

Politik und Sicherheit

Sicherheitsrat:

Informelle Arbeitstagung 2012

- Mehrheitlich Erfolge, bei Syrien Versagen
- Länderbesuche und Frühwarnung werden positiv gesehen
- Nichtständige Mitglieder selbstbewusster

Helmut Volger

Seit dem Jahr 2002 findet einmal im Jahr außerhalb des Gebäudekomplexes der Vereinten Nationen eine Arbeitstagung (workshop) des Sicherheitsrats in informellem, vertraulichem Rahmen statt. Die finnische Regierung hatte dieses Format dem Rat vorgeschlagen, um den neugewählten nichtständigen Mitgliedern des Rates die Themen und Arbeitsmethoden näherzubringen. Die Tagung entwickelte sich bald zu einer umfassenden Bilanz-Arbeitstagung. Die ausscheidenden Ratsmitglieder gaben ihre Erfahrungen weiter und die anderen Mitglieder diskutierten die politischen Erfolge und Misserfolge des Rates und seine Arbeitsmethoden.

Die Offenheit der Debattenbeiträge erklärt sich aus der Vorgabe, dass der anschließend verfasste Bericht auf die Nennung von Namen und Staaten verzichtet und nur die vertretenen Standpunkte referiert. Damit ist zwar keine Zuordnung der Standpunkte zu einzelnen Nationen möglich, jedoch ist aus den Berichten ablesbar, welche Kontroversen geführt werden beziehungsweise in welchen Punkten Konsens herrscht.

Am 9. Mai 2013 legte die Ständige Vertretung Finnlands ihren Bericht über die Arbeitstagung 2012 des Rates (UN Doc. S/2013/280) vor, die am 15. und 16. November 2012 im Arrowwood Conference Center in Rye Brook, New York, stattgefunden hatte.

Erfolge und Misserfolge

Während in der internationalen Öffentlichkeit oft die Meinung vertreten wurde, der Sicherheitsrat habe in der Friedenssicherung im Jahr 2012 versagt und sei von tiefen Gegensätzen zerrissen, waren die Ratsmitglieder bei der Arbeitsta-

gung anderer Ansicht: Es bestand »breiter Konsens«, dass der Rat im Jahr 2012 weitgehend in der Lage gewesen sei, seine Aufgaben in der internationalen Friedenssicherung zu erfüllen und dass er bei den »meisten Problemen zu einem gemeinsamen Standpunkt« gefunden habe, trotz tiefer Meinungsverschiedenheiten in der Syrien-Frage. Die Mehrheit der Ratsmitglieder beurteilte das Engagement des Rates in Libyen, Somalia, Sudan, Südsudan und Jemen als relativ erfolgreich (S. 7).

Auf der anderen Seite wurde mehrheitlich die Ansicht vertreten, ein schwerwiegendes Versagen des Rates sei im Fall Syrien zu verzeichnen. Hier hätten tiefgreifende Meinungsunterschiede wirksame Maßnahmen verhindert (S. 7f.). Immerhin habe der Rat immer wieder nach einer gemeinsamen Position gesucht und sich auf eine Reihe von Erklärungen des Ratspräsidenten und Presseerklärungen geeinigt sowie die Sondergesandten des Generalsekretärs politisch unterstützt (S. 8).

Was den Konfliktraum Naher Osten angeht, kritisierten mehrere Ratsmitglieder »die Unfähigkeit oder den mangelnden Willen« des Rates, sich den diesbezüglichen Friedens- und Sicherheitsproblemen zu widmen (S. 8).

Regionalorganisationen in der Friedenssicherung

Unter den Ratsmitgliedern herrschte weitgehend Konsens, dass sich bei den Konflikten in Libyen, Jemen, Mali, Somalia und Sudan/Südsudan die Zusammenarbeit des Sicherheitsrats mit Regionalorganisationen, vor allem mit der Afrikanischen Union (AU) und der Liga der Arabischen Staaten, als »hilfreich« erwiesen habe (S. 9f.). Hervorgehoben wurden in diesem Zusammenhang die »thematischen Debatten« (öffentliche Debatten unter Beteiligung von Nichtmitgliedern des Rates) über die Zusammenarbeit mit der AU am 12. Januar 2012 (UN Doc. S/PV.6702 und S/PV.6702 – Resumption 1) und mit der Liga der Arabischen Staaten am 26. September 2012 (UN Doc. S/PV.6841); Letztere auf Initiative Deutschlands (S. 9).

Frühwarnsystem

Mehrere Delegierte hoben die Bedeutung der Überblick-Briefings (horizon-scanning briefings) über die aktuelle Konfliktslage durch die Hauptabteilung für Politische Angelegenheiten des Sekretariats für die

frühzeitige Befassung mit Konflikten hervor. So habe ein solches Briefing im Februar 2012 auf die Situation in Mali aufmerksam gemacht (S. 10). Es fehle jedoch an einem schlüssigen Konzept der Konfliktprävention. Der Rat befasse sich überwiegend mit akuten Konflikten, statt mit deren Prävention, so die Delegierten (S. 10).

