

Die Agenda des Sicherheitsrats zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten

Vorschläge zur weiteren Ausgestaltung des deutschen Engagements

Swen Dornig / Leonie Beining

Deutschland unternahm während seiner letzten Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VNSR) entscheidende Schritte, um die VNSR-Agenda zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten zu stärken und auszuweiten. Mit einer Fortsetzung dieses Engagements könnte Deutschland dazu beitragen, dass dieser Schutz weiter verbessert wird, und sich gleichzeitig erneut als Kandidat für den Sicherheitsrat 2019/20 empfehlen. Innovative Projekte könnten dabei eine Wirkung entfalten, die über die Agenda hinaus einen maßgeblichen Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsmethoden des VNSR leisten, die für viele Mitgliedstaaten im Zentrum der VNSR-Reformdebatte stehen.

Das System des VNSR zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten gilt als Erfolgsgeschichte, und dies trotz der katastrophalen Auswirkungen aktueller Konflikte auf das Wohl von Kindern. Die Anfänge des Systems reichen in die 1990er Jahre zurück, als die Weltöffentlichkeit von Berichten über die Folgen aufgerüttelt wurde, die die brutalen Bürgerkriege in Sierra Leone, Liberia, Somalia und dem ehemaligen Jugoslawien für Kinder hatten. 1996 legte die ehemalige Bildungsministerin Mosambiks, Graca Machel, der Generalversammlung in New York einen ersten Bericht über die verheerenden Auswirkungen bewaffneter Konflikte auf Kinder vor. Als Reaktion empfahl die Generalversammlung dem VN-Generalsekretär, den Posten eines Sonderbeauftragten für Kinder und bewaffnete Konflikte

zu schaffen. Als ersten Sondergesandten ernannte Generalsekretär Kofi Annan 1997 Olara Otunnu, seit 2012 hat die aus Algerien stammende Leila Zerrougui dieses Amt inne. Zu ihren Aufgaben gehört es, die Lage von Kindern in Konflikten stärker ins Bewusstsein der Weltöffentlichkeit zu rücken, das Sammeln von Informationen über ihre Lage zu fördern und die auf den Schutz von Kindern gerichtete internationale Zusammenarbeit zu intensivieren. Zudem berichtet die Sonderbeauftragte jedes Jahr der Generalversammlung und dem VN-Menschenrechtsrat.

Der Mechanismus zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten

Auf die Agenda des VNSR gelangte das Thema erstmalig im Jahr 1999, als Sicherheits-

ratsresolution 1261 die Auswirkungen bewaffneter Konflikte auf Kinder als Gefahr für den langfristigen Frieden und die Sicherheit einstufte. Mit Resolution 1379 (2001) wurde der Generalsekretär vom Sicherheitsrat aufgefordert, im Anhang seines Berichts über die Situation von Kindern in bewaffneten Konflikten eine Liste jener Konfliktparteien zu führen, die in solchen Konflikten Kinder rekrutieren (»list of shame«). Die Liste der Schande führt der Weltgemeinschaft vor Augen, wer die Täter sind und welche Verbrechen sie verüben (»naming and shaming«). Seit 2003 informiert der Bericht des VN-Generalsekretärs systematisch über schwerwiegende Verbrechen an Kindern in bewaffneten Konflikten sowie über Maßnahmen zu deren Schutz und die dabei erzielten Fortschritte.

