Model United Nations Baden-Württemberg 2019

Sicherheitsrat

Verbesserung der Situation der Rohingya

Clemens Schade[1]

Einleitung

"Dies muss ganz deutlich sein: In Myanmar wurden internationale Verbrechen begangen. Rohingya Muslime wurden allein aufgrund ihrer Herkunft ermordet, gefoltert, vergewaltigt, lebendig verbrannt und erniedrigt", so schrieb Adama Dieng, der UN-Sonderberater für die Verhütung von Völkermord, Anfang des Jahres 2018 in seinem Bericht über die Lage der Rohingya in Myanmar. Damit reagierte er auf die Gewalt, die in Rakhine, einem Teilgebiet Myanmars, seit August 2017 ausgebrochen ist. Innerhalb von weniger als einem halben Jahr sind mehrere Tausend Menschen gewaltsam zu Tode gekommen, während über 650.000 Angehörige der muslimischen Minderheit der Rohingya vertrieben wurden und in das angrenzende Bangladesch fliehen mussten.

Diese Katastrophe ist die jüngste in einer Reihe von Gewalttaten in der Region, die sich hauptsächlich gegen die Rohingya richten, welche nicht als Volksgruppe des Staates Myanmar anerkannt sind. Dabei gehen die gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen den Rohingya und der hinduistischen

[1] c.schade@munbw.de

Mehrheit bis auf die Zeit vor dem zweiten Weltkrieg zurück und befinden sich seit August des Jahres 2017 auf einem Höhepunkt.

Hintergrund und Grundsätzliches

Myanmar (offiziell: Republik der Union Myanmar) ist ein überwiegend hinduistischer Staat in Südostasien, der unter anderem an Indien und Bangladesch grenzt und bis 1989 den Namen Burma trug. Im Sinne der Lesbarkeit wird im Folgenden sowohl für das heutige Myanmar als auch für das historische Burma einheitlich der Name Myanmar verwendet.

Der Staat ist in fünfzehn kleinere Verwaltungseinheiten gegliedert. Eine dieser Einheiten ist die Küstenregion Rakhine, die im Norden an Bangladesch grenzt und bis 1989 für viele Jahrhunderte den Namen Arakan trug. Auch diese Region wird im Folgenden nur noch als Rakhine bezeichnet. Die Mehrheit der dortigen Bevölkerung gehört der überwiegend hinduistischen Volksgruppe der Rakhine an, gefolgt von einer großen muslimischen Minderheit, die vor allem im Norden präsent ist – den Rohingya.

Da die myanmarische Regierung die Rohingya jedoch nicht als eine der offiziellen Volksgruppen des Landes anerkennt, sondern sie als illegal Eingewanderte bezeichnet, sind annähernd alle Rohingya staatenlos. Das bedeutet, dass sie über keine anerkannte Staatsangehörigkeit verfügen und ihnen somit viele grundlegenden Rechte verwehrt bleiben, was dazu führt, dass sie massiven Einschränkungen unterliegen. So dürfen Rohingya nicht wählen, haben keinen Zugang zu staatlichen Bildungssystemen und genießen keine Bewegungsfreiheit.

Die Rohingya selbst verfolgen ihre Geschichte bis zu tausend Jahre auf muslimische Händler*innen und Seefahrer*innen zurück. In der Tat ist die Existenz einer muslimischen Minderheit in Rakhine seit Beginn des zweiten Jahrtausends dokumentiert. Ob es sich bei der heutigen Volksgruppe der Rohingya allerdings um Nachfahr*innen dieser Minderheit handelt, ist nicht eindeutig festzustellen. Dies liegt vor allem daran, dass in der Zeit, in der Myanmar als Teilgebiet Indiens unter britischer Kolonialherrschaft stand, viele muslimische Arbeiter*innen in die Region kamen und sich dort niederließen.

Im zweiten Weltkrieg kam es zu massiven Auseinandersetzungen

der muslimischen und hinduistischen Volksgruppen, da sie bei der japanischen Invasion auf verschiedenen Seiten standen. Während die muslimische Bevölkerung Großbritannien unterstützte, kämpften die hinduistischen Bevölkerungsteile überwiegend auf Seiten Japans. Dabei wurden große Teile der muslimischen Bevölkerung in das angrenzende Bangladesch vertrieben. Diese kehrten nach Ende des Krieges ebenfalls in die Region zurück und mit ihnen kamen weitere muslimische Einwanderer*innen dorthin. Obwohl aufgrund des Krieges ein tiefer Riss durch die Gesellschaft ging und das Misstrauen zwischen den Bevölkerungsgruppen groß war, schien sich die Lage der Rohingya nach dessen Ende zunächst zu verbessern. Sie waren als Volksgruppe Myanmars anerkannt und aktiv an politischen Prozessen beteiligt.

