

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Politik und Sicherheit

Sicherheitsrat: Tätigkeit 2011

- Zwei neue Friedensmissionen und eine politische Mission eingesetzt
- Militärisches Eingreifen zum Schutz von Zivilisten autorisiert
- Reformbemühungen stagnieren weiterhin

Martin Binder · Monika Heupel

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Katharina Höne, Sicherheitsrat: Tätigkeit 2010, VN, 3/2011, S. 127ff., fort.)

Im Jahr 2011 lag der Schwerpunkt der Bemühungen des **Sicherheitsrats der Vereinten Nationen** zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit auf Afrika. Insbesondere die Resolutionen zu Libyen haben breites öffentliches Interesse auf sich gezogen. Das Gros der Resolutionen wurde, wie bereits in den vergangenen Jahren, einstimmig beschlossen; Vetos und Enthaltungen blieben die Ausnahme. Neben konkreten Konflikten und Krisen beschäftigte sich der Rat weiterhin mit zahlreichen Querschnittsthemen. Die Debatte um die Reform des Sicherheitsrats wurde weitergeführt, zu bedeutsamen Fortschritten kam es jedoch nicht.

Der Sicherheitsrat kam im Berichtszeitraum zu 213 öffentlichen Sitzungen zusammen, 31 Sitzungen mehr als im Jahr 2010. Er verabschiedete 66 Resolutionen und 22 Erklärungen des Präsidenten und blieb damit auf dem Vorjahresniveau.

Neben den fünf ständigen Mitgliedern China, Frankreich, Großbritannien, Russland und den Vereinigten Staaten gehörten dem Sicherheitsrat im vergangenen Jahr die folgenden zehn nichtständigen Mitglieder an: Bosnien-Herzegowina, Brasilien, Deutschland, Gabun, Indien, Kolumbien, Libanon, Nigeria, Portugal und Südafrika.

Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten

Vom Sicherheitsrat behandelte Konflikte und Krisen

Der Sicherheitsrat verabschiedete im Jahr 2011 Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten zu Konflikten und Krisen in folgenden Ländern und Regionen: Afghanistan, Bosnien-Herzegowina, Burundi, Côte d'Ivoire, Demokratische Republik Kongo, Guinea-Bissau, Haiti, Irak, Jemen, Kosovo, Libanon, Liberia, Libyen, Nepal, Palästina, Sierra Leone, Somalia, Sudan und Südsudan, Syrien, Timor-Leste, Westafrika, Westsahara, Zentralafrikanische Region, Zentralafrikanische Republik und Zypern.

Anders als im Jahr 2010, in dem keine neuen Missionen geschaffen wurden, autorisierte der Sicherheitsrat im Jahr 2011 zwei neue Friedensmissionen in Sudan und eine neue politische Mission in Libyen. Darüber hinaus richtete er zwei neue Sanktionsausschüsse ein: einen Ausschuss zur Überwachung der Sanktionen gegen Libyen nach Resolution 1970 und einen Ausschuss zur Überwachung der Sanktionen gegen die Taliban gemäß Resolution 1988. Letzterer ist entstanden durch die Ausgliederung der Taliban aus dem im Jahr 1999 eingerichteten Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss. Überdies empfahl der Rat der UN-Generalversammlung die Aufnahme des neuen Staates Südsudan in die Vereinten Nationen (S/PRST/2011/14).

Fast zwei Drittel der Resolutionen bezogen sich auf Konflikte und Krisen in Afrika (40 von 66). Besondere Aufmerksamkeit widmete der Rat den Konflikten in Côte d'Ivoire, Libyen, Somalia und Sudan.

Vor allem in der ersten Jahreshälfte beschäftigte er sich verstärkt mit dem Konflikt in **Côte d'Ivoire**. Im Januar reagierte der Sicherheitsrat auf die sich verschlechternde Sicherheitslage und den politischen Stillstand im Nachgang der umstrittenen Präsidentschaftswahlen vom 28. November 2010 mit einer Aufstockung der UN-Mission in Côte d'Ivoire