Arbeitsmethoden

Einen weiteren Schwerpunkt der Debatten bildete die informelle Reform der Arbeitsmethoden des Rates: viele Redner hoben hervor, dass sich der Sicherheitsrat als das »anpassungsfähigste Organ der Vereinten Nationen erwiesen habe in Hinblick darauf, eine Reihe von Veränderungen seiner Arbeitsmethoden zu beschließen, um die Effizienz und Transparenz zu erhöhen« (S. 14). Es habe trotz des erheblichen Gewichts von Ritualen und Traditionen jedes Jahr Verbesserungen der Arbeitsmethoden gegeben, die sich vor allem an dem Maßnahmenkatalog orientierten, der in der Mitteilung des Ratspräsidenten vom 26. Juli 2010 zur Reform der Arbeitsmethoden (UN Doc. S/2010/507) enthalten sei. Es seien aber, so betonten viele Debattenredner, weitere Reformen erforderlich (S. 14).

Die Delegierten hoben als positive Veränderungen im Jahr 2012 in dieser Hinsicht hervor: eine Zunahme der offenen Aussprachen (open debates), also formeller öffentlicher Sitzungen mit Rederecht für alle UN-Mitgliedstaaten, und der Treffen nach der Arria-Formel, das heißt informeller Treffen der Ratsmitglieder, um in vertraulicher Atmosphäre Ansichten von Nichtmitgliedstaaten, NGOs oder Expertinnen und Experten anzuhören (vgl. Helmut Volger, Mehr Transparenz und mehr Beteiligung. Die informelle Reform der Arbeitsmethoden des UN-Sicherheitsrats, VN, 5/2010, S. 195–203) sowie ein stärkeres Engagement des Ratspräsidenten gegenüber den Medien und eine verbesserte Internetseite des Rates, die einen leichteren Zugang zu Informationen ermöglicht.

Vor allem die große Bedeutung der thematischen Debatten (thematic debates) hoben viele Redner hervor, wie sie im Jahr 2012 unter anderem zu den Themen »Friedenskonsolidierung«, »Frauen und Frieden und Sicherheit« und »Kinder und bewaffnete Konflikte« stattgefunden hat-

ten. Sie seien, so ein Debattenredner, ein »wesentlicher Ausdruck der normativen Rolle des Rates« und hätten eine wichtige Informationsfunktion. Ein anderer Sprecher ergänzte, die thematischen Debatten böten gerade den nichtständigen Mitgliedern eine gute Gelegenheit, sich »in die Arbeit des Rates mit eigenen Beiträgen einzubringen« (S. 12f.).

Kritisch hinterfragt wurde von vielen Rednern die Dynamik der informellen Konsultationen, also der nichtöffentlichen Ratssitzungen informeller Art, in welchen die Ratsmitglieder Beschlüsse über Maßnahmen, Resolutionsentwürfe oder Mitteilungen des Ratspräsidenten vorbereiten (vgl. Volger, siehe oben, S. 199). Statt »informell und interaktiv« zu sein, würden bei den Konsultationen vorbereitete Stellungnahmen verlesen, die Sitzungen würden nach einem bestimmten »Drehbuch ablaufen«, die »Delegierten würden nur ihre Standardpositionen wiederholen«, statt einen interaktiven Meinungsaustausch zu beginnen. Allerdings, so räumte man ein, läge dies weniger an den UN-Delegierten als an den oft strikten Weisungen ihrer Regierungen (S. 17).

Rolle der nichtständigen Mitglieder

Ausführlich beschäftigte sich die Arbeitstagung mit der Rolle der nichtständigen Ratsmitglieder: Kritisch wurde angemerkt, dass die fünf ständigen Mitglieder die Arbeitsweise und Themenstellung des Rates maßgeblich bestimmen würden. Hinzu käme, dass die geringeren personellen Ressourcen die nichtständigen Mitglieder oft daran hindern würden, sich auf Sitzungen ebenso gründlich wie die ständigen Mitglieder vorzubereiten. Die nichtständigen Mitglieder seien im Hinblick auf Informationen stärker auf das Sekretariat angewiesen. Hilfreich wären in dieser Situation vor allem Reisen des Rates in Konfliktgebiete, die alle Mitglieder mit Informationen aus erster Hand versorgen könnten (S. 19).

