Tschad und Zypern. Im Folgenden lohnt es, einige dieser Situationen näher zu betrachten (siehe auch weiter unten ›Länderbesuche‹).

Sudan blieb – wie auch schon im Jahr 2007 – für den Sicherheitsrat von höchster Priorität. Die Zahl der Resolutionen zu Sudan stieg von 14 im Vorjahr auf 28 an. Rückschläge bei der Umsetzung des Umfassenden Friedensabkommens zwischen Nord- und Südsudan und der Ausbruch neuer Kämpfe in der Region Abyei im Süden des Landes waren Gründe für die vermehrte Befassung des Rates mit dem Land. Eine Erklärung des Präsidenten (S/PRST/2008/21) rief erneut zur uneingeschränkten Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) auf. Auch die Frage eines Haftbefehls des IStGH gegen Präsident Omar al-Bashir wurde behandelt. Hier war die Frage, ob man dies mit einer Verlängerung des Mandats für UNAMID verbinden sollte. Resolution 1828 verlängert zwar das Mandat um ein Jahr, stellt aber nicht diese Verbindung her, weshalb sich die USA der Stimme enthielten (Pressemitteilung SC/9412). Das Mandat zur Überwachung der Einhaltung des Umfassenden Friedensabkommens für die UN-Mission in Sudan (UNMIS) wurde ebenfalls um ein Jahr verlängert (S/RES/1812).

Nach neuerlichen militärischen Offensiven im Osten der Demokratischen Republik **Kongo** im Herbst 2008 verabschiedete der Rat zwei Erklärungen des Präsidenten (S/PRST/2008/38 und /40), die die

Gewaltexzesse verurteilten und Besorgnis über die damit verbundene Verschlechterung der humanitären Lage äußern. Der Sicherheitsrat reagierte auf die erneut aufflammende Gewalt mit der Verlängerung des Mandats der Mission der Vereinten Nationen in Kongo (MONUC) sowie deren Neuausrichtung. Die wichtigsten Punkte des modifizierten Mandats sind: **1.** die Friedenstruppe soll sich auf die Region der Kivus im Osten konzentrieren; **2.** die Sicherheit von Zivilisten, humanitären Helfern und UN-Personal wird zum Hauptziel der Mission erklärt; **3.** um dies umsetzen zu können, werden bis zu 19 815 Soldaten und 760 Militärbeobachter bewilligt (S/RES/1843 und S/RES/1856).

Die Zahl der **Somalia** betreffenden Resolutionen hat sich im Vergleich zum Vorjahr auf zehn verdreifacht. Hauptgrund für den Anstieg war das Problem der Piraterie vor der somalischen Küste. Der Sicherheitsrat betrat mit seiner Resolution 1816 völkerrechtliches Neuland. Die Resolution autorisiert für eine Zeit von sechs Monaten Staaten, mit ihren Schiffen in die Hoheitsgewässer Somalias einzulaufen und Seeräuber mit allen völkerrechtlich zulässigen Maßnahmen zu bekämpfen. Im Dezember verlängerte der Rat diese Autorisierung (S/RES/1846) und erlaubte den Staaten zusätzlich, Einsätze vom Festland aus zu führen (S/RES/1851).

Für den **Nahost-Konflikt** war Resolution 1850 von großer Bedeutung. Ein Jahr nach der Konferenz von Annapolis verabschiedet, drückt sie Unterstützung für die Arbeit des Nahost-Quartetts und den Annapolis-Prozess aus, der als unumkehrbar bezeichnet wird. Als Reaktion auf die militärischen Auseinandersetzungen im Gaza-Streifen veröffentlichte der Sicherheitsrat zunächst eine Presseerklärung (SC/9559), in der die sofortige Beendigung aller Gewalt gefordert wird. Am Abend des 31. Dezembers berief er eine offene Sitzung ein (S/PV.6060), in der auch israelische und palästinensische Vertreter gehört wurden. Der Generalsekretär verurteilte die Raketenangriffe der palästinensischen Hamas wie auch die unverhältnismäßige Reaktion von israelischer Seite. Die Diskussion endete ohne Ergebnis.

Uneinigkeit bei der Konfliktbearbeitung

Gängige Praxis im Sicherheitsrat ist, möglichst alle Beschlüsse im Konsens zu treffen, um so die Chancen ihrer Umsetzung zu erhöhen; förmliche Abstimmungen waren im Jahr 2008 nur in vier Fällen nötig. Unter diesen vier Fällen war ein Resolutionsentwurf, der aufgrund eines Vetos nicht verabschiedet wurde. Trotz dieses Bekenntnisses zum Konsens gab es weitere Fälle, in denen die Uneinigkeit unter den 15 Mitgliedstaaten offen zutage trat. Besonders deutliche Beispiele waren die Beratungen zu dem Krieg in Georgien, der Unabhängigkeit Kosovos und der Situation in Simbabwe.