(UNOCI) um 2000 Soldaten (S/RES/1967). Im Februar verlängerte er in Resolution 1968 die vorübergehende Verlegung von Teilen der UN-Mission in Liberia (UNMIL) nach Côte d'Ivoire. Als die Gewalt in Abidjan eskalierte und sich zunehmend gegen Zivilisten richtete, ergriff der Sicherheitsrat weitreichende Maßnahmen. Erstens forderte er am 30. März den abgewählten, aber immer noch im Amt befindlichen ehemaligen Präsidenten Laurent Gbagbo zum sofortigen Rücktritt auf. Zweitens verhängte er Sanktionen gegen Gbagbo und dessen Gefolgsleute und drittens ermächtigte er die UNOCI, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um Zivilisten zu schützen (S/RES/1975). Nach der Verhaftung Gbagbos am 11. April verabschiedete der Rat Maßnahmen zur Unterstützung des Friedensprozesses. So verlängerte er das Waffenembargo, das Verbot des Diamantenhandels und die Reise- und Finanzsanktionen gegen ausgewählte Personen (S/RES/1980) sowie das Mandat der UNOCI (S/RES/1981). Außerdem verlängerte er die vorübergehende Verlegung einzelner Einheiten der UNMIL nach Côte d'Ivoire (S/RES/1992), um der fragilen Sicherheitslage entlang der Grenze zwischen Côte d'Ivoire und Liberia Rechnung zu tragen.

Mit seinen Resolutionen 1970 und 1973 zu **Libyen** reagierte der Sicherheitsrat auf die hohe Zahl ziviler Opfer während des Bürgerkriegs, die er dem harten Vorgehen der Truppen von Staatschef Muammar al-Gaddafi anlastete. Am 26. Februar verlangte der Sicherheitsrat in Resolution 1970 einstimmig ein sofortiges Ende der Gewalt, verhängte ein Waffenembargo gegen Libyen, belegte Gaddafi, seine Familie und ausgewählte Regimeangehörige mit Reisesanktionen und fror deren Vermögen ein. Zugleich überwies der Rat die Situation an den Internationalen Strafgerichtshof. Knapp drei Wochen später, am 17. März, forderte der Sicherheitsrat in seiner im Nachgang viel diskutierten Resolution 1973 einen sofortigen Waffenstillstand und autorisierte den Einsatz »aller notwendigen Maßnahmen« zum Schutz von Zivilisten sowie eine Flugverbotszone über Libyen,

die schließlich von der NATO durchgesetzt wurde. Nach dem Sturz des Gaddafi-Regimes und dem Rückgang der Kämpfe beschloss der Sicherheitsrat im September die (politische) Unterstützungsmission in Libyen (UNSMIL). Die Mission soll nationale Akteure dabei unterstützen, die öffentliche Sicherheit wiederherzustellen, den Staatsaufbau voranzutreiben, sich um nationale Aussöhnung zu bemühen, eine Verfassung auszuarbeiten und Wahlen vorzubereiten (S/RES/2009). Sieben Tage nach dem Tod Gaddafis am 20. Oktober hob der Sicherheitsrat in Resolution 2016 die Bestimmungen in Bezug auf den Schutz von Zivilisten sowie auf die Flugverbotszone aus Resolution 1973 mit Wirkung zum 1. November auf und beendete damit das Mandat der NATO.

In **Somalia** bemühte sich der Sicherheitsrat mit fünf Resolutionen, den Staatsbildungsprozess zu unterstützen, der Gewalt gegen Zivilisten Einhalt zu gebieten und das Problem der Piraterie anzugehen. Im März forderte er die UN-Mitgliedstaaten in Resolution 1972 auf, die rasche Bereitstellung dringend benötigter humanitärer Hilfe zu erleichtern und verurteilte jede Politisierung der Hilfe. Im Juli verschärfte der Rat sein Sanktionsregime gegen Somalia und verlängerte gleichzeitig das Mandat der Überwachungsgruppe (S/RES/2002). Im Herbst verlängerte er in Resolution 2010 das Mandat der Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM). Außerdem forderte er in Resolution 2015 alle Mitgliedstaaten auf, über ihre in Bezug auf die Strafverfolgung von Seeräubern ergriffenen Maßnahmen Bericht zu erstatten und ermächtigte erneut Akteure, die mit der somalischen Regierung zusammenarbeiten, alle erforderlichen Mittel einzusetzen, um die Seeräuberei zu bekämpfen (S/RES/2020).

