

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Politik und Sicherheit

Sicherheitsrat | Tätigkeit 2016

- Nicht-konsensuales Abstimmungsverhalten hoch
- Länderschwerpunkte Afrika sowie Naher Osten
- Nukleare Abrüstung und Terrorismus im Fokus

Der **Sicherheitsrat der Vereinten Nationen** setzte sich im Jahr 2016 – neben den ständigen Mitgliedern – aus den nichtständigen Mitgliedern Angola, Ägypten, Japan, Malaysia, Neuseeland, Senegal, Spanien, Ukraine, Uruguay und Venezuela zusammen. Es fanden 256 Sitzungen statt; davon waren 237 öffentlich. 70 Prozent aller Treffen befassten sich mit länderspezifischen oder regionalen Aspekten; 30 Prozent widmeten sich thematischen Fragen. Mit 77 Resolutionen verabschiedete der Sicherheitsrat die meisten Resolutionen seit dem Jahr 1993. Die im Jahr 2016 verabschiedeten 19 präsidentiellen Erklärungen sind der niedrigste Wert seit dem Jahr 1990. Als neues Thema reihte sich Kolumbien auf der Agenda ein.

Abstimmungsverhalten

67 der 77 verabschiedeten Sicherheitsratsresolutionen wurden im Konsens beschlossen. In zehn Fällen gab es Enthaltungen; vier Entwürfe scheiterten. Die Zahl der nicht-konsensualen Resolutionen erreichte den höchsten Stand in der Zeit nach dem Ost-West-Konflikt. Es scheint also einen Trend zur Abnahme des Konsenses zu geben. Seltene Enthaltungen waren seitens Frankreichs, Großbritanniens sowie den USA zu verzeichnen.

Enthaltungen

Angola, Ägypten, Senegal und Russland enthielten sich bei Resolution 2269. Mit dieser wurde der Belgier Serge Brammertz zum Chefankläger des Internationalen Residualmechanismus für die *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe gewählt. Er löste den Gambier Hassan Jallow ab, der nicht zur Wiederwahl aufgestellt wurde. Angola, Ägypten und Senegal kritisierten unter anderem, dass kein Repräsentant Afrikas mehr vertreten sei. Russland kritisierte die überlangen Verfahrensdauern.

Ägypten enthielt sich bei Resolution 2272, die sich mit sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch durch UN-Friedenssicherungskräfte befasst. Kritisiert wurde, dass sich der Sicherheitsrat und nicht die Generalversammlung mit dem Thema befasste. Zudem würden mit der Entscheidung, ganze Truppenkontingente abzuziehen, alle Blauhelme unter Generalverdacht gestellt.

Angola, Neuseeland und Russland enthielten sich bei Resolution 2285. Uruguay und Venezuela stimmten dagegen. Diese verlängerte das Mandat der UN-Mission für das Referendum in Westsahara (United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara – MINURSO). Teilweise wurde die Resolution als »zu schwach« empfunden. Hintergrund sind die Unstimmigkeiten

zwischen Marokko und den UN, denn Marokko hatte die zivile Komponente des Landes verwiesen.

Bei der Verabschiedung der Resolution 2303 enthielten sich Angola, Ägypten, China und Venezuela. Der Sicherheitsrat mandatierte eine Polizeimission in Burundi mit 228 Polizistinnen und Polizisten und der Aufgabe, »die Sicherheitslage zu überwachen und [...] bei der Beobachtung von Menschenrechtsverletzungen« zu unterstützen. Die sich enthaltenden Staaten betonten, dass die erforderliche Zustimmung der Regierung Burundis bislang fehle. Die Sichtweise Burundis hätte mehr Berücksichtigung finden müssen. Schließlich sei die Glaubwürdigkeit des Rates gefährdet, da eine Ablehnung der burundischen Regierung drohe.

Ägypten, China, Russland und Venezuela enthielten sich bei der Verlängerung des Mandats der UN-Mission in Südsudan (United Nations Mission in the Republic of South Sudan – UNMISS) sowie ihrer Aufstockung (Resolution 2304). Die Zustimmung der Übergangsregierung sei nicht eingeholt worden.

Mit Resolution 2310 forderte der Sicherheitsrat ein baldiges Inkrafttreten des Vertrags über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty – CTBT). Ägypten enthielt sich, da der Sicherheitsrat nicht das geeignete Forum für die Beobachtung des Fortschrittes sei.

