

Politik und Sicherheit

Sicherheitsrat: Tätigkeit 2013

- Fokus Naher Osten und Afrika
- Resolution zu Kleinwaffen und leichten Waffen
- Drohneneinsatz und offensive Gefechtsgruppen in Kongo

Judith Thorn

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Martin Binder und Monika Heupel, Sicherheitsrat: Tätigkeit 2012, VN, 6/2013, S. 274ff., fort.)

Betrachtet man den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im Jahr 2013, lässt sich feststellen, dass sich dessen Aktivität zahlenmäßig im Vergleich zu den Vorjahren auf einem »historischen Tiefpunkt« befand. So wurden lediglich 22 Erklärungen des Präsidenten und 47 Resolutionen verabschiedet; im Jahr 2012 waren es immerhin noch 29 beziehungsweise 53. Eine noch geringere Zahl wurde zuletzt 1991 mit 42 Resolutionen und 21 Erklärungen des Präsidenten erreicht. Insgesamt kamen die 15 Mitgliedstaaten (die fünf ständigen Mitglieder sowie Argentinien, Aserbaidschan, Australien, Guatemala, Luxemburg, Marokko, Pakistan, die Republik Korea, Ruanda und Togo) zu 193 Sitzungen zusammen; davon fanden 172 öffentlich statt. Ein Rückgang von drei Prozent im Vergleich zum Vorjahr.

Abstimmungsverhalten

Anders als in den beiden Vorjahren haben die ständigen Mitglieder im Jahr 2013 von der Einlegung eines Vetos abgesehen. Es lässt sich lediglich vermuten, dass die Staaten über Resolutionen, die von vornherein »zum Scheitern verurteilt« waren, erst gar nicht abstimmten. 91,5 Prozent der Resolutionen wurden im Konsensverfahren beschlossen. Nur vier der 47 Resolutionen wurden zur Abstimmung gestellt: Dies waren die Resolutionen 2089, 2114, 2117 und 2130.

Gescheiterte Resolutionsentwürfe

Ein Resolutionsentwurf (S/2013/660) scheiterte an der erforderlichen Mindestanzahl von neun Stimmen der Mitglieder des Sicherheitsrats. Dieser Fall war zuletzt

im Jahr 2000 mit dem Resolutionsentwurf S/2000/1171 aufgetreten. Entwurf S/2013/660 befasste sich mit **Kenia**. Er sah ein Ersuchen des Sicherheitsrats nach Artikel 16 des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) auf Grundlage von Kapitel VII UN-Charta vor. Demnach sollte der IStGH für zwölf Monate die Strafverfolgung des kenianischen Präsidenten Uhuru Kenyatta sowie des stellvertretenden Präsidenten William Ruto aussetzen. Nur sieben Staaten stimmten für die Verabschiedung des Entwurfs (Aserbaidschan, China, Marokko, Pakistan, Ruanda, Russland und Togo). Die übrigen acht Staaten enthielten sich. Begründet wurde das Abstimmungsverhalten auf verschiedenste Weise. Großbritannien wies beispielsweise darauf hin, dass nicht hinreichend begründet worden sei, dass die Schwelle der »Gefahr für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit« des Kapitels VII überschritten worden sei. Die Vereinigten Staaten merkten an, dass die Konferenz der Vertragsstaaten des Römischen Statuts und der Gerichtshof selbst den angemessenen Rahmen für die Diskussion der Belange Kenias und der Afrikanischen Union (AU) böten. Das Abstimmungsergebnis sorgte für heftige Kritik, vor allem seitens afrikanischer Staaten.

Enthaltungen

Russland enthielt sich bei den Resolutionen 2117 und 2130. Bezüglich der **Verlängerung des Mandats des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien**, die mit Resolution 2130 beschlossen wurde, merkte der Vertreter Russlands an, dass die Arbeitsabschlussstrategie des Gerichtshofs weiterhin unbefriedigend bliebe. Die zeitlichen Verzögerungen seien kostspielig für die Internationale Gemeinschaft und die UN.

Die Resolution zu **Kleinwaffen und leichten Waffen** (2117) könne Russland trotz der Bedeutung des Themas nicht befürworten, da es dieser an einer »wichtigen Vorschrift (...) bezüglich der (...) Versorgung von nichtstaatlichen Akteuren mit Kleinwaffen und leichten Waffen« mangle. Die Wurzel des Problems läge im illegalen Handel mit den betreffenden Waffen.