Der VN-Bericht konzentriert sich dabei auf die Dokumentation von sechs schwerwiegenden Verbrechen (»six grave violations«): Rekrutierung, Töten und Verstümmeln, sexuelle Gewalt, Angriffe auf Schulen und Krankenhäuser, Entführungen sowie die Verweigerung des Zugangs zu humanitärer Hilfe. Gegenwärtig gelten fünf dieser sechs schwerwiegenden Verbrechen als sogenannte Trigger, die einen Eintrag in die Liste der Schande nach sich ziehen. Das heißt: Finden die VN Beweise dafür, dass in einer Konfliktsituation eines dieser fünf Verbrechen begangen wird, gelangt die dafür verantwortliche Konfliktpartei auf die Liste. Mit der im Juni 2015 unter der VNSR-Präsidentschaft Malaysias verabschiedeten Sicherheitsratsresolution 2225 wurde die Entführung von Kindern als vorerst letzter Trigger anerkannt. Die Anerkennung der Verweigerung des Zugangs zu humanitärer Hilfe als Trigger steht noch aus. Sie dürfte aufgrund der kontroversen Diskussion über den Interessengegensatz zwischen dem Zugang zu humanitärer Hilfe und der Wahrung staatlicher Souveränität am schwierigsten zu realisieren sein.

Um von der Liste der Schande gestrichen zu werden, müssen die gelisteten Parteien in Aktionspläne einwilligen, die mit dem Büro der Sondergesandten ausgearbeitet

wurden, und sie müssen diese Pläne umsetzen. Die Aktionspläne sollen dafür sorgen, dass zum Beispiel die Rekrutierung von Kindern beendet und deren Freilassung und Reintegration sichergestellt werden.

Neben diesem »naming and shaming« brachte vor allem Sicherheitsratsresolution 1612 im Jahr 2005 wichtige Fortschritte. Sie führte zu einer zur Einrichtung eines Überwachungs- und Berichtsmechanismus (Monitoring and Reporting Mechanism [MRM]), der darauf abzielt, systematisch Informationen über schwerwiegende Verbrechen an Kindern in Konfliktsituationen zu sammeln, in die eine oder mehrere gelistete Konfliktparteien involviert sind. Zum anderen hat sich 2005 eine eigene Arbeitsgruppe des VNSR der Kinderschutzagenda angenommen. Zusammengesetzt aus Vertretern aller 15 Mitglieder des Sicherheitsrats, sichtet die Working Group on Children and Armed Conflict die Länderberichte des Generalsekretärs und prüft Fortschritte bei der Implementierung von Aktionsplänen. Daran anknüpfend kann die Gruppe dem VNSR empfehlen, Maßnahmen zum besseren Schutz von Kindern zu ergreifen. Um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen, stehen der Arbeitsgruppe weitere Mittel zur Verfügung, darunter das sogenannte »Toolkit« (S/2006/724), das zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch teils aus politischen Gründen, teils aus Mangel an Ressourcen nicht in vollem Umfang ausgeschöpft wird.

Ein wesentlicher Schwachpunkt des Systems ist der lange Zeitraum, der zwischen einer Listung im Bericht des Generalsekretärs und der Behandlung in der Arbeitsgruppe liegt. Zuweilen vergeht dabei über ein Jahr. Ausschlaggebend hierfür sind die gelegentlich langwierigen politischen Diskussionen in der Arbeitsgruppe sowie die hohe Arbeitsbelastung ihres jeweiligen Vorsitzes, der personell oft nur unzureichend unterstützt wird. Auch der MRM, der verlässliche Informationen über Verbrechen an Kindern in Konfliktsituationen bereitstellen soll, weist erhebliche Schwächen auf. Studien zeigen, dass die im Rahmen

des MRM verwendeten Methoden des Datensammelns nur einen Teil der tatsächlichen Verstöße gegen Kinder erfassen. Gründe dafür sind der aufgrund von Sicherheitsbedenken stark variierende Zugang zu validen Daten sowie Grabenkämpfe und Interessenkonflikte zwischen diversen VN-Organisationen, die in den Mechanismus involviert sind. Aussagen über die Situation von Kindern in Konflikten und sich abzeichnende Trends sind infolgedessen häufig vage. Oft beklagt wird zudem ein unzureichendes Mainstreaming: das Fehlen eines Bezugs zur Situation von Kindern in jenen Beschlüssen des Sicherheitsrats, die auf ein spezifisches Land zugeschnitten sind. Auch hier zeigen statistische Auswertungen von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und wissenschaftliche Studien, dass verschiedene Resolutionen und Erklärungen des VNSR das Thema nicht immer an den Stellen berücksichtigen, wo dies inhaltlich geboten wäre.

