

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Politik und Sicherheit

Sicherheitsrat: Tätigkeit 2014

- Sicherheitsrat mit neuen Bedrohungen konfrontiert
- Internationaler Terrorismus im Fokus
- Schwerpunkte Afrika und Naher Osten

Judith Thorn

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Judith Thorn, Sicherheitsrat: Tätigkeit 2013, VN, 3/2014, S. 128ff., fort.)

Im Jahr 2014 konnte man eine verstärkte Aktivität des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen feststellen. Die ständigen Mitglieder und die nichtständigen Mitglieder (Argentinien, Australien, Chile, Jordanien, Korea [Republik], Litauen, Luxemburg, Nigeria, Ruanda und Tschad) kamen zu 241 öffentlichen Sitzungen zusammen, 36 Prozent mehr als im Vorjahr. Man kann insgesamt von einer der betriebsamsten Phasen der letzten Jahre sprechen. Auch in Bezug auf die verabschiedeten Dokumente kann mit 63 Resolutionen und 28 Erklärungen des Präsidenten ein leichter Anstieg verzeichnet werden. Dabei wurden drei neue »Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit« festgestellt. Dies betrifft die Resolutionen 2140 (Jemen), 2165 (humanitäre Lage in Syrien) und 2177 (Ebola-Epidemie in Afrika).

Abstimmungsverhalten

60 der 63 verabschiedeten Resolutionen wurden im Konsens beschlossen. Bei den per Abstimmung angenommenen Dokumenten gab es jeweils Enthaltungen. Zusätzlich wurden drei Resolutionsentwürfe nicht verabschiedet.

Gescheiterte Resolutionsentwürfe

Der Resolutionsentwurf S/2014/189 befasste sich mit der Ukraine-Krise, insbesondere mit dem Referendum über den Status der Krim vom 16. März 2014. Der

Entwurf besagte, dass »kein territorialer Erwerb durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt als legal anerkannt werden könne«. Das Referendum sei unwirksam und führe zu keiner Veränderung des Status der Krim. Der Entwurf scheiterte am Veto Russlands. Der Abstimmung war eine ausführliche Erklärung Russlands vorausgegangen, in welcher das Selbstbestimmungsrecht der Völker sowie die Historie der Krim betont wurden. Scharfe Kritik erfuhr das Abstimmungsverhalten durch die USA sowie weitere Mitgliedstaaten. China enthielt sich und plädierte für einen politischen Dialog.

Die Vetos Russlands und Chinas verhinderten die Überweisung der Lage in Syrien an den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) (S/2014/348). Zur Begründung betonte Russland, dass der Resolutionsentwurf den Gerichtshof »missbrauche«, um politische Leidenschaft für eine militärische Intervention von außen anzufachen. So habe die Überweisung der Lage in Libyen an den IStGH lediglich »Öl ins Feuer gegossen«. Der Delegierte Chinas betonte, dass man Respekt für die justizielle Unabhängigkeit eines jeden Staates haben müsse. Historisch habe man stets gewisse Vorbehalte gegenüber der Verweisung von Strafsachen an den IStGH gehabt. Eine Überweisung zum jetzigen Zeitpunkt sei einer politischen Lösung nicht förderlich.

Ein Resolutionsentwurf (S/2014/916) Jordaniens zur Palästina-Frage scheiterte knapp an der erforderlichen Mehrheit von neun Stimmen. Er sah eine Lösung der Palästina-Frage in Form einer Zwei-Staaten-Lösung innerhalb eines klar begrenzten Zeitrahmens vor. Es sprachen sich lediglich acht Staaten für das Dokument aus. Fünf Staaten enthielten sich der Stimme (Großbritannien, Korea [Republik], Litauen, Nigeria und Ruanda). Zwei Staaten stimmten dagegen (Australien und USA). Die USA betonten, dass der Entwurf die Belange Palästinas in den Vordergrund stelle und daher mehr Anlass für die Spaltung der beiden Parteien als für einen Kompromiss gebe. Ähnlicher Auffassung war der Vertreter Australiens.