Aserbaidschan enthielt sich bei Resolution 2089. Das Land stehe zwar hinter der Erneuerung des Mandats der **Friedenstruppe in Zypern** um weitere sechs

Monate. Dennoch sei die Resolution teilweise überholt und werde nicht in ausreichendem Maße der veränderten Lage gerecht. Zudem enthielten sich die Vertreter Aserbaidschans wie auch Pakistans im Zusammenhang mit der anschließenden Resolution 2114 zu Zypern. Während der Vertreter Aserbaidschans an die bereits dargestellte Begründung anknüpfte, betonte Pakistan, dass nur ein Teil der vorgeschlagenen Passagen zur Herstellung eines ausgeglichenen Resolutionsentwurfs aufgenommen worden sei. Ein Verweis auf gemeinsame Erklärungen, einschließlich jener vom 23. Mai und 1. Juli 2008, sei jedoch aus dem Entwurf gestrichen worden.

Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten

Länderspezifische Aspekte

Inhaltlich lag der Schwerpunkt der Tätigkeiten des Sicherheitsrats auf dem Nahen Osten sowie Afrika: Rund zwei Drittel der länder- und regionenspezifischen Sitzungen widmeten sich dem afrikanischen Kontinent und ein Fünftel dem Nahen Osten. Sieben Prozent entfielen auf Europa, vier Prozent auf Asien und zwei Prozent auf den amerikanischen Kontinent. Folgende Länder waren Gegenstand von Resolutionen: Afghanistan, Bosnien-Herzegowina, Burundi, Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Haiti, Irak (und in diesem Zusammenhang auch Kuwait), die Demokratische Republik Kongo, Libanon, Liberia, Libyen, Mali, Sierra Leone, Somalia, Sudan und Südsudan, Syrien (und in diesem Zusammenhang auch Israel), Westsahara, die Zentralafrikanische Republik sowie Zypern.

Neben der hier nicht zu vertiefenden, aber weiterhin aktuellen Palästina-Frage (siehe dazu die zahlreichen Presseerklärungen) hat sich der Sicherheitsrat in Bezug auf den Nahen Osten mit der Situation in und um **Syrien** auseinandergesetzt (S/PRST/2013/15, Resolutionen 2108, 2118 und 2131). Die Lage in Syrien blieb im Jahr 2013 nach wie vor kritisch. Die Kämpfe zwischen den beteiligten Parteien dauerten an, und die humanitäre Lage der Zivilbevölkerung musste als besorgniserregend eingestuft werden. Nothilfekordinatorin Valerie Amos sprach im April sogar von einer »humanitären Katastrophe« und dem Erreichen eines »point of no return« (Presseerklärung SC/10981).

Die Mitgliedstaaten befassten sich unter anderem mit militärischen Handlungen und Angriffen auf Kräfte der Friedenstruppen im Einsatzgebiet der Beobachtertruppe der UN für die Truppenentflechtung (United Nations Disengagement Observer Force – UNDOF), der militärischen Sperrzone auf den Golan-Höhen zwischen Israel und Syrien (Resolutionen 2108 und 2131). Als ein erster Erfolg kann die im September verabschiedete Resolution 2118 bezeichnet werden. Diese beschäftigt sich mit dem Einsatz von chemischen Waffen im syrischen Konflikt. Sie geht auf den Beitritt Syriens zur Chemiewaffenkonvention, die Einstellung des Chemiewaffenprogramms sowie die Vernichtung entsprechender Waffen innerhalb eines festgelegten Zeitplans ein. In weiteren Sitzungen widmete sich der Sicherheitsrat den Auswirkungen und Zusammenhängen der Unruhen auf Nachbarstaaten, im Einzelnen Irak (SC/10950, SC/11065 und SPV.7068), Libanon (SC/11056 und S/PRST/2013/9), Jordanien, Türkei und Ägypten (S/PRST/2013/15).

Die besondere Aufmerksamkeit für Konflikte in Afrika ist unter anderem auf die auch religiös motivierten Kämpfe in der Zentralafrikanischen Republik und Südsudan sowie die prekären Sicherheitslagen in Kongo, Libyen, Mali und Somalia zurückzuführen.