Deutschlands Beitrag zur Stärkung und Erweiterung der Agenda

Im Zuge der Mitgliedschaft im VNSR 2011/2012 übernahm Deutschland von Mexiko die Leitung der Arbeitsgruppe Kinder und bewaffnete Konflikte. Deutschland gelang es in dieser Funktion, den Zeitraum zwischen dem Erscheinen des Berichts des Generalsekretärs und der Annahme von Beschlüssen der Arbeitsgruppe erheblich zu verkürzen. Nach Analysen konnte unter deutschem Vorsitz die Zeitspanne um im Durchschnitt sechs Monate verringert werden.

Vor dem Hintergrund aktueller Berichte über eine Zunahme von Angriffen auf Schulen und Krankenhäuser in Krisengebieten setzte sich Deutschland für die Anerkennung zusätzlicher Trigger ein, die zu einer Aufnahme in die Liste der Schande führen. Nach schwierigen Verhandlungen, die nicht zuletzt den komplexen Bestimmungen im Humanitären Völkerrecht geschuldet waren, gelang es unter der Präsidentschaft Deutschlands, Sicherheitsrats-Resolution 1998 zu verabschieden. Seitdem gelten auch Angriffe auf Schulen und Krankenhäuser als

Kriterium für eine Aufnahme in die »list of shame«.

Im zweiten Jahr der deutschen VNSR-Mitgliedschaft stieg die Zahl jener Staaten im VNSR an, die sich mit dem Monitoring von Menschenrechtsthemen schwertun. Abgesehen davon stellten einige Staaten, auf deren Gebiet Konfliktparteien operieren, die auf der Liste der Schande geführt werden, mittels gleichgesinnter Mitglieder im VNSR die Unabhängigkeit des Listing-Verfahrens in Frage. Eine substantielle Erweiterung der Agenda war angesichts dessen kaum mehr möglich. Das Gebot der Stunde bestand darin, das bis dahin Erreichte zu bewahren. Um zu verhindern, dass das System durch eine schwache Erklärung der VNSR-Präsidentschaft geschädigt wird, die zwingend im Konsens hätte verabschiedet werden müssen, entschloss sich Deutschland 2012 aus taktischen Gründen, erneut eine Resolution vorzulegen. VNSR-Resolution 2068 unterstreicht die Bereitschaft des Sicherheitsrats, gezielte Maßnahmen gegen sogenannte »persistent perpetrators« zu ergreifen, gegen Parteien also, die schon länger als fünf Jahre im Bericht des Generalsekretärs aufgeführt sind. Gleichzeitig werden in der Resolution die Mitgliedstaaten dazu aufgerufen, diese Konfliktparteien mittels nationaler und internationaler Strafverfolgung zur Rechenschaft zu ziehen. Die Erstellung des Berichts des Generalsekretärs, der bislang jedes Jahr erneut durch den VNSR mandatiert werden musste, wurde mit der Resolution automatisiert. Als Folge der schwierigen Rahmenbedingungen ist Resolution 2068 die erste in der Kinderschutzagenda des VNSR, die nicht im Konsens angenommen wurde.

Vorschläge zur Ausgestaltung des deutschen Engagements

Die Weiterentwicklung der Agenda und ihre Implementierung bleiben auch weiterhin zentrale Herausforderungen. Bei den Arbeitsmethoden des VNSR kann dies unter anderem durch ein besseres Mainstreaming der normativen Vorgaben der Agenda in