Enthaltungen

Die Delegierten Jordaniens und Russlands enthielten sich bei Resolution 2182. Mit Annahme des Textes wurde das Mandat der Mission der Afrikanischen Union (AU) in Somalia (AMISOM) um ein Jahr verlängert und das Sanktionsregime verändert. Bedenken äußerte Jordanien mit Blick auf Absatz 15 der Resolution, welche Mitgliedstaaten ermächtigt, Schiffe, die Somalia anlaufen oder verlassen, bei hinreichendem Verdacht eines Verstoßes gegen das Holzkohle- oder Waffenembargo zu überprüfen. Hier drohe die Gefahr des Missbrauchs.

Russland enthielt sich seiner Stimme auch bei Resolution 2183. Diese verlängert das Mandat der multinationalen Stabilisierungstruppe in Bosnien-Herzegowina (EUFOR ALTHEA). Zwar erkenne man die Wichtigkeit der Mission an, sei aber gegen eine internationale Präsenz, die genutzt werden könne, um die Integration des Staates in die EU und NATO voranzutreiben. Eine solche Entscheidung solle freier Wille der Bürger sein, aber nicht von außen mittels einer Resolution auferlegt werden. Wie im letzten Jahr enthielt sich Russland bei der routinemäßigen Verlängerung der Amtszeit der Richter des Internationalen Strafgerichtshofs für Jugoslawien (Resolution 2193).

Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten

Länderspezifische Aspekte

Der Schwerpunkt der Tätigkeiten des Sicherheitsrats lag abermals auf dem Nahen Osten und Afrika. Rund 55 Prozent der länder- und regionenspezifischen Sitzungen widmeten sich dem afrikanischen Kontinent. Etwa 24 Prozent beschäftigten sich mit dem Nahen Osten, 16,6 Prozent entfielen auf Europa, 3,3 Prozent auf Asien und 1,7 Prozent auf amerikanische Staaten. Mit Blick auf Europa entspricht dies einer Steigerung von rund elf Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Dies ist auf die Krise in der Ukraine zurückzuführen.

Folgende Länder und Regionen waren Gegenstand von Resolutionen: Afghanis-

tan, Bosnien-Herzegowina, Burundi, Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Haiti, Irak, Jemen, Kongo (Demokratische Republik), Libanon, Liberia, Libyen, Mali, Somalia, Sudan, Südsudan, Syrien (in diesem Zusammenhang auch Israel), die Ukraine, die Zentralafrikanische Republik, Zypern sowie Westsahara.

Schließlich ist anzumerken, dass ein neuer Tagesordnungspunkt zur **Demokratischen Volksrepublik Korea** aufgenommen wurde. Dies geht auf den Bericht der vom Menschenrechtsrat eingesetzten Untersuchungskommission zurück, welcher via Resolution der Generalversammlung (A/RES/69/188) an den Sicherheitsrat überwiesen wurde. Obwohl China und Russland gegen die Aufnahme stimmten, konnte das Thema ›Demokratische Volksrepublik Korea‹ als solches mit elf Ja-Stimmen und zwei Enthaltungen (Nigeria und Tschad) in einer prozeduralen Abstimmung in die Agenda aufgenommen werden.

Die andauernden Auseinandersetzungen zwischen pro-russischen Separatisten und nationalen, ukrainischen Truppen im **Ukraine-Konflikt** beschäftigten den Rat eingehend. Diesen Auseinandersetzungen war die Abspaltung der Krim vorausgegangen. Tragischer Höhepunkt des Konflikts war der Absturz der Passagiermaschine MH17 am 17. Juli 2014. In Resolution 2166 verurteilte der Sicherheitsrat den Abschuss des mit 298 Menschen besetzten Flugzeugs und forderte eine unabhängige, vollständige Untersuchung des Vorfalls. Resolution 2166 blieb die einzige Resolution zur Ukraine. Im September und Dezember vereinbarte Waffenstillstände wurden schnell brüchig. Trotz zahlreicher Treffen der Sicherheitsratsmitglieder im Verlauf des Jahres konnten konkrete Maßnahmen nicht getroffen werden. Der Konflikt dauert weiter an.