Ein weiterer Schwerpunkt der Arbeit war **Sudan**. Im Mittelpunkt stand dabei die Bearbeitung des Konflikts um die Unabhängigkeit des Südens und damit einhergehender Grenzstreitigkeiten. Die Tatsache, dass der Sicherheitsrat die beiden einzigen neuen Friedensmissionen, die er im Jahr 2011 autorisierte, nach Sudan entsandte, weist auf die Bedeutung hin, die der Sicherheitsrat dem Konflikt beimaß: Im Juni beschloss er die Entsendung der Interim-Sicherheitsgruppe der Vereinten

Nationen für Abyei (UNISFA). UNISFA hat die Aufgabe, die Entmilitarisierung der Region Abyei zu überwachen, die Bereitstellung humanitärer Hilfe zu erleichtern und Zivilpersonen zu schützen (S/RES/1990). Einen Monat später autorisierte der Sicherheitsrat die Mission der Vereinten Nationen in der Republik Südsudan (UNMISS). Aufgabe dieser Mission ist, bei der Konsolidierung des brüchigen Friedens und dem Aufbau staatlicher Strukturen zu helfen (S/RES/1996). Darüber hinaus verlängerte der Rat in Resolution 2003 das Mandat des Hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID) sowie in Resolution 1982 das Mandat der Sachverständigengruppe für die Überwachung der Sanktionen gegen Sudan.

Uneinigkeit bei formalen Abstimmungen

Wie in den vergangenen Jahren wurden fast alle Entscheidungen des Sicherheitsrats im Konsens getroffen. Nur zwei Resolutionsentwürfe wurden durch das Einlegen eines Vetos durch ein ständiges Mitglied abgelehnt. Die UN-Botschafterin der USA Susan Rice legte im Februar ein Veto gegen einen Resolutionsentwurf ein, der die **israelische Siedlungspolitik** auf palästinensischem Territorium verurteilte (S/2011/24). Der Resolutionsentwurf bezeichnete die israelischen Siedlungen auf palästinensischem Territorium, das seit 1967 von Israel besetzt ist, als illegal und forderte die unverzügliche Einstellung jeglicher israelischer Siedlungsvorhaben. Rice betonte, dass ihr Land die Legitimität der israelischen Siedlungspolitik zwar entschieden in Frage stelle, dass aber jede Handlung des Sicherheitsrats danach beurteilt werden müsse, ob sie einer Verhandlungslösung des israelisch-palästinensischen Konflikts zuträglich sei. Dies treffe aber auf den Resolutionsentwurf nicht zu, denn dieser bringe das Risiko, dass sich die Position beider Streitparteien weiter verhärteten.

China und Russland legten im Oktober ein Veto gegen einen Resolutionsentwurf zum Konflikt in **Syrien** ein. Der Entwurf, unter anderem von Deutschland und Frankreich eingebracht, verurteilte entschieden die Anwendung von Gewalt gegen Zivilisten durch die syrischen Staatsorgane und fordert ein sofortiges Ende

der Gewalt (S/2011/612). Außerdem stellte der Entwurf Sanktionen und andere Zwangsmaßnahmen gegen die syrische Regierung in Aussicht. Damit ging er über eine Erklärung des Präsidenten vom August hinaus, die ebenfalls die Gewalt gegen Zivilisten verurteilt und ein Ende der Gewalt angemahnt, aber keine Sanktionen angedroht hatte (S/PRST/2011/16). China und Russland begründeten ihre Ablehnung des Resolutionsentwurfs damit, dass die Androhung von Sanktionen kontraproduktiv sei und der Sicherheitsrat stattdessen Dialog zwischen den Konfliktparteien fördern solle. Außerdem verwiesen sie auf das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten. Der Vertreter Russlands zeigte sich darüber hinaus besorgt darüber, dass die Umsetzung von Resolution 1973 gegen Libyen als Präzedenzfall dienen und sich die NATO dementsprechend auch zur Umsetzung einer ähnlichen Resolution gegen Syrien ermächtigen könne.