Der Krieg in **Georgien** im August 2008 führte zu einer ganzen Reihe von Beratungen, im Ergebnis konnte man sich jedoch nicht auf eine Resolution einigen. Ein französischer Textentwurf war von Russland abgelehnt worden, mit der Begründung, der Text gefährde den russischen ›Sechspunkte-Plan‹ (SC/9429).

Nach der Unabhängigkeitserklärung **Kosovos** im Februar 2008 stellte Generalsekretär Ban Ki-moon einen Bericht mit Vorschlägen zur Umstrukturierung der Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen in Kosovo (UNMIK) vor (S/2008/354 und SC/9366). Die Vorschläge wurden von amerikanischer Seite begrüßt, von Russland jedoch abgelehnt. Eine Resolution des Rates war zwar in diesem Fall nicht notwendig, doch der Rat war damit nicht in der Lage, sich mit einer Stimme zur notwendigen Umstrukturierung der UNMIK zu äußern.

Die innerstaatlichen Auseinandersetzungen nach der ersten Runde der Präsidentschaftswahlen in **Simbabwe** im März 2008 sind ein weiteres Beispiel für eine dichte Reihe von Beratungen im Rat, die jedoch ergebnislos blieben. Im Fall Simbawes kam es lediglich zu einer Erklärung des Präsidenten (S/PRST/2008/23). Bei der Abstimmung zu einem Resolutionsentwurf (S/2008/447, S/PV.5933 und SC/9396), der auch Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII beinhaltet hätte (Reisebeschränkungen und das Einfrieren ausländischer Konten), machten die ständigen Mitglieder China und Russland von ihrem Veto Gebrauch. Ferner gaben auch die nichtständigen Mitglieder Libyen, Vietnam und Südafrika ein negatives Votum ab. Von russischer und chinesischer

Seite wurde auf das Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines souveränen Staates verwiesen und betont, dass die dem Rat vorliegende Situation keine Gefahr für den internationalen oder regionalen Frieden und die Sicherheit darstelle (SC/8939).

Thematische und administrative Arbeit

Die Zahl der thematischen Resolutionen hat sich im Vergleich zum Vorjahr von fünf auf zwölf mehr als verdoppelt. Hierbei handelte es sich zum einen um fünf Resolutionen zur Verlängerung der Amtszeiten von ständigen und *Ad-litem*-Richtern an den Internationalen Strafgerichtshöfen für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda beziehungsweise zur Bereitstellung von weiteren *Ad-litem*-Richtern für beide Tribunale durch Ernennung des Generalsekretärs.

Die anderen thematischen Resolutionen des Rates beschäftigten sich mit Frauen und Frieden und Sicherheit, der Bedrohung von Frieden und Sicherheit durch terroristische Akte, der Kooperation mit Regionalorganisationen und der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Diese und weitere Themen wurden im Rahmen von Erklärungen des Präsidenten durch den Rat bearbeitet: Frieden und Sicherheit in Afrika, Kinder in bewaffneten Konflikten, die Rolle des Sicherheitsrats bei der Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors, Friedenskonsolidierung, der Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten, Terrorismus als Bedrohung von Frieden und Sicherheit, Frauen und Frieden und Sicherheit und die Stärkung kollektiver Sicherheit im Rahmen allgemeiner Fragen der Abrüstung.

Drei dieser Themen sollen im Folgenden herausgegriffen werden: Terrorismus, Nichtverbreitung und Abrüstung. Der Sicherheitsrat verurteilte die terroristischen Anschläge in Somalia, Pakistan und Algerien. Eine Erklärung des Präsidenten am Ende des Jahres (S/PRST/2008/45) verurteilte terroristische Akte in ihrer Gesamtheit und rief zur Stärkung der bestehenden internationalen Mechanismen sowie zu engerer Kooperation auf.

Im Bereich Terrorismus und Nichtverbreitung ist vor allem Resolution 1810 hervorzuheben. Diese stärkt den so genannten 1540-Ausschuss des Sicherheitsrats, der die Einhaltung von Resolution 1540(2004) überprüft, welche Staaten nach Kapitel

VII dazu verpflichtet, die Entwicklung oder Verbreitung von nuklearen, chemischen und biologischen Waffen durch nichtstaatliche Akteure zu unterbinden oder zu verhindern. Resolution 1810 verlängert das Mandat des Ausschusses bis zum 25. April 2011, ruft die Staaten zu uneingeschränkter Zusammenarbeit auf und gibt einen umfassenden Bericht zum Stand der Umsetzung der Resolution 1540 in Auftrag.