Das Thema Afrika war vor allem durch den Ausbruch der **Ebola-Epidemie in Westafrika** geprägt (Resolution 2177 und Erklärung S/PRST/2014/24). Infolgedessen rückten besonders Liberia, Guinea, Sierra Leone und Nigeria wieder in den Fokus des Sicherheitsrats. Im September (Resolution 2177) wurde festgestellt, dass es sich bei der Ebola-Epidemie um eine »Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit« handelt. Der Generalsekretär betonte, dass dieser Notfall erhebliche politische, so-

ziale, ökonomische, humanitäre und sicherheitspolitische Auswirkungen habe. In Folge des wohl schlimmsten Ausbruchs der Epidemie richtete der Generalsekretär erstmals mit der UNMEER eine ›Gesundheitsnotfallmission‹ ein. Resolution 2177 ruft die Mitgliedstaaten und die regionalen Organisationen auf, die betroffenen Staaten bei der Bekämpfung der Epidemie personell, materiell sowie informell zu unterstützen und einer völligen Isolierung der Staaten entgegenzuwirken.

Die Mission in **Liberia** (UNMIL) musste geplante Truppenabzüge in Folge der Epidemie aussetzen. Mit den Resolutionen 2176 und 2190 wurde das Mandat der UNMIL jeweils verlängert. Resolution 2188 erneuert Sanktionen gegen Liberia. Allerdings könne Ebola ein Grund sein, einzelne Maßnahmen zu modifizieren oder aufzuheben.

Im Verlauf des Jahres haben sich die Sicherheitsratsmitglieder in neun öffentlichen Sitzungen mit **Somalia** befasst. Der Rat setzte sich mit der Verletzung des Waffenembargos gegen Somalia auseinander und zeigte sich besorgt, dass die Voraussetzungen, unter denen das Embargo teilweise aufgehoben wurde, nicht eingehalten würden (Resolution 2142). Daneben wurden das Holzkohle-Embargo, die AMISOM, die Verwaltung der öffentlichen Finanzen, die humanitäre Lage, die Überwachungsgruppe für Somalia und Eritrea sowie die Operationen auf See zur Unterbindung von Holzkohle- und Waffentransporten behandelt. Letzteres wird in Resolution 2182 geregelt und erfuhre Kritik Jordaniens und Russlands (siehe oben). Resolution 2184 setzt sich mit der Bekämpfung der Piraterie auseinander.

Die Spannungen in **Südsudan** schlugen Ende 2013 abermals in Kämpfe um. Hintergrund sind interne Auseinandersetzungen zwischen politischen und militärischen Führern des Landes. Die Sicherheit und die humanitäre Lage destabilisierten sich erheblich mit der aufflammenden Gewalt. Diese richtete sich auch gegen Mitglieder der Mission in Südsudan (UNMISS). Infolgedessen wurde das Mandat der UNMISS im März modifiziert. Mit Resolution 2155 erhöhte der Sicherheitsrat die Truppenstärke und autorisierte UNMISS, »alle erforderlichen Mittel einzusetzen«, um die aufgeführten Ziele zu erreichen.

Die Mitglieder des Sicherheitsrats befassten sich ferner mit dem Verhältnis zwischen **Sudan und Südsudan** sowie der Verlängerung des Mandats der Interims-Sicherheitsgruppe für Abyei (UNISFA). In den Resolutionen 2156 und 2179 wurde betont, dass die Lage in Abyei und im Grenzgebiet zwischen Sudan und Südsudan »nach wie vor eine ernste Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt«.

Schließlich stand die sudanesische Region **Darfur** auf der Tagesordnung. Der Sicherheitsrat zeigte sich äußerst besorgt über die anhaltende Gewalt. Mit den Resolutionen 2148 und 2173 billigte der Rat daher eine Neuausrichtung des Hybriden Einsatzes der AU und der UN in Darfur (UNAMID).

