Politik und Sicherheit

Sicherheitsrat | Tätigkeit 2020

- COVID-19-Pandemie beeinflusst die Arbeitsmethoden
- Ende der deutschen Amtszeit im Sicherheitsrat
- Neue Koalitionen und alte Konflikte

In ihrem 75. Jahr setzte sich der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen aus den fünf ständigen und den nichtständigen Mitgliedern Belgien, Deutschland, Dominikanische Republik, Estland, Indonesien, Niger, Südafrika, Sankt Vincent und die Grenadinen, Tunesien und Vietnam zusammen. Am 31. Dezember 2020 endete die zweijährige Amtszeit Deutschlands. Es fanden 81 Sitzungen statt, davon 79 öffentlich und 269 Videokonferenzen, davon 143 öffentlich. Aufgrund der Pandemielage war im Rat der Rückgriff auf Online-Formate zur Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit unumgänglich. Zudem vereinbarte der Rat neue Arbeitsmethoden, die in Briefen des Präsidenten festgehalten wurden. Er verabschiedete 57 Resolutionen, 13 präsidentielle Erklärungen, elf Mitteilungen und 242 Briefe des Präsidenten sowie 46 Presseerklärungen. Im Jahr 2020 war außerdem die Zeit neuer regionenübergreifender Koalitionen, so etwa Niger, Südafrika, Tunesien sowie Sankt Vincent und die Grenadinen (A3+1) und Indonesien sowie Vietnam als Mitglieder des Verbands Südostasiatischer Nationen (ASEAN).

Abstimmungsverhalten

Die Zahl der verabschiedeten Entscheidungen blieb mit 57 Resolutionen und 13 präsidentiellen Erklärungen auf einem relativ niedrigen Niveau. Von den 57 Resolutionen wurden 44 im Konsens beschlossen. Insgesamt ist festzuhalten, dass die Zahl der einstimmig verabschiedeten Resolutionen erneut gesunken ist. Knapp 23 Prozent der Resolutionen wurden nicht einstimmig verabschiedet, im Jahr 2019 waren dies rund 15 Prozent.

Verändertes Sitzungsverhalten

Aufgrund der COVID-19-Pandemie fanden zwischen dem 12. März und 14. Juli 2020 keine Sitzungstermine vor Ort statt. Stattdessen griffen alle Beteiligten ausschließlich auf Videokonferenzen zurück. Alles in allem überwogen die 269 Videokonferenzen die 81 Sitzungen vor Ort. Eine weitere Folge der veränderten Sitzungsbedingungen war, dass überraschenderweise deutlich weniger Nichtmitglieder des Rates zu Sitzungen eingeladen wurden. Insgesamt wurden 304 Einladungen unter Artikel 39 der UN-Charta ausgesprochen, im Vorjahr waren es noch rund 387.

Gescheiterte Resolutionsentwürfe

Insgesamt wurden fünf Vetos eingelegt, die in Zusammenhang mit drei Resolutionen stehen: zwei Resolutionen zu Syrien und eine zu den Bedrohungen des Weltfriedens durch terroristische Bedrohungen. Weitere vier Resolutionsentwürfe scheiterten an der erforderlichen Stimmzahl. Diese betrafen ebenfalls Syrien, die Nichtverbreitung von Kernwaffen im Zusammenhang mit der Ausweitung von waffenbezogenen Restriktionen gegenüber Iran und den Resolutionsentwurf zum 20-jährigen Jubiläum der Meilenstein-Resolution zu Frauen, Frieden und Sicherheit (S/RES/1325 aus dem Jahr 2000).

Für den Resolutionsentwurf S/2020/1054 zu Frauen, Frieden und Sicherheit stimmten lediglich China, Indonesien, Russland, Südafrika und Vietnam. Die weiteren Mitgliedstaaten enthielten sich. Sie argumentierten, der Entwurf bleibe hinter den minimalen Standards der Beteiligung der Zivilgesellschaft zurück und berücksichtige nicht die besondere, führende Rolle der Frauen.