Dies änderte sich jedoch, als im Jahr 1962 in einem Staatsstreich die amtierende Regierung abgesetzt und durch ein Militärregime ersetzt wurde. Unter diesem Regime verschlechterte sich die Lage der Rohingya massiv: Sie waren Diskriminierung, Verfolgung und Gewalt ausgesetzt. Im Jahr 1982 wurde schließlich das sogenannte Citizenship-Law, das Staatsbürgerschaftsgesetz, verabschiedet, in dem die Rohingya nicht als Bevölkerungsgruppe Burmas aufgeführt wurden. Von diesem Zeitpunkt an waren die Rohingya keine Staatsangehörigen Myanmars mehr und wurden somit staatenlos. Begründet wurde dieser Schritt damit, dass es sich bei den Rohingya um illegal Eingewanderte handle, die in den oben beschriebenen Situationen nach Myanmar eingedrungen sein. Dabei leugnete die Regierung, dass es sich bei den Rohingya um direkte Nachfahr*innen der muslimischen Minderheit handelt, die früher in Rakhine lebte.

Seit dem Putsch von 1962 kam es mehrfach zu militärischen und polizeilichen Aktionen Myanmars gegen die muslimische Bevölkerung in Rakhine, welche zu massiven Fluchtbewegungen ins benachbarte Bangladesch führten, vor allem in die Grenzregion Cox`s Bazar. So flohen im Jahr 1978 etwa 200.000 Rohingya vor akuter Gewalt, in den Jahren 1991/92 waren es sogar 250.000 Menschen. Diese wurden in der Regel früher oder später repatriiert, also wieder in ihre Heimat zurückgeführt. Auch dabei kam es zu Gewalt gegen die Geflüchteten.

Aktuelles

Im Jahr 2012 gab es einen erneuten Ausbruch des Konfliktes zwischen den Rakhine und den Rohingya, bei dem es zu menschenverachtenden Taten auf beiden Seiten kam. Insgesamt starben knapp achtzig Menschen und über 140.000 wurden aus ihrer Heimat vertrieben. 2015 führten weitere Ausschreitungen zu erneuten Fluchtbewegungen bei denen über 25.000 Menschen mit Booten über den Golf von Bengalen flohen.

Seit Herbst 2016 verschlimmerte sich die Lage signifikant. Im Oktober kam es zu mehreren Anschlägen auf Grenzposten Myanmars an der Grenze zu Bangladesch. Die Verantwortung für diese Anschläge übernahm unter anderem eine Gruppe mit dem Namen Arakan Rohingya Salvation Army (ARSA), die angab, für die Freiheit und die Rechte der Rohingya zu kämpfen. Die Regierung Myanmars reagierte mit massivem Einsatz von Polizei und Militär, um die Widerstandskämpfer*innen zur Rechenschaft zu ziehen. Die Einheiten gingen dabei jedoch auch gegen die muslimische Zivilbevölkerung mit großer Brutalität vor, was zu weiteren Auseinandersetzungen führte. Insgesamt kamen in der Zeit von Herbst 2016 bis Sommer 2017 nach Angaben Myanmars 350 beziehungsweise nach Angaben der Vereinten Nationen 1.000 Menschen ums Leben.

Erneute Anschläge der ARSA auf Sicherheitspersonal Myanmars im Sommer des Jahres 2017 führten zu einer weiteren Eskalation. Einige internationale Beobachter*innen vertreten die Auffassung, dass die

Regierung Myanmars schon länger einen militärischen Schlag gegen die Rohingya geplant habe und die Anschläge lediglich als Rechtfertigung nutze. Unabhängig des Wahrheitsgehalts dieser Anschuldigung kam es in den späten Sommermonaten zu einem Höhepunkt der Gewalt gegen die Rohingya, bei dem Sicherheitskräfte Myanmars Dörfer plünderten und niederbrannten sowie Menschen ermordeten, folterten, vergewaltigten und vertrieben.