Im Verlauf des Jahres haben sich die Sicherheitsratsmitglieder in elf öffentlichen Sitzungen mit **Somalia** befasst (Resolutionen 2093, 2102, 2111, 2124, 2125 sowie die Erklärung des Präsidenten S/PRST/2013/7). Der Sicherheitsrat bekräftigte insbesondere seine Zusammenarbeit mit der AU und deren Mission in Somalia (African Union Mission in Somalia – AMISOM). Ziel sei, Stabilität und Sicherheit zu erreichen – trotz andauernder Bedrohungen, beispielsweise durch die Al-Shabaab-Miliz. Im März (Resolution 2093) hob der Rat daher teilweise das schon 20 Jahre bestehende Waffenembargo für die Dauer eines Jahres auf.

Näher können hier nur ausgewählte Resolutionen betrachtet werden. Resolution 2111 geht auf die Sanktionen und Embargos auf Grundlage von Kapitel VII UN-Charta ein. Der Rat zeigte sich besorgt über die Verletzung der Waffenembargos für Somalia und Eritrea sowie des Holzkohle-Embargos. Darüber hinaus wurden humanitäre Fragen, die Verwal-

tung der öffentlichen Finanzen, der Erdölsektor, das Mandat der Überwachungsgruppe und die AMISOM behandelt. Resolution 2124 beschäftigt sich mit dem Mandat und der Ausstattung der AMISOM. Zudem geht die Resolution auf die Unterstützung Somalias bei dem Aufbau der föderalen Sicherheitsinstitutionen, der Sicherheit des UN-Personals und der Zusammenarbeit zwischen AU, UN und der somalischen Regierung ein. Ausführlich widmete sich der Rat in Resolution 2125 der Piraterie vor der Küste Somalias sowie deren Bekämpfung durch die somalische Regierung und die internationale Gemeinschaft. Das Problem der Straflosigkeit wurde erneut betont. Noch immer verfügen nicht alle Staaten über ausreichende Möglichkeiten und Gesetze, Festgenommene in Gewahrsam zu nehmen und der Strafverfolgung zuzuführen.

Die Konfliktherde in **Sudan** und **Südsudan** bestehen auch nach der Sezession des Südens weiter. Der Sicherheitsrat setzte sich im Besonderen mit der Situation in der Grenzregion Abyei, dem Darfur-Konflikt und den gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Bevölkerungsgruppen in Südsudan auseinander. Er verabschiedete die Resolutionen 2091 (Sanktionen gegen Sudan) sowie 2104, 2109, 2126 und 2132 (Lage in Sudan und Südsudan).

Im Laufe des Jahres nahmen die Gewalt und die Kämpfe im Grenzgebiet und in Südsudan wieder zu. Die immer heftiger werdenden Auseinandersetzungen führten zu einer erheblichen Einschränkung der Sicherheit und Gefährdung der humanitären Lage in Südsudan, ausgelöst durch die Spannungen zwischen politischen Führern sowie gezielt angewandte Gewalt gegen Zivilisten und bestimmte (ethnische) Gemeinschaften beziehungsweise zwischen Bevölkerungsgruppen (Pressemitteilung SC/11227, Resolution 2109). Gewalttaten wurden außerdem gegen Angehörige der UN-Mission in der Republik Südsudan (United Nations Mission in the Republic of South Sudan – UNMISS) verübt. Daher rief der Sicherheitsrat im Dezember in Resolution 2132 abermals zur sofortigen Einstellung der feindlichen Auseinandersetzungen in Südsudan und zum Dialog der Konfliktparteien auf.

Thematische Aspekte

Neben regionalen Konfliktschwerpunkten befassten sich die Mitglieder des Sicher-

heitsrats mit themenbezogenen Resolutionen. So waren die Nichtverbreitung von Kernwaffen; Kleinwaffen und leichte Waffen; die Internationale Strafgerichtsbarkeit; Rechtsstaatlichkeit; die Bedrohungen durch den Terrorismus; die Kooperation mit regionalen Organisationen; Friedenssicherung; Friedenskonsolidierung; Frauen, Frieden und Sicherheit; Kinder und bewaffnete Konflikte sowie der Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten Gegenstand von Resolutionen.