Drei Resolutionen wurden mit Enthaltungen verabschiedet. Die größten Wellen schlugen die Enthaltungen bei der Abstimmung zu Resolution 1973, mit welcher der Sicherheitsrat eine Flugverbotszone über **Libyen** autorisierte und die Ergreifung aller notwendigen Maßnahmen zum Schutz von Zivilpersonen erlaubte. Neben Deutschland enthielten sich auch Brasilien, China, Indien und Russland. Russland kritisierte, dass der Resolutionstext viele Fragen unbeantwortet lasse, unter anderem wie, durch wen und im Rahmen welcher Beschränkungen die Maßnahmen durchgesetzt werden sollten. Gemeinsam mit China sprach sich Russland für eine friedliche Beilegung des Konflikts aus. Deutschland begründete seine Enthaltung damit, dass ein militärisches Eingreifen in Libyen erhebliche Gefahren bringe und seine Regierung die Erfolgsaussichten einer militärischen Intervention kritisch beurteile (Vgl. dazu Manuel Fröhlich/Christian Langehenke, *Enthaltbarkeit bei Enthaltungen*, VN, 4/2011, S. 163ff.).

Resolution 1984 wurde ebenfalls nicht im Konsens verabschiedet. Mit dieser Resolution verlängerte der Sicherheitsrat das Mandat der Sachverständigengruppe, die an der Überwachung der Sanktionen gegen **Iran** beteiligt ist. Libanon enthielt sich der Stimme und bekräftigte damit seine Ablehnung einer früheren Resolution, mit

der das Sanktionsregime gegen Iran verschärft worden war, um die Regierung zur Offenlegung ihres Atomprogramms zu bewegen (S/RES/1929). Der Vertreter Libanons verwies auf die Bedeutung der Ausgewogenheit des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags zwischen Nichtweiterverbreitung, Abrüstung und friedlicher Nutzung von Atomenergie durch Entwicklungsländer insbesondere im Nahen Osten. Außerdem sprach er sich für einen Nahen Osten ohne Nuklearwaffen aus.

Zu Enthaltungen kam es ebenfalls bei der Verabschiedung von Resolution 2023 am 5. Dezember, mit der der Sicherheitsrat sein Sanktionsregime gegen Eritrea bekräftigte. In der Resolution wurde Eritrea aufgefordert, alle direkten und indirekten Bemühungen zu unterlassen, andere Staaten in Ostafrika zu destabilisieren. Zugleich wies er alle Staaten an, Geschäftsabschlüsse mit Eritreas Bergbauindustrie einer sorgfältigen Prüfung zu unterziehen. China und Russland enthielten sich der Stimme. Der Vertreter Chinas begründete seine Enthaltung damit, dass die Sanktionen die Existenzgrundlage der eritreischen Bevölkerung gefährden könne. Der Vertreter Russlands unterstrich, dass seine Regierung viele Sorgen der ostafrikanischen Staaten nachvollziehen könne und Terrorismus dezidiert ablehne. Gleichwohl sei er der Ansicht, dass dem Sicherheitsrat keine Beweise für die Verantwortung Eritreas für einen Angriff auf einen Gipfel der Afrikanischen Union im Januar vorlägen.

Thematische Arbeit

Wie in den Vorjahren verabschiedete der Sicherheitsrat neben Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten zu konkreten Krisen und Konflikten auch thematische Resolutionen. Die Themen waren: Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, Auswirkung von HIV/Aids auf den Frieden und die Sicherheit in Afrika, Terrorismusbekämpfung, die Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda, Kinder und bewaffnete Konflikte, Frauen und Frieden und Sicherheit, Sicherheitssektorreform, vorbeugende Diplomatie, Partnerschaft mit truppen- und polizeistellenden Ländern in Friedenssicherungseinsätzen, Folgen des Klimawandels für die Sicherheit sowie Bedeutung der Institutionenbildung in Postkonfliktländern.

Vor allem drei Themen stellen dabei Neuerungen im Vergleich zu den Vorjahren dar: Erstens warnte der Sicherheitsrat in einer von Deutschland eingebrachten Erklärung des Präsidenten davor, dass bestehende Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch mögliche **Folgen des Klimawandels** verstärkt werden können. Insbesondere wies er darauf hin, dass ein Anstieg des Meeresspiegels die Sicherheit tiefliegender Inselstaaten bedrohen könne. Der Generalsekretär wird ersucht, konfliktrelevante Aspekte des Klimawandels in seinen künftigen Berichten zu berücksichtigen (S/PRST/2011/15).