landespezifischen Resolutionen sowie durch eine Verbesserung der Datenerhebung im Rahmen des MRM erreicht werden. Fortschritte könnte der VNSR zum Beispiel erzielen, indem er neue Technologien intensiver nutzt. Einige NGOs haben bereits vorgeführt, wie sich die Arbeitsmethoden des VNSR auf diese Weise verbessern lassen. Eine von der NGO Watchlist bereitgestellte App für Mobiltelefone und Tablets unterstützt die Mitglieder des VNSR bei der Suche nach relevanten Textstellen in Resolutionen und nach deren rechtlichen Grundlagen. Dasjenige Mitglied des VNSR, das den ersten Entwurf einer neuen Resolution verfasst (Penholder), hat über die in der App enthaltene Checkliste und eine Auswahl an »best practice language« einen Leitfaden zur Hand; er gewährleistet, dass der Sicherheitsrat keine Themen übersieht und nicht hinter bereits erreichte Standards zurückfällt. Insbesondere kleinere Staaten, die aufgrund limitierter Ressourcen nur unter Mühen die hohe Arbeitsbelastung als nichtständiges VNSR-Mitglied bewältigen können, versetzt die App in die Lage, sich substantiell an Verhandlungen zu beteiligen und einen Beitrag zum Mainstreaming zu leisten.

Neue Technologien könnten aber auch über die New Yorker VN-Ebene hinaus einen deutlichen Mehrwert für den Schutz von Kindern in Konflikten generieren. Seit Jahren läuft ein Prozess zur Standardisierung von Formatvorlagen für die Berichterstattung. Sollten die verschiedenen VN-Organisationen, die in den MRM involviert sind, diesen Prozess erfolgreich zum Abschluss bringen, würden mobile Anwendungen den Mitarbeitern von VN-Missionen die Erhebung von Daten im Rahmen des MRM erleichtern und die Datenlage insgesamt erheblich verbessern. Darüber hinaus könnten mobile Anwendungen bei der Aus- und Weiterbildung der Child Protection Advisors behilflich sein, die in den meisten VN-Missionen arbeiten.

Neben dem Werben für den Einsatz innovativer Technologien könnte Deutschland einen weiteren Beitrag leisten, um das Mainstreaming zu verbessern und das System

weiterzuentwickeln: Indem es einen regelmäßigen Austausch zwischen ständigen und neuen Mitgliedern des VNSR mit Experten aus VN-Missionen, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft fördert. Bereits erprobte Workshopformate, die sich als hilfreich erwiesen haben, sollten dabei verstetigt und idealerweise durch eine praxisorientierte Trainingskomponente für neu gewählte VNSR-Mitglieder ergänzt werden. Deutschland könnte so die im Zuge des Arbeitsgruppenvorsitzes erworbenen Kompetenzen an neue Mitglieder des VNSR weitergeben und damit erheblich zu ihrem »empowerment« gegenüber den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates (P5) beitragen. Neben der Stärkung eigener Kompetenzen würde Deutschland außerdem für den Fall einer Wiederwahl in den VNSR 2019/20 auch den Anspruch auf die erneute Übernahme der Arbeitsgruppe des VNSR unterstreichen.

Eine noch größere Wirkung ließe sich erzielen, wenn Workshops und Trainings auf die Agenda des VNSR zum Thema Frauen, Frieden und Sicherheit ausgeweitet würden. Beide Agenden sind eng miteinander verbunden und stehen bei der Implementierung vor ähnlichen Herausforderungen. Da sich Fortschritte in einem der Bereiche in der Vergangenheit stets positiv auf die Entwicklung in den Bereichen der anderen Agenda ausgewirkt haben, wäre es klug, etwaige Synergieeffekte zu nutzen.

Der Einsatz für die Reform der Arbeitsmethoden ist für viele VN-Mitgliedstaaten zentraler Bestandteil der Bemühungen um eine Reform des Sicherheitsrats. Er rangiert noch vor dem Einsatz für die Stärkung der Rechte von Kindern in bewaffneten Konflikten als Qualifikationskriterium für die Wahl nichtständiger Mitglieder in den VN-Sicherheitsrat. Ein deutsches Engagement für »Kinder und bewaffnete Konflikte«, das sich auf das Thema Arbeitsmethoden fokussiert, würde den zahlreichen Kindern in Konfliktsituationen zugutekommen und gleichzeitig der Kampagne für Deutschlands Wiederwahl in den VNSR 2019/20 förderlich sein.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors und der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364