Venezuela enthielt sich bei Resolution 2312, die die Bekämpfung der Schleusung von Migrantinnen und Migranten sowie des Menschenhandels aus Libyen verlängert. Es bestünden weiterhin Zweifel an der Effektivität der Maßnahmen.

Angola, Ägypten, China, Russland und Venezuela enthielten sich bei der Verlängerung des Waffenembargos gegen Eritrea und Somalia (Resolution 2317). Es gäbe keine Beweise, dass Eritrea die Al Shabaab-Miliz unterstützt habe.

Seltene Enthaltungen Großbritanniens und Frankreichs waren bei Resolution 2333 zu verzeichnen. Erstmals seit dem Jahr 1956 enthielten sich beide Staaten bei einem Resolutionsentwurf der USA. Letztmals hatte sich Großbritannien im Jahr 1988 enthalten. Zudem enthielt sich Russland. Die Resolution verlängert das Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Liberia (United Nations Mission in Liberia – UNMIL). Die Enthaltung wurde damit begründet, dass die Lage stabil und ein Handeln auf Grundlage von Kapitel VII UN-Charta nicht erforderlich sei. Man müsse die wertvollen Ressourcen dort einsetzen, wo sie gebraucht würden.

In Resolution 2334 zu Israels Siedlungspolitik verurteilte der Sicherheitsrat jede Erweiterung der Siedlungen in den besetzten palästinensischen Gebieten. Die USA enthielten sich. Dies stellte ein seltenes Abstimmungsverhalten dar. Sie betonten, dass Israel von je her anders als die anderen Mitgliedstaaten behandelt würde und die Resolution daher zu eng gefasst sei.

Gescheiterte Resolutionsentwürfe

Die Resolutionsentwürfe S/2016/846, S/2016/847 und S/2016/1026 befassten sich mit Syrien. Russland und Venezuela stimmten gegen den Entwurf S/2016/846, mit dem ein Stopp der Luftangriffe auf Aleppo erzielt werden sollte. Angola und China enthielten sich. Der zweite, von Russland eingebrachte Entwurf S/2016/847, der einen unverzüglichen Waffenstillstand in Aleppo anmahnte, erreichte nicht die erforderliche Stimmenzahl von neun Ja-Stimmen. Der Entwurf S/2016/1026 wurde ebenfalls durch ein Veto Russlands verhindert. Er verurteilte jegliche Angriffe im umkämpften Aleppo und forderte eine Einstellung der Feindseligkeiten in Syrien. Venezuela stimmte dagegen; Angola enthielt sich.

Aufgrund der fehlenden notwendigen neun Unterstützerstaaten kam der Entwurf S/2016/1085 zu Südsudan und der Forderung nach einem Waffenembargo

sowie gezielten Sanktionen nicht zustande. Angola, Ägypten, China, Japan, Malaysia, Russland, Senegal und Venezuela enthielten sich.

Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten

Die verabschiedeten Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des UN-Sicherheitsrats lassen sich in länderspezifische und in thematische Aspekte unterteilen.

Länderspezifische Aspekte

Fast 54 Prozent der länder- und regionenspezifischen Sitzungen widmeten sich Afrika. 33,1 Prozent entfielen auf den Nahen Osten, 5,1 Prozent beschäftigten sich mit Europa, 4,5 Prozent mit Asien und 3,4 Prozent mit amerikanischen Staaten. Afghanistan, Bosnien-Herzegowina, Burundi, Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Haiti, Irak, Israel und Palästina, Jemen, Kolumbien, die Demokratische Republik Kongo, die Demokratische Volksrepublik Korea, Libanon, Liberia, Libyen, Mali, Somalia, Sudan, Südsudan, Syrien, Westsahara, die Zentralafrikanische Republik sowie Zypern waren Gegenstand von Resolutionen.

Die Konfliktlösung in Syrien gestaltete sich weiterhin schwierig. Insgesamt wurden 27 Treffen abgehalten und acht Resolutionen verabschiedet (2268, 2294, 2314, 2319, 2328, 2330, 2332, 2336). Drei Resolutionsentwürfe scheiterten. Versuche, Waffenstillstandsabkommen zu vereinbaren, gab es im Jahr 2016 immer wieder: Verhandlungen in Genf unter Leitung des UN-Sondergesandten Staffan de Mistura, Bemühungen der Syrien-Kontaktgruppe und schließlich Russlands und der Türkei (Resolution 2336). Resolution 2314 verlängert das Mandat der Untersuchungsmission der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW). Derzeit würden weitere Vorwürfe über den Einsatz chemischer Waffen untersucht. Resolution 2319 geht auf den Zugriff nichtstaatlicher Akteure auf Chemiewaffen ein. Schließlich beherrschte die Lage in Aleppo den Sicherheitsrat. Dieser stellte in Resolution 2332 das »unannehmbare und eskalierende Ausmaß der Gewalt und die Tö-

tung von mehr als einer Viertelmillion Menschen« fest.