Allgemeine Fragen der Abrüstung waren zum ersten Mal im neuen Jahrhundert Gegenstand der Arbeit des Rates. In einer Erklärung des Präsidenten (S/PRST/2008/43) wurde die Bedeutung von Abrüstung für Frieden und Sicherheit hervorgehoben. Dem vorausgegangen war ein Konzeptpapier der costa-ricanischen Präsidentschaft, das die Beschäftigung des Rates mit diesem Thema mit Verweis auf Art. 26 der UN-Charta begründete und die Staaten dazu aufrief, ihre militärischen Ausgaben zu reduzieren und mehr Mittel in die soziale und wirtschaftliche Entwicklung ihrer Länder zu investieren (S/2008/697). In der anschließenden offenen Debatte (S/PV.6017) wurde jedoch deutlich, dass dieses Thema im Spannungsfeld der Zuständigkeiten zwischen Sicherheitsrat und Generalversammlung steht.

Länderbesuche

Ein zusätzliches Arbeitsinstrument des Sicherheitsrats sind Besuche einiger seiner Mitglieder in Länder oder Regionen, die vom Rat behandelt werden. Der Durchschnitt der letzten zehn Jahre liegt bei knapp drei Besuchen pro Jahr. Im Jahr 2008 entsandte der Sicherheitsrat zwei Missionen, die nicht zuletzt auch inhaltliche Schwerpunkte widerspiegeln. Im Mai und Juni besuchte eine Delegation des Rates die fünf afrikanischen Staaten Sudan, Dschibuti, Tschad, Demokratische Republik Kongo und Côte d'Ivoire (SC/9363 und S/2008/460). Mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten waren die Ziele dieser Besuche, politische Einigungsprozesse zu unterstützen, den Einsatz der UN-Truppen vor Ort zu begutachten und die Kooperation mit den verschiedenen Organisationen des UN-Systems anzumahnen. In **Sudan** trafen sich Vertreter des Sicherheitsrats mit Präsident al-Bashir und Mitgliedern der Regierung. Schwerpunkte waren das Umfassende Friedensabkommen sowie die Kooperation der Behör-

den mit UNAMID und dem IStGH. Die Delegation kam bei ihrem Besuch in Darfur zu dem Ergebnis, dass die humanitäre Situation sich verschlechtert hatte. In **Dschibuti** trafen sich Mitglieder des Rates mit Vertretern der somalischen Übergangsregierung und der Opposition. Ziel war, den politischen Prozess voranzutreiben und die kritische Frage der Präsenz äthiopischer Truppen in Somalia anzusprechen. In **Tschad** trafen sich Ratsmitglieder mit Vertretern der mittlerweile beendeten Militärmission der Europäischen Union in Tschad und der Zentralafrikanischen Republik (EUFOR Chad/CAR) sowie mit Vertretern der MINURCAT. Ferner besuchten sie ein Flüchtlingslager in der Nähe der Grenze zu Sudan. Die vollständige Entsendung der für MINURCAT bewilligten Soldaten und Zivilkräfte wurde angemahnt und die Sicherheitslage der Flüchtlinge als besorgniserregend beschrieben. In **Kongo** trafen sich Sicherheitsratsmitglieder mit Vertretern der MONUC, anderen UN-Mitarbeitern, Vertretern der Regierung, politischer Gruppen und der Zivilgesellschaft. Kritische Punkte waren die Kooperation mit den Vereinten Nationen, Nachforschungen des IStGH in Bezug auf Kriegsverbrechen und die Situation in den Flüchtlingslagern. Hauptziel des Besuchs von **Côte d'Ivoire** war die Förderung des Abkommens von Ouagadougou. Bei der Vorbereitung der Präsidentschaftswahlen wurden Fortschritte festgestellt, im Bereich Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration jedoch nicht.

Im November besuchte eine Delegation des Sicherheitsrats **Afghanistan** (S/2008/782). Dies war der dritte Besuch seit 2002. Aufgrund der gefährdeten Sicherheitslage besuchte die Gruppe nur Kabul und Herat. Sie traf sich mit zahlreichen relevanten innenpolitischen und internationalen Akteuren, etwa mit dem afghanischen Präsidenten Hamid Karsai und dem Sondergesandten des Generalsekretärs Kai Eide. Der Missionsbericht nennt insgesamt fünf positive Entwicklungen in Afghanistan, darunter die deutliche Verbesserung der Beziehungen zu Pakistan, der Rückgang des Opiumanbaus und die Verbesserung subnationaler Regierungsstrukturen. Der Bericht betont die wichtige Rolle der UN und vor allem die Koordinierungsfunktion der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA). Bei den Menschenrechten

seien Fortschritte seit 2001 erkennbar, aber die Gefahr der Umkehrung dieses Trends, insbesondere in Bezug auf die freie Meinungsäußerung, sei gegeben (S/2008/782, Abs. 53). Angesichts der gestiegenen Zahl der gewaltsamen Zwischenfälle ist eine wichtige Schlussfolgerung des Berichts, dass sich Afghanistan zwar einer komplexer werdenden Sicherheitslage gegenüber sieht, man jedoch nicht von einer Sicherheitskrise sprechen kann (S/2008/782, Abs. 46).