Was ihren Einfluss auf die Entscheidungsfindung angeht, zeigten die nichtständigen Mitglieder nüchternen Realismus: Nichtständige Mitglieder »hätten die Möglichkeit, konstruktive, wenn auch bescheidene, Beiträge zu leisten« (S. 21). Es ginge für sie vor allem darum, geeignete Aufgaben und Themen für ihre Mitarbeit zu finden, unter anderem in Form thematischer Debatten während ihrer

Ratspräsidentschaft. Sie sollten, so empfahlen mehrere Delegierte, sich an der Redaktionsarbeit an Ratstexten so früh wie möglich beteiligen, sollten eigene Textentwürfe vorlegen oder Änderungsvorschläge für vorhandene Textentwürfe machen (S. 22). Um effektiv im Rat arbeiten zu können, sollten sich die Regierungen der nichtständigen Ratsmitglieder rechtzeitig mit den im Rat zur Diskussion stehenden globalen Problemen befassen und eine effektive Vernetzung mit der UN-Botschaft in New York sicherstellen (S. 22).

Reform des Sicherheitsrats

Skeptisch äußerten sich die UN-Botschafter zur Frage der Strukturreform: Man habe im Jahr 2012 die Frage einer Reform der Mitgliedschaft nicht im Rat diskutiert, sondern das Thema der Generalversammlung überlassen. Dort habe es keine Fortschritte gegeben. Es bliebe offen, ob »einige der ständigen Mitglieder mit weitreichenden Reformschritten« einverstanden seien (S. 22).

Fazit

Der Bericht über die Arbeitstagung 2012 des Sicherheitsrats macht deutlich, dass die nichtständigen Mitglieder in den letzten Jahren an politischem Selbstbewusstsein gewonnen haben und sich geeignete Aufgaben in der Ratsagenda suchen, ohne andererseits ihre Einflussmöglichkeiten zu überschätzen. Die informelle Reform der Arbeitsmethoden, die vor allem durch das Engagement vieler nichtständiger Ratsmitglieder seit Mitte der neunziger Jahre und durch die beiden Reformtexte (die Mitteilungen des Ratspräsidenten UN Doc. S/2006/5007 und S/2010/507) vorgebracht wurde, stärkt die Position der nichtständigen Mitglieder, weil die größere Transparenz der Arbeit und die Einbeziehung von Nichtmitgliedstaaten sowie von Sekretariatsmitarbeitern, nationalen Politikerinnen und Politikern und NGOs den oft dominierenden Einfluss der ständigen Ratsmitglieder zugunsten der nichtständigen Mitglieder verringert hat.

Berichte: Die Berichte der vorangegangenen Arbeitstagungen (bis auf die Tagung 2002) finden sich unter folgenden Dokumenten-Nummern: UN Doc. S/2004/135, S/2005/228, S/2006/483, S/2007/137, S/2008/195, S/2009/193, S/2010/177, S/2011/484, S/2012/190.

Sozialfragen und Menschenrechte

Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats:

8. und 9. Tagung 2012

- Schwierige Diskussion über »traditionelle Werte«
- Überlegungen zu einer Konvention für auf dem Land lebende Menschen
- Fünf neue Studienthemen vorgeschlagen

Norman Weiß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Norman Weiß, Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats, 6. und 7. Tagung 2011, VN, 6/2012, S. 271f., fort.)

Der Beratende Ausschuss (Advisory Committee – AC) des UN-Menschenrechtsrats (MRR) besteht aus 18 in ihrer persönlichen Eigenschaft tätigen Sachverständigen. Das Gremium kommt in der Regel zu zwei Tagungen im Jahr für maximal zehn Arbeitstage in Genf zusammen. Der AC soll dem MRR als Think Tank zur Seite stehen; er erstellt nach Aufforderung durch den Rat Studien und berät ihn forschungsbasiert.

Im Jahr 2012 kam der AC zu zwei Tagungen nach Genf: vom 20. bis 24. Februar (8. Tagung) und vom 6. bis 19. August (9. Tagung). Nachstehend werden die wichtigsten Ergebnisse beider Tagungen thematisch zusammengefasst. Auf beiden Tagungen wurden je sieben Empfehlungen (recommendations) im Konsens verabschiedet. Ein Großteil dieser Empfehlungen betraf die Fortführung, teilweise auch Weiterentwicklung älterer Arbeitsaufträge des MRR.

Die Studie zur Förderung der Rechte von Menschen, die im ländlichen Raum leben und arbeiten, wurde abgeschlossen, vom AC begrüßt und mit Empfehlung 8/1 an den Rat geleitet. Ausgangspunkt der Überlegungen war, dass 80 Prozent der Menschen, die weltweit Hunger leiden, auf dem Land leben und arbeiten. Der MRR solle, so die weitere Anregung, ein neues thematisches Mandat zum Schutz der betroffenen Bevölkerungsgruppe einrichten und die Ausarbeitung einer Konvention in Angriff nehmen. Die Studie