Besonders hervorzuheben ist die Auseinandersetzung mit dem Thema **Kleinwaffen und leichte Waffen**. Der Rat verabschiedete erstmals in seiner Geschichte eine Resolution, die sich ausschließlich mit diesem Themenkomplex befasst. Die Resolution 2117 anerkennt die Gefahren für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit durch den unerlaubten Handel und die Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen, insbesondere in instabilen Staaten, und geht auf die Folgen und Lösungsmöglichkeiten ein. Dabei bezieht der Rat unter anderem die Auswirkungen auf den Terrorismus sowie die grenzüberschreitende Kriminalität ein und betont, wie wichtig es sei, dass vom Sicherheitsrat verhängte Waffenembargos befolgt werden und die Staaten ihre besondere Rolle und Verantwortung diesbezüglich anerkennen.

Resolutionen unter Kapitel VII UN-Charta

Insgesamt wurden 24 der 47 Resolutionen auf Grundlage von **Kapitel VII UN-Charta** verabschiedet. Zwei der Resolutionen nehmen direkten Bezug auf Artikel 41, nämlich die Resolutionen zur Nichtverbreitung von Kernwaffen in Nordkorea (2094) und Iran (2105). Ersterer sieht verschärfte Sanktionen gegen Nordkorea vor; Letztere verlängert das Mandat der Sachverständigengruppe für die Sanktionen gegen Iran um ein weiteres Jahr. Insgesamt 25 Prozent der Kapitel-VII-Resolutionen befassten sich mit Sanktionsmaßnahmen. Mit Resolution 2127 setzte der Sicherheitsrat im Dezember einen neuen Sanktionsausschuss ein, der das Waffenembargo in der Zentralafrikanischen Republik überwachen soll. Die überwiegende Mehrheit der Kapitel-VII-Resolutionen weist jedoch einen Bezug zu Mandaten der UN-Friedensmissionen auf.

Friedensmissionen und sonstige Einsätze

Neue Missionen

Mit Resolution 2100 vom 25. April schuf der Sicherheitsrat eine neue Friedensmission in **Mali**. Die Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der UN in Mali (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali – MINUSMA) wurde zunächst für eine Dauer von zwölf Monaten eingesetzt. Die Mission, deren Personal aus maximal 12 640 Personen bestehen wird, soll die Übergangsregierung bei der Stabilisierung und dem politischen Entwicklungsprozess des Landes unterstützen und eine Reihe von sicherheitsbezogenen Aufgaben übernehmen.

Zudem setzte der Sicherheitsrat am 2. Mai eine zunächst einjährige politische Mission in **Somalia** ein. Grundlage für die Hilfsmission der UN in Somalia (United Nations Assistance Mission in Somalia – UNSOM) bildet Resolution 2102. Das Mandat der Mission, die das Politische Büro der UN für Somalia (United Nations Political Office for Somalia – UNPOS) ablöst, umfasst die Bereitstellung Guter Dienste und die Beratung in strategisch-politischen Fragen.

Besondere Beachtung gebührt der von den Vereinten Nationen gemeinsam mit der Organisation für das Verbot Chemischer Waffen (OPCW) etablierten Untersuchungsmission in **Syrien**. Grundlage bilden die Briefe zwischen dem UN-Generalsekretär und dem Präsidenten des Sicherheitsrats vom 7. und 11. Oktober (S/2013/591 und S/2013/603) sowie die Resolution 2118 vom 27. September. Ziel der Mission ist die Überwachung der fristgerechten Vernichtung der chemischen Waffen und der Einstellung des zugehörigen Chemiewaffenprogramms in Syrien.

Mit Resolution 2127 reagierte der Rat am 5. Dezember auf die Lage in der **Zentralafrikanischen Republik**, »die durch einen völligen Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung, fehlende Rechtsstaatlichkeit und religiöse Spannungen gekennzeichnet ist«. Er mandatierte (zunächst für zwölf Monate) die Entsendung einer Internationalen Unterstützungsmission in die Zentralafrikanische Republik unter Führung der AU (Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine – MISCA) sowie den Einsatz

französischer Truppen zur Unterstützung der Mission mit »alle(n) erforderliche(n) Maßnahmen«.

Änderungen der Mandate und/oder Zusammensetzung von Missionen

Die Mitglieder des Sicherheitsrats nahmen an folgenden Missionen Modifikationen des Mandats und/oder der Zusammensetzung vor: UNIPSIL (Sierra Leone); MONUSCO (Demokratische Republik Kongo); MINURSO (Westsahara); UNIOGBIS (Guinea-Bissau); UNISFA (Abyei); UNAMI (Irak); UNOCI (Côte d'Ivoire); UNMIL (Liberia); MINUSTAH (Haiti); BINUCA (Zentralafrikanische Republik) und UNMISS (Südsudan).