Ebenfalls kaum Zustimmung fand der Entwurf S/2020/797 zum Gemeinsamen umfassenden Aktionsplan (Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA) mit Iran und den Sanktionen. Es handelte sich um einen Entwurf der USA, mit dem sie versuchten, das Verfahren zur Wiedereinsetzung umfassender UN-Sanktionen gegen Iran einzuleiten, sogenannter ›Snapback‹-Sanktionen. Die USA waren bereits im Mai 2018 aus dem JCPOA ausgestiegen. Lediglich die Dominikanische Republik und die USA stimmten für den Entwurf, China und Russland stimmten dagegen. Die weiteren Staaten enthielten sich. Einigkeit bestand darin, dass die Staaten trotz der bestehenden Schwierigkeiten an dem Abkommen festhalten wollen und eine Gefahr in dessen Auslaufen sehen. In dem Resolutionsentwurf wurde ein noch größeres Sicherheitsrisiko gesehen, dass die Glaubwürdigkeit des Rates erschüttern würde. Gleichzeitig wurde das unilaterale Handeln der USA kritisiert.

Die USA verhinderten mit ihrem Veto das Zustandekommen des Entwurfs S/2020/852, der sich mit dem internationalen Terrorismus und dessen Bekämpfung sowie der gerichtlichen Verantwortlichkeit der Beteiligten befasst. Dabei wurde ein Augenmerk auf die Rolle von Frauen und Kindern gelegt. Die USA begründen ihr Veto mit ihrer zentralen Rolle in der Terrorismusbekämpfung. Der Entwurf solle die Verurteilung, Rehabilitation und Reintegration von Terroristen und deren Familien in den Blick nehmen. Aber er verfehle bereits den ersten zentralen Schritt: die Rückführung in die Herkunftsländer.

Alle weiteren gescheiterten Entwürfe betreffen Syrien. Über die Entwürfe S/2020/683 und S/2020/658 wurde wie folgt abgestimmt: vier Ja-Stimmen, sieben Nein-Stimmen und vier Enthaltungen. Dafür stimmten nur China, Russland, Südafrika und Vietnam. Die anderen beiden Entwürfe (S/2020/654, S/2020/667) scheiterten an den Vetos Chinas und Russlands. Alle Entwürfe befassten sich mit dem grenzüberschreitenden humanitären Zugang und der humanitären Unterstützung. Verabschiedet wurde schließlich Resolution 2533.

Enthaltungen

Insgesamt enthielten sich die Staaten bei 13 Abstimmungen, darunter stets Russland. China enthielt sich am zweithäufigsten. China und Russland enthiel-

ten sich bei den Resolutionen 2507 (Zentralafrikanische Republik), 2542 (Libyen), 2547 (Haiti) und 2551 (Somalia). Mit Resolution 2507 verlängerte der Rat das Sanktionsregime gegen die Zentralafrikanische Republik und das Mandat der Sachverständigengruppe. Mit Resolution 2542 wurde das Mandat der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (United Nations Support Mission in Libya – UNSMIL) verlängert. Russland betonte, dass Lösungen nur dann erfolgreich sein könnten, wenn sie auch von den betroffenen Regierungen akzeptiert würden. Auch China betonte, dass solche Mechanismen primär von den beteiligten Parteien vereinbart werden müssten.