Zweitens kam der Sicherheitsrat im September auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs zu einer Aussprache zum Thema **vorbeugende Diplomatie** zusammen und verabschiedete eine Erklärung des Präsidenten (S/PRST/2011/18). Damit griff er ein Thema wieder auf, das in den vergangenen Jahren wenig Aufmerksamkeit erfahren hatte. Anlass war die Diskussion des ersten Berichts eines Generalsekretärs zum Thema vorbeugende Diplomatie, den Ban Ki-moon zum 50. Todestag des ehemaligen Generalsekretärs Dag Hammarskjöld vorgelegt hatte (S/2011/552).

Drittens beschäftigte sich der Rat mit dem Thema **Sicherheitssektorreform**. In einer Erklärung des Präsidenten vom Oktober wurde betont, dass die Einrichtung eines effektiven und rechenschaftspflichtigen Sicherheitssektors ein Eckpfeiler des Friedens und der nachhaltigen Entwicklung sei. Überlegungen zur Sicherheitssektorreform sollen deshalb bei der Planung von Friedenssicherungs- und Friedenskonsolidierungseinsätzen der Vereinten Nationen einen wichtigen Platz einnehmen (S/PRST/2011/19).

Länderbesuche

Im Jahr 2011 unternahm der Sicherheitsrat miteinander verbundene Länderbesuche nach Sudan, Äthiopien und Kenia. Bei den Gesprächen in **Sudan**, die kurz vor der am 9. Juli 2011 erfolgten Unabhängigkeit des Südens stattfanden, wurden offene Punkte des Friedensabkommens von 2005 thematisiert. Der Besuch in **Äthiopien** diente Gesprächen zur Kooperation der Vereinten Nationen mit der Afrikanischen Union. Der Besuch in **Kenia** ermöglichte Gespräche zur Lage in

Somalia und der Lage somalischer Flüchtlinge in Kenia.

Reform

Die Reform der Arbeitsweise und der Zusammensetzung des Sicherheitsrats war Ende des Jahres sowohl in der Generalversammlung als auch im Sicherheitsrat Gegenstand öffentlicher Debatten. Die Debatten legten vor allem bestehende Differenzen zwischen den eher am Status quo orientierten ständigen Mitgliedern einerseits und den übrigen UN-Mitgliedstaaten andererseits offen. Zugleich wurde aber auch deutlich, dass es nach wie vor keiner der Staatenkoalitionen, die Reformvorschläge entwickelt hatten, gelang, eine Mehrheit der Staaten hinter sich zu bringen.

Im November fand, wie bereits im Vorjahr und zum vierten Mal in der Geschichte der Vereinten Nationen, eine öffentliche Debatte im Sicherheitsrat zu den Arbeitsmethoden des Gremiums statt. Etliche Staatenvertreter forderten den Rat auf, für mehr Transparenz zu sorgen, ohne dabei die Wirksamkeit und Effizienz des Gremiums zu gefährden. Die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats unterstützten viele der vorgetragenen Reformvorschläge, verwiesen zugleich aber auf die Notwendigkeit nichtöffentlicher Treffen. Eine weitere Forderung waren engere Beziehungen des Sicherheitsrats zu anderen UN-Gremien und zu UN-Mitgliedstaaten, die nicht im Sicherheitsrat vertreten sind. So sprachen sich viele Redner für engere Beziehungen zwischen dem Sicherheitsrat und der Generalversammlung, dem Wirtschafts- und Sozialrat, der Kommission für Friedenskonsolidierung, Regionalorganisationen und truppenstellenden Staaten aus. Deutschland erhielt breite Unterstützung für seinen Hinweis, wonach eine Reform der Arbeitsmethoden nicht ausreiche, sondern durch eine faire Repräsentation der UN-Mitgliedstaaten ergänzt werden müsse (SC/10466).

Quellen: Report of the Security Council,

1 August 2010 – 31 July 2011, General Assembly, Official Records, Sixty-Sixth Session, New York 2011, UN Doc. A/66/2; Security Council Round-up 2011, Department of Public Information, United Nations, New York 2011, UN Doc. SC/10518;

Allgemeine Informationen: Security Council Report, www.securitycouncilreport.org