Einen weiteren Schwerpunkt bildete der Nahe Osten. Die Spannungen zwischen **Israel und Palästina** gipfelten im Jahr 2014 in einer 50-tägigen bewaffneten Auseinandersetzung mit gegenseitigem Raketenbeschuss. Mutmaßliche Auslöser waren die Ermordungen von drei jüdischen Religionsschülern sowie eines 16-jährigen Palästinensers. Am 10. Juli betonte der Generalsekretär in einer Krisensitzung des Sicherheitsrats (S/PV.7214), dass jede weitere Spirale der Gewalt unvorhersehbare Konsequenzen haben könne. Israel begann schließlich am 17. Juli mit einer Bodenoffensive, um die Infrastruktur der Hamas, insbesondere die Tunnelsysteme, zu zerstören. Am 28. Juli äußerte der Rat (S/PRST/2014/13) tiefe Besorgnis bezüglich der Verschlimmerung der Situation und dem Verlust von zahlreichen Leben. Bei den Angriffen wurden auch UN-Schulen in Gaza beschossen. Trotz zahlreicher Versuche, einen dauerhaften Waffenstillstand zu erreichen, wurden nur kurze Gefechtpausen eingehalten. Erst am 15. August vermittelte Ägypten eine Waffenruhe. Diese hielt bis Ende des Jahres an. Seit Oktober waren allerdings vereinzelt Anschläge und Ausschreitungen zu verzeichnen.

Zum Konflikt in **Syrien** fanden 13 Treffen statt. Es wurden fünf Resolutionen (2139, 2163, 2165, 2191 und 2192) und eine Erklärung (S/PRST/2014/19) verabschiedet. Der Schwerpunkt lag dabei auf der Not der Zivilbevölkerung und der sich verschlimmernden humanitären Lage. Die Resolutionen 2139, 2165 und 2191 konzentrieren sich darauf, Hilfe in schwer

zugänglichen Gebieten und die Evakuierung von Zivilpersonen zu ermöglichen. Resolution 2165 genehmigt die Lieferung humanitärer Hilfe über Konfliktlinien hinweg und weitere Grenzübergänge. Hierzu setzte der Rat einen Überwachungsmechanismus ein. Diese Maßnahmen wurden mit Resolution 2191 bis zum 10. Januar 2016 verlängert. Zudem verurteilten die Mitglieder des Sicherheitsrats feindliche Akte gegen UNDOF-Mitglieder in deren Operationsgebiet, den Golan-Höhen (Resolution 2192).

Thematische Aspekte

Einen Schwerpunkt legte der Sicherheitsrat auf **Bedrohungen durch den Terrorismus**. Die Materie war Inhalt von sechs Resolutionen (2133, 2160, 2161, 2170, 2178 und 2195) und zwei präsidentiellen Erklärungen (S/PRST/2014/14 und S/PRST/2014/23). Im September wurde ein Gipfeltreffen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs zu Fragen der Bedrohungen durch ausländische terroristische Kämpfer abgehalten. Die Bedeutung der Thematik spiegelt sich auch in den Presseerklärungen wider. Rund 90 der 138 Pressemitteilungen befassen sich mit konkreten terroristischen Handlungen auf der ganzen Welt. Schließlich wurde das Thema in zahlreichen Resolutionen zu einzelnen Staaten aufgegriffen. Nicht vergessen werden sollten auch die diversen Sanktionsausschüsse. Im Mittelpunkt der einzelnen Debatten standen vor allem die Terrormiliz Islamischer Staat, die Al-Nusra-Front, Boko Haram, Al-Qaida, die Al-Shabaab Miliz und ähnliche Gruppen.

Resolutionen nach Kapitel VII UN-Charta

Insgesamt wurden 32 Resolutionen auf Grundlage von **Kapitel VII UN-Charta** verabschiedet. Die Resolutionen zur Nichtverbreitung von Kernwaffen in Nordkorea (2141) und Iran (2159) nehmen direkten Bezug auf Artikel 41 (nichtmilitärische Maßnahmen). Der Großteil der Resolutionen beschäftigt sich mit Mandaten von Friedensoperationen sowie Sanktionen. Mit Resolution 2140 wurde ein neuer Sanktionsausschuss aufgrund der schwierigen Sicherheitslage in Jemen eingesetzt. Er beaufsichtigt das Einfrieren von Geldern sowie Reiseverbote für Personen und Einrichtungen, die »den Frieden, die Sicherheit oder die Stabilität Jemens bedrohen«.