Die Vereinten Nationen bemühten sich, den Konflikt beizulegen, indem beispielsweise die Rakhine Kommission unter der Leitung Kofi Annans die Regierung Myanmars aufforderte, die Gewalt zu beenden und die Situation der Rohingya nachhaltig zu verbessern. Auch der Sicherheitsrat gab eine Erklärung seines Präsidenten ab, in der die Gewalt verurteilt und zu ihrem Ende aufgerufen wurde.

Diese und weitere Bemühungen blieben jedoch weitestgehend erfolglos. Dies lag auch daran, dass die ARSA auf die Gewalt der Sicherheitskräfte mit Vergeltungsschlägen reagierte. Statt zu deeskalieren bewaffnete die Regierung Myanmars die lokale hinduistische Bevölkerung und begann nach eigenen Angaben einen Anti-Terror-Einsatz gegen die Rohingya-Milizen. Bei dieser Aktion kamen allein in den ersten vier Wochen nach den Anschlägen im Sommer 2017 laut Myanmars Militär 400 Menschen ums Leben, nach Angaben der UN waren es ungefähr 1.000. Im Dezember 2017 erhöhte die Nichtregierungsorganisation Ärzte ohne Grenzen diese Schätzung auf etwa 6.700 Männer, Frauen und Kinder. Während der andauernden Gewalt flohen etwa 700.000 Menschen ins angrenzende Bangladesch. Diese Geflüchteten berichten von exzessiver Gewalt, Verbrennungen bei lebendigem Leib, Massenvergewaltigungen, Folter, Hinrichtungen und zahllosen Erniedrigungen.

Die Regierung Myanmars weist all diese Vorwürfe zurück und rechtfertigt ihr Vorgehen damit, dass sie in Reaktion auf Terror-Anschläge gehandelt habe. Die Verantwortung für die niedergebrannten Dörfer liege bei Rohingya-Kämpferinnen und -Kämpfern. Die Bitte um eine Waffenruhe durch die ARSA Ende 2017 lehnte die Regierung mit dem Hinweis ab, dass man nicht mit Terror-Milizen verhandle.

Um die tatsächliche Sachlage zu klären, setzte der

Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen bereits im März des Jahres 2017 eine sogenannte Independent International Fact-Finding Mission (FFM) für Myanmar ein. Diese veröffentlichte im August 2018 einen Bericht über die Lage. Darin werden dem Militär Myanmars Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen, Verbrechen der Aggression und systematische Verfolgung vorgeworfen. Die systematische Verfolgung und Ermordung der Rohingya, sowie die andauernde Hass-Rhetorik sind nach Ansicht der FFM als Ethnische Säuberung einzustufen und stellen Anzeichen von Genozid - also Völkermord - dar. Dieser Vorwurf wurde auch von anderen UN-Offiziellen und Politiker*innen einiger Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen vorgebracht.

Probleme und Lösungsansätze

Aus der oben beschriebenen Situation ergeben sich diverse Probleme und Fragestellungen, denen sich der Sicherheitsrat widmen sollte. Der Bericht der FFM zeigt mehrere potentielle internationale Verbrechen auf und weist darauf hin, dass Myanmar die Lage nicht selbst entspannen will oder kann. Darüber hinaus destabilisieren die großen Flüchtlingsströme in das benachbarte Bangladesch die Region, sodass internationales Eingreifen gerechtfertigt scheint.

Die Vereinten Nationen als Institution und als Gemeinschaft der Mitgliedsstaaten müssen selbstverständlich auch auf die humanitäre Notlage reagieren, indem sie dringend benötigte Hilfsgüter und Personal entsenden. Dies wird jedoch vornehmlich von den zuständigen Organisationen der Vereinten Nationen in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen übernommen, sodass der Sicherheitsrat sich aktuell nicht mit den Details der humanitären Hilfe befassen muss. Stattdessen sollte er sich den folgenden Problematiken widmen.

Bisher hat die Regierung Myanmars nur geringe Anstrengungen gezeigt, die Situation für die Rohingya in Rakhine zu verbessern. Dazu gehört, dass die Kooperation mit internationalen Hilfsorganisationen und den Vereinten Nationen nur zögerlich und nicht umfassend stattfindet. Daher sollte der Sicherheitsrat erwägen, die myanmarische Regierung zur

Zusammenarbeit und zur Beendigung der Gewalt aufzurufen. Außerdem könnte er verlangen, dass Myanmar aktiv auf die Verbesserung der aktuellen Lage und eine langfristige Lösung hinwirkt.