Quellen: Report of the Security Council, 1 August 2007 – 31 July 2008, General Assembly, Official Records, Sixty-third Session, Supplement No. 2, United Nations, New York 2008, UN Doc. A/63/2(SUPP), http://www.un.org/Docs/sc/annua108_toc.htm; Security Council Round-up 2008, Department of Public Information, United Nations, New York 2009, <http://www.un.org/geninfo/faq/briefingpapers/securitycouncilroundup2008.pdf>; Allgemeine Informationen: Security Council Report: <http://www.securitycouncilreport.org>

Sozialfragen und Menschenrechte

Ausschuss gegen Folter: 40. und 41. Tagung 2008

- Immer noch systematische Folter
- Bedenkliche rechtliche Grauzonen bei der Terrorismusbekämpfung
- Unterausschuss legt ersten Jahresbericht vor

Jelena Bäumler

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Friederike Bredt, Ausschuss gegen Folter, 38. und 39. Tagung 2007, VN, 2/2009, S. 85f., fort.)

Das **Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe** (kurz: **Anti-Folter-Konvention**) zählte Ende der 41. Tagung (November 2008) unverändert zum Vorjahr 145 Vertragsstaaten. 56 davon haben die Kompetenzen des **Ausschusses gegen Folter (CAT)** sowohl nach Art. 21 als auch Art. 22 der Konvention anerkannt. Weitere vier Staaten ha-

ben die Kompetenz ausschließlich nach Art. 21 und weitere acht Staaten ausschließlich die nach Art. 22. anerkannt. Art. 21 erlaubt es dem CAT, Staatenbeschwerden entgegenzunehmen; Art. 22 befugt ihn, Individualbeschwerden entgegenzunehmen.

Der aufgrund des Fakultativprotokolls eingerichtete **Unterausschuss zur Verhütung von Folter (SPT)**, bestehend aus zehn Experten, ist befugt, in den – bislang 37 – Vertragsstaaten des Protokolls Haftanstalten, geschlossene Abteilungen psychiatrischer Kliniken, Transitzone an Flughäfen und ähnliches zu besuchen und vertrauliche Empfehlungen abzugeben. In seinem ersten Jahresbericht stellte der SPT allgemein seine Arbeit vor und berichte über die ersten beiden Staatenbesuche in Benin und Mexiko. Die Mitglieder des SPT hatten sich vor allem auf Präventionsmaßnahmen und den Schutz von Personen in Haftverhältnissen konzentriert. Sie hatten Recherchen angestellt sowie Gespräche mit Beamten, Häftlingen, Vertretern von Menschenrechtsorganisationen und der Zivilgesellschaft geführt. Im Bericht kritisierte der SPT, dass die meisten Staaten ihrer Verpflichtung, nationale Präventionsmechanismen einzurichten, noch nicht nachgekommen seien, obwohl das Fakultativprotokoll die Umsetzung dieser Vorgaben innerhalb eines Jahres vorschreibt. Außerdem wurde auf die verbesserte Zusammenarbeit zwischen dem SPT und anderen UN-Einrichtungen, internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft hingewiesen.

Bezüglich der Individualbeschwerden ist festzuhalten, dass beim CAT seit 1989 insgesamt 384 Beschwerden eingegangen sind. Diese betrafen insgesamt 29 Staaten, wobei der Ausschuss in 158 Fällen eine Entscheidung getroffen hat und in 48 Fällen eine Verletzung festgestellt hat. Auch bei den im Jahr 2008 behandelten Beschwerden wurden Verstöße gegen das Folterverbot festgestellt. Alle Beschwerden jedoch, die sich auf Art. 3 der Anti-Folter-Konvention (Auslieferungsverbot) stützten, führten nicht zum Erfolg, da die Beschwerdeführer nicht ausreichend nachweisen konnten, dass ihnen in den jeweiligen Ländern tatsächlich Folter drohte.

Der CAT hielt im Jahr 2008 zwei turnusgemäße Tagungen ab (28.4.–16.5. und 3.–21.11.2008). Er behandelte insgesamt 15 Staatenberichte.