Hervorzuheben ist die Änderung des Mandats der Friedenstruppe in **Kongo** (MONUSCO). Der Sicherheitsrat mandatierte mit Resolution 2098 vom 28. März erstmals den Einsatz von Drohnen zum Schutz der Zivilbevölkerung sowie des UN-Personals und der Überwachung des illegalen Waffenhandels. Ein Novum ist zudem der Einsatz einer offensiven Gefechtstruppe (Interventionsbrigade). Sie besteht unter anderem aus drei Infanteriebataillonen, einer Artilleriekompanie, einer Kompanie Spezialkräfte und einer Aufklärungskompanie. Sie hat die »Aufgabe, (...) bewaffnete(n) Gruppen zu neutralisieren,« und das »Ziel, zur Minderung der von bewaffneten Gruppen ausgehenden Bedrohung für die staatliche Autorität und die Sicherheit von Zivilpersonen (...) beizutragen (...)«. Damit reagierte der Rat auf die »wiederkehrenden Zyklen der Gewalt« im Osten Kongos, verursacht durch kongolesische und ausländische bewaffnete Gruppen.

Länderbesuche

Die Arbeitsschwerpunkte des Sicherheitsrats spiegeln sich auch in den Länderbesuchen wider. Der Rat unternahm im Jahr 2013 zwei Länderbesuche: in den Nahen Osten und die Region der Großen Seen in Afrika. Der Nahe Osten war seit 1979 nicht mehr Ziel eines Länderbesuchs gewesen. Im Januar reisten Vertreter des Rates nach **Jemen**, um die politischen Reformprozesse sowie die Wahlen im Februar 2014 zu unterstützen. Darüber hinaus ging es darum, den Stand der Umsetzung der vom Sicherheitsrat verabschiedeten Resolutionen, insbesondere Resolution 2051(2012) zu bewerten.

Im Oktober reisten Mitglieder des Rates in die **Demokratische Republik Kongo**, nach **Ruanda**, **Uganda** und **Äthiopien**. Grund des Besuchs waren Gespräche bezüglich des Friedensprozesses in Kongo sowie die Sicherung der Stabilität und die Verbesserung der Beziehungen in der Region der Großen Seen. Von Bedeutung waren dabei die Auseinandersetzungen zwischen der kongolesischen Regierung und den Rebellen der Bewegung 23. März (M23) sowie die Friedensgespräche (Kampala-Gespräche) zwischen den beiden Konfliktparteien. Besondere Aufmerksamkeit wurde dem Mandat und der Rolle der MONUSCO in der Stabilisierung der Region gewidmet. Der Besuch in Äthiopien (Addis Abeba) galt zudem der Stärkung der Partnerschaft und der Kooperation zwischen AU und UN.

Sonstige Ereignisse

Im vergangenen Jahr war die Frage der Reform des Sicherheitsrats erneut Gegenstand der öffentlichen Diskussion. In Zusammenhang stand dies mit der Wahl der Mitglieder des Sicherheitsrats durch die Generalversammlung im Oktober 2013. Diese wählte Chile, Litauen, Nigeria, Saudi-Arabien und Tschad für zwei Jahre als nichtständige Mitglieder in den Rat. Saudi-Arabien verzichtete jedoch auf den Antritt seiner Kandidatur – ein Novum in der Geschichte der UN. Als Gründe für diesen Schritt führte das Königreich »Doppelstandards« und die »Machtlosigkeit« des Rates an. So sei dieser weder im syrischen Bürgerkrieg noch im Nahost-Konflikt in der Lage, eine gerechte und langfristige Lösung zu erreichen. Saudi-Arabien forderte daher Reformen des UN-Gremiums ein. Damit wird eine lange schwelende Debatte erneut entfacht. Ob es zu einer Neuordnung kommt, ist aufgrund der bekannten Widerstände und prozeduralen Hürden allerdings fraglich. Den »verwaisten« Stuhl nahm schließlich ein Vertreter Jordaniens ein.

Quellen: Security Council Report: Security Council Statistics in 2013, www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-02/security_council_statistics_in_2013.php; Highlights of Security Council Practice 2013, United Nations, www.un.org/en/sc/inc/pages/pdf/highlights/2013.pdf; Security Council 2013 Round-up, UN Press Release SC/11247, 14.1.2014.