Mit Resolution 2334 wurde seit langer Zeit wieder eine Resolution zu Israel und Palästina verabschiedet. 13 Treffen des Sicherheitsrats wurden abgehalten. Die Mitgliedstaaten verurteilten die israelischen Siedlungstätigkeiten in den besetzten palästinensischen Gebieten und stellten die Rechtswidrigkeit fest.

In 24 Sitzungen und elf Resolutionen (2265, 2271, 2280, 2287, 2290, 2296, 2302, 2304, 2318, 2326, 2327) sowie zwei präsidentiellen Erklärungen (S/PRST/2016/1, S/PRST/2016/3) setzten sich die Staaten mit Sudan und Südsudan, insbesondere mit dem internen Machtkampf in Südsudan auseinander. Die Lage in dem Land verschlechterte sich zunehmend. Resolution 2290 verurteilte die »Menschenrechtsverletzungen (...) und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht durch alle Parteien«. Zielgerichtete Sanktionen und das Mandat der Sachverständigengruppe wurden verlängert. Resolution 2304 etablierte eine regionale Schutztruppe. In Resolution 2327 drückte der Sicherheitsrat große »Beunruhigung über das Ausufern der ethnischen Gewalt« aus. Auf den stagnierenden Friedensprozess in Abyei gingen die Resolutionen 2287 und 2318 ein.

Die Resolutionen 2265 und 2296 befassten sich mit dem Darfur-Konflikt. Sie verurteilen die zunehmenden Menschenrechtsverletzungen aller Parteien sowie die begangenen Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht. Resolution 2296 verlängert das Mandat des hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der UN in Darfur (African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur – UNAMID) und erhöht dessen Personalstärke zum Schutz von Zivilisten.

Die chronisch instabile Lage in Libyen beschäftigte den Sicherheitsrat in 13 Sitzungen und sieben Resolutionen (2273, 2278, 2291, 2292, 2298, 2312, 2323). Probleme bereiteten die Aktivitäten terroristischer Gruppen. Resolution 2278 beschloss Maßnahmen zur Verhütung der illegalen Ölausfuhr und verlängerte die mit Resolution 2146 verhängten Maßnahmen aus dem Jahr 2014 sowie das Mandat der Sachverständigengruppe. Resolution 2292 verurteilte die Verstöße gegen das Waffenembargo und ermäch-

tigt zu Gegenmaßnahmen. Resolution 2298 fordert die Mitgliedstaaten dazu auf, die Beseitigung der Chemiewaffenbestände Libyens zu unterstützen.

Thematische Aspekte

Der Sicherheitsrat beschäftigte sich mit den Themen Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch terroristische Handlungen; Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen; Friedenssicherung und -konsolidierung; Kinder in bewaffneten Konflikten; Frauen, Frieden und Sicherheit; Nichtverbreitung von Kernwaffen; Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten; Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit; Kooperation mit Regionalorganisationen; internationale Strafgerichtsbarkeit sowie Arbeitsmethoden. Die Mitglieder des Rates befassten sich auch mit neuen Themenbereichen wie Wasser, Frieden und Sicherheit sowie dem Vorrang der UN-Charta.

Die vom internationalen Terrorismus ausgehenden Bedrohungen waren wesentlicher Bestandteil der Debatten. Unter anderem nahmen diese die Finanzierung, den grenzüberschreitenden Austausch von Kämpfern, die Anwerbungs- und Unterstützungspraktiken im Internet, Verbrechen von Extremisten gegen Frauen und Kinder und Gefahren im Zusammenhang mit der nuklearen Nichtverbreitung in den Blick. Von insgesamt 106 veröffentlichten Pressemitteilungen des Sicherheitsrats befassten sich 53,8 Prozent mit Terrorakten beziehungsweise Angriffen gegen die Zivilbevölkerung oder UN-Personal. Ein Fokus lag auf dem sogenannten Islamischen Staat (IS/Da'esh). Terrorismus war auch in einigen länderspezifischen Debatten und Resolutionen Thema: Dies betraf Afghanistan, Irak, Somalia, die Region der Großen Seen, Westafrika/Sahel-Region und die Zentralafrikanische Republik. Resolution 2309 beschäftigte sich mit Terrorismus und dem Schutz der zivilen Luftfahrt. Der Informationsaustausch und die Stärkung der internationalen justiziellen Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus wurden in Resolution 2322 behandelt.