Unterstützer von Resolutionen

Einige Resolutionen konnten im letzten Jahr eine bemerkenswerte **Anzahl von Unterstützern** aus den Reihen der Mitgliedsstaaten aufweisen. Bisher hatten die Resolutionen 1888 (2009) sowie 1960 (2010) jeweils zur Frage von »Frauen, Frieden und Sicherheit« mit 68 Ko-Sponsoren die meisten Unterstützer. Abgelöst wurden diese nun durch die Resolution zur Ebola-Krise mit insgesamt 134 unterstützenden Staaten neben den Mitgliedern des Sicherheitsrats. Das Dokument mit der zweitmeisten Anzahl von Unterstützern ist Resolution 2178 (2014) zu Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch terroristische Handlungen (104 Ko-Sponsoren). Die drittgrößte Anzahl (79) erlangte der gescheiterte Resolutionsentwurf S/2011/24 zur Palästina-Frage.

Friedensmissionen und sonstige Einsätze

Auch im Jahr 2014 hielt der Rat an seinen alljährlichen Debatten zu Friedensmissionen fest. Hervorzuheben ist, dass mit Resolution 2185 erstmalig eine eigenständige **Resolution zur Polizei** als Bestandteil von Friedensoperationen verabschiedet wurde.

Neue Missionen/ Beendigung von Missionen

Im Berichtszeitraum wurde lediglich eine neue Friedensmission ins Leben gerufen. Die Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der UN in der Zentralafrikanischen Republik (MINUSCA) beruht auf Resolution 2149 und ersetzt das Integrierte Büro der UN für die Friedenskonsolidierung in der Zentralafrikanischen Republik (BINUCA).

Drei weitere politische beziehungsweise friedenskonsolidierende Missionen wurden beendet: UNIPSIL (Sierra Leone), Organisation für das Verbot chemischer Waffen/UN (Syrien) sowie das BNUB (Burundi), das zum 1. Januar 2015 in die MENUB (Burundi) überführt wurde.

Änderungen der Mandate und/oder Zusammensetzung von Missionen

Wesentliche Veränderungen haben sich bei der UNAMID (Darfur) ergeben. Mit Resolution 2173 wurde ein Schwerpunkt auf strategische Aufgaben gesetzt. Zu den

wichtigsten Zielen gehören nun: Der Schutz der Zivilbevölkerung; die Sicherung des humanitären Zugangs; die Sicherung der Bewegungsfreiheit sowie der Schutz des UN- und humanitären Personals; die Beteiligung an der Umsetzung des Doha-Dokuments für Frieden sowie die Unterstützung und Überwachung des Dialogs der Konfliktparteien.

Länderbesuche

Im Januar reisten Mitglieder des Sicherheitsrats erstmals nach **Mali**. Ziel der Mission war die Einleitung eines inklusiven Verhandlungsprozesses nach Einstellung der Gespräche zwischen den Konfliktparteien. Zudem sollte die Umsetzung der Resolution 2100(2013) vorangetrieben werden, die vor allem auf die Stabilisierung größerer Bevölkerungszentren, die Wiederherstellung staatlicher Autorität, den Wiederaufbau des Sicherheitssektors sowie den Schutz der Menschenrechte im Norden Malis abzielt. Schließlich sollte der Stand der Truppen der MINUSMA überprüft werden.

Der Länderbesuch des Rates im August umfasste Belgien, die Niederlande, Südsudan und Somalia. Hintergrund des Besuchs in **Belgien** war das Gedenken an den Beginn des Ersten Weltkriegs vor 100 Jahren. In den **Niederlanden** tauschte sich der Sicherheitsrat mit Richtern des Internationalen Gerichtshofs (IGH), der in Den Haag ansässigen Straftribunale (Jugoslawien, Libanon, Sierra Leone) und des IstGH aus. Schließlich gedachten die Mitglieder des Rates der Opfer des Flugzeugabsturzes in der Ukraine.

Der Besuch **Südsudans** war eine Reaktion auf die sich verschlimmernde humanitäre und sicherheitspolitische Lage. Der Besuch **Somalias** widmete sich Fortschritten hinsichtlich der Wahlen 2016 und der humanitären Lage des Landes.

Sonstiges

Im Rahmen der Präsidentschaft Ruandas wurden erstmals seit 2005 wieder monatliche Abschlusssitzungen zur Auswertung der Aktivitäten des Rates eingeführt. Zudem kam dem Sicherheitsrat und der Generalversammlung die Aufgabe zu, fünf Richter des IGH zu wählen. Als Nachfolger der ausscheidenden Sicherheitsratsmitglieder wurden Angola, Malaysia, Neuseeland, Spanien und Venezuela gewählt.