Darüber hinaus bleibt zu klären, welche Maßnahmen der Sicherheitsrat ergreifen kann, um die Gewalt zu beenden, weiteren Ausschreitungen, die möglicherweise in weitere internationale Verbrechen münden, vorzubeugen und sicherzustellen, dass die Verantwortlichen ermittelt und zur Rechenschaft gezogen werden.

Zu diesen Zwecken kann der Sicherheitsrat über gezielte Sanktionen gegen Einzelpersonen beraten, welche beispielsweise Reiseverbote oder das Einfrieren von Vermögen beinhalten können. Einige Staaten und Staatengemeinschaften wie die USA, Kanada oder die Europäische Union haben bereits solche Sanktionen verhängt, doch internationale Sanktionen des Sicherheitsrates wären von weit größerer Reichweite. Außerdem könnte über ein Waffenembargo gegen Myanmar beraten werden. Auch hier gibt es Staaten, die bereits entsprechende Maßnahmen getroffen haben.

Von akuter Relevanz ist auch die Sicherheit der geflüchteten Rohingya, die derzeit entweder als Binnenvertriebene in Rakhine oder als Flüchtlinge im angrenzenden Cox`s Bazar leben. In den späten Herbstmonaten des Jahres 2018 gab es Pläne Bangladeschs und Myanmars, die Geflüchteten zu repatriieren. Die Vorhaben wurden bis zur Fertigstellung dieses Textes jedoch nicht durchgeführt, da eine Rückkehr der Geflüchteten derzeit nicht unter menschenwürdigen Bedingungen geschehen kann und die Gefahr erneuter Gewalt groß ist. Der Sicherheitsrat kann darüber beraten, wie sichergestellt werden

kann, dass die Rohingya nicht gegen ihren Willen nach Myanmar zurückgeschickt werden und wie bei einer potentiellen Rückkehr für ihre Sicherheit garantiert werden kann.

Es wäre ebenfalls möglich, eine Friedensmission nach Myanmar zu entsenden, auch wenn es sich dabei um einen sehr drastischen, gewagten und politisch brisanten Schritt handelt. Die Aufgaben einer solchen Mission müssten genau umrissen sein. Denkbar wäre vor allem das Schaffen von sicheren und entmilitarisierten Zonen. Dazu kann ebenfalls das Entwaffnen von paramilitärischen Gruppierungen aller Seiten gehören. Damit der Sicherheitsrat einen solchen Schritt vornehmen kann, muss er jedoch zunächst feststellen, dass die aktuelle Lage eine Bedrohung der internationalen Sicherheit darstellt und er daher befugt ist, in Berufung auf Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen zu handeln.

Um die für die internationalen Verbrechen Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen, hat der Internationale Strafgerichtshof bereits mit Voruntersuchungen zu den Vorwürfen der internationalen Verbrechen begonnen. Um den Prozess zu beschleunigen und mehr Nachdruck zu verleihen kann der Sicherheitsrat ihn dennoch offiziell mit Ermittlungen beauftragen. Dies würde auch völkerrechtliche Unklarheiten beseitigen. Eine andere Möglichkeit wäre es, ein Ad-hoc Tribunal zur Verfolgung der Verbrechen einzusetzen, wie es beispielsweise für Jugoslawien und Ruanda geschehen ist. Welche der beiden Varianten der Sicherheitsrat bevorzugt, sollte genau abgewogen werden.

Unabhängig von dieser Entscheidung sollte der Sicherheitsrat eine Möglichkeit finden, wie bereits jetzt Beweismittel sichergestellt und die Faktenlage ermittelt werden können. Dafür gibt es diverse Mechanismen. Ein Beispiel, wie eine solches Ansinnen umgesetzt werden kann, bietet der International, Impartial and Independent Mechanism (IIIM), den die Generalversammlung 2016 für Syrien eingesetzt hat. Die Aufgaben einer Einrichtung ähnlich des IIIM wären vor allem das Sammeln, Aufbereiten, Auswerten und Aufbewahren von Beweismitteln dafür, dass es zu Verletzungen des internationalen Völkerrechts gekommen ist mit dem Ziel, faire und unabhängige Strafverfolgung zu gewährleisten. Ein Vorteil

einer solchen, durch den Sicherheitsrat mandatiert Entität ist, dass alle Beteiligten nach geltendem Völkerrecht verpflichtet sind, vollumfänglich mit dieser zu kooperieren.