Anlässlich des 20. Jubiläums des CTBT-Vertrags wurde das Thema der nuklea-

ren Nichtverbreitung in den Fokus gerückt. Der UN-Generalsekretär betonte, dass es einer Rückbesinnung auf die Thematik der nuklearen Abrüstung bedürfe. Zur Nichtverbreitung wurden die Resolutionen 2325 und 2310 und im Besonderen zur Demokratischen Volksrepublik Korea die Resolutionen 2270, 2276 und 2321 verabschiedet. Der in der Resolution 2310 enthaltene Aufruf, den CTBT-Vertrag zu unterzeichnen, wurde nicht nur positiv aufgenommen.

Über die Arbeitsweisen des Rates führten die Mitglieder eine offene Debatte (S/PV.7740) zu den Themen Transparenz, Effektivität und Partizipation. Zudem gab es Mitteilungen des Präsidenten des Sicherheitsrats S/2016/170 und S/2016/619 sowie Initiativen von Mitgliedstaaten, die darauf abzielen, das Veto in Fällen von Genozid, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen nicht einzusetzen.

Resolutionen nach Kapitel VII UN-Charta

42 der 77 Resolutionen wurden auf Grundlage von Kapitel VII UN-Charta verabschiedet. Die Resolutionen zu Südsudan (2271, 2280, 2290) und zur Nichtverbreitung von Kernwaffen in der Demokratischen Volksrepublik Korea (2270, 2276, 2321) nehmen direkten Bezug auf Artikel 41 der UN-Charta. 57 Prozent der Resolutionen beschäftigten sich mit der Verlängerung oder Änderung von Mandaten von Friedensoperationen und Sanktionsregimen.

Sanktionen und Sanktionsausschüsse

Im Jahr 2016 wurde kein neues Sanktionsregime eingerichtet. Stattdessen wurden alle Sanktionen gegen Côte d'Ivoire (Resolution 2283) und die verbleibenden Sanktionen (Waffenembargo) gegen Liberia aufgehoben (Resolution 2288).

Friedensmissionen und sonstige Einsätze

Im Jahr 2016 fasste der Sicherheitsrat Beschlüsse zu 13 der 16 Friedensmissionen sowie zu sieben der elf politischen Missionen. In den meisten Fällen wurden Mandate verlängert. Während die

Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmissionen der UN in der Zentralafrikanischen Republik (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic – MINUSCA) und in Mali (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali – MINUSMA), die Friedenstruppe der UN in Zypern (United Nations Peacekeeping Force in Cyprus – UNFICYP) und die UNMISS verstärkt wurden, beschloss der Sicherheitsrat, die UNMIL und die Operation der UN in Côte d'Ivoire (United Nations Operation in Côte d'Ivoire – UNOCI) zu verkleinern.

Neue Missionen

Mit Resolution 2307 wurde eine neue politische Mission in Kolumbien eingerichtet. Ihr Mandat ist es, das Friedensabkommen und den Waffenstillstand zu überwachen. Zudem wurde mit Resolution 2303 eine Polizeimission in Burundi mandatiert. Es wurden keine Missionen beendet.

Länderbesuche

Die Mitglieder des Sicherheitsrats unternahmen fünf Länderbesuche. Im Januar reisten sie nach Äthiopien und Burundi, im März nach Westafrika (Mali, Guinea-Bissau, Senegal), im Mai ans Horn von Afrika (Ägypten, Kenia, Somalia) und im September nach Äthiopien und Südsudan. Schließlich besuchten die Ratsmitglieder im November Angola sowie die Demokratische Republik Kongo.

Sonstiges

Mit Resolution 2311 schlug der Sicherheitsrat António Guterres als neuen Generalsekretär ab dem 1. Januar 2017 vor. Dieser wurde am 13. Oktober 2016 von der Generalversammlung ernannt.

Judith Thorn

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Judith Thorn, Sicherheitsrat: Tätigkeit 2015, VN, 4/2016, S. 175ff., fort.)