Punkte zur Diskussion:

- Die Regierung Myanmars hat bisher keine großen Anstrengungen unternommen, die Situation für die Rohingya zu verbessern. Wie kann damit umgegangen werden? Welche Forderungen können gestellt werden? Müssen die internationalen Verbrechen, die die FFM festgestellt hat verurteilt werden?
- Welche Maßnahmen können ergriffen werden, um die Lage in Rakhine zu stabilisieren? Sollten Sanktionen gegen die Verantwortlichen erhoben werden? Wenn ja, wie können diese aussehen? Sollte es Waffenembargos oder ähnliches gegen Myanmar geben?
- Erwägt der Sicherheitsrat eine Friedensmission nach Myanmar zu entsenden, um der Gewalt und den internationalen Verbrechen ein Ende zu bereiten? Wenn ja, welche genauen Aufgaben soll diese Mission haben und warum stuft der Sicherheitsrat die Lage so ein, dass er nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen handelt?
- Wie können die Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden? Sollte der IStGH mit einer Untersuchung beauftragt werden oder bedarf es eines Ad-hoc Tribunals?
- Je mehr Zeit nach dem Begehen von internationalen Verbrechen verstreicht, desto schwieriger wird es, diese nachzuweisen. Wie kann der Sicherheitsrat schon jetzt damit beginnen, die Fakten zu sammeln? Wie kann dafür gesorgt werden, dass die Verbrechen nicht vertuscht werden können?
- Durch die großen Flüchtlingsströme wurde der Nachbarstaat Myanmars Bangladesch merklich destabilisiert. Welche Maßnahmen kann der Sicherheitsrat ergreifen, damit die Lage dort nicht eskaliert und es zu Gewaltausbrüchen kommt? Wie kann insbesondere für die Sicherheit der geflüchteten Rohingya gesorgt werden? Wie

kann weiterhin sichergestellt werden, dass diese nicht zur Rückkehr nach Myanmar gezwungen werden, solange die Situation nicht unter Kontrolle ist?

Wichtige Dokumente

Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrates zu Myanmar (06.11.2017): http://www.un.org/depts/german/sr/sr_17/sp17-22.pdf

Bericht der FFM für Myanmar (Vorläufige Version, da die offizielle Version zum Zeitpunkt des Verfassens des Textes nicht abrufbar war; engl.): https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFM-Myanmar/A_HRC_39_64.pdf

Quellen und weiterführende Links

- Artikel in der Zeit vom 13.09.2017: https://www.zeit.de/2017/38/rohingya-vertreibung-myanmar-burma-britische-kolonialpolitik
- ZDF Hintergrundbericht über die Lage der Rohingya und die Vorwürfe der Vereinten Nationen vom 27.08.2018:
- https://www.zdf.de/nachrichten/heute/un-bericht-wirft-armeefuehrung-von-myanmar-voelkermord-absicht-vor-100.html
- Human Rights Watch zur Situation (27.08.2018, engl.): https://www.hrw.org/news/2018/08/27/un-security-council-should-seek-justice-myanmar-atrocities
- Diverse UN Dokumente und Artikel (engl.):
- https://news.un.org/en/story/2018/08/1017802
- https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-08-28/secretary-generals-remarks-security-council-myanmar-delivered
- https://www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2018-03-12/note-correspondents-statement-

adama-dieng-united-nations

- News-Seite der UN zur Lage der Rohingya (engl.): https://news.un.org/en/tags/rohingya-refugee-crisis
- Artikel des Guardian über die Lage der Rohingya vom 04.09.2018 (engl.): https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/sep/04/genocide-rohingya-international-community-myanmar-rwanda
- Artikel der Tageschschau über die geplante Rückkehr der Rohingya nach Myanmar (20.11.2018): https://www.tagesschau.de/ausland/fluechtlinge-rohingya-103.html
- Bilder:

https://en.wikipedia.org/wiki/Rakhine_State#/media/File:Rakhine_State_in_Myanmar.svg

https://en.wikipedia.org/wiki/Northern_Rakhine_State_clashes#/media/File:Burnt_down_house_in_northern_Rakhine_State_(Moe_Zaw-VOA).jpg

https://en.wikipedia.org/wiki/File:Rohingya_refugees_in_refugee_camp_in_Bangladesh,_2017.JPG