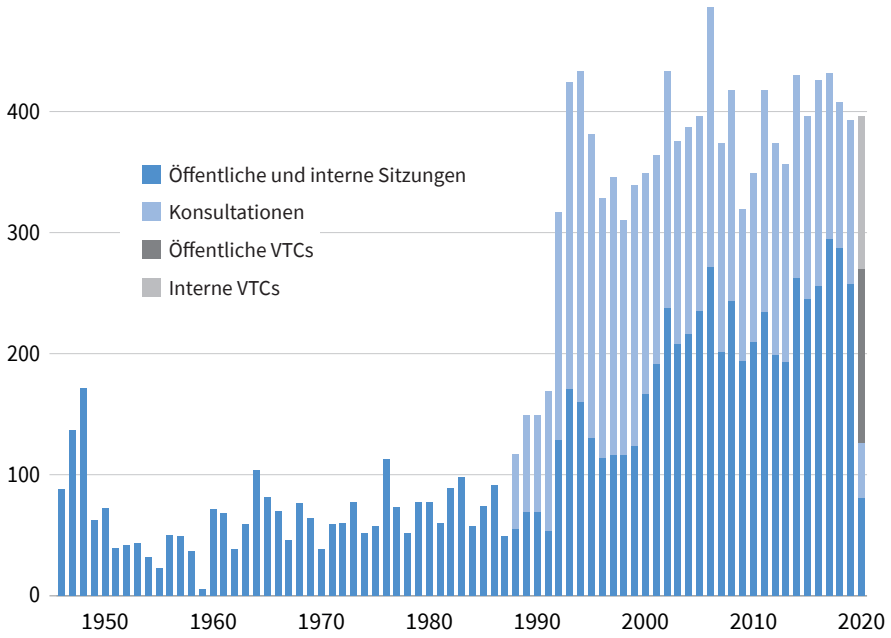
Resolution 2547 verlängert das Mandat des vor einem Jahr eingerichteten Integrierten Büros der Vereinten Nationen in Haiti (United Nations Integrated Office in Haiti – BINUH). China erklärte, dass die Resolution verfehle, auf die andauernde politische, ökonomische und soziale Krise zu reagieren. Russland kritisierte, dass die Resolution Gewalt gegenüber Zivilpersonen, Verletzungen von Menschenrechten und Korruption nicht erwähne.

Auch bezüglich der Resolution 2551 äußerten China und Russland Bedenken. Der Rat verlängerte das Mandat der Sachverständigengruppe für Somalia und erneuerte die teilweise Aufhebung des Waffenembargos. Die Resolution hätte genutzt werden müssen, um die Sanktionen den Gegebenheiten vor Ort anzupassen. China plädierte für eine Aufhebung der Sanktionen. Russland betonte, dass die Aufnahme des Paragrafen zu Djibouti und Eritrea in einer Resolution bezüglich Somalias fehl am Platze sei. Die Unstimmigkeiten sollten durch bilaterale Diplomatie gelöst werden.

Russland und Südafrika enthielten sich bei der Verabschiedung der Resolution zur Westsahara (2548). Der Sicherheitsrat verlängerte das Mandat der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara – MINURSO). Russland bemängelte, dass der Prozess der Ausarbeitung weder transparent noch konsultativ gewesen sei. Südafrika teilte die Bedenken.

Russland enthielt sich außerdem bei Resolution 2509, mit der der Sicherheitsrat die Maßnahmen gegen die unerlaubte Ausfuhr von Erdöl aus Libyen verlängert und 2510, mit der der Rat die Schlussfolgerungen der Berliner Libyen-Konferenz billigt. Zudem enthielt sich Russland bei Resolution 2529, mit der der Sicherheitsrat das Mandat des Anklägers des Internationalen Residualmechanismus für die *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe (International Residual Mechanism for Criminal Tribunals – IRMCT) verlängerte sowie Resolution 2556, mit der das Mandat der Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo – MONUSCO) verlängert wurde. Die weiteren Enthaltungen betrafen Syrien sowie Sudan und Südsudan.

Anzahl der Sicherheitsratssitzungen, Videokonferenzen (VTCs) und Konsultationen zwischen den Jahren 1946 bis 2020



Informelle Konsultationen werden seit Gründung des UN-Sicherheitsrats abgehalten. Diese Tabelle umfasst nur Daten zu informellen Konsultationen ab dem Jahr 1988, da frühere Aufzeichnungen nicht überprüfbar sind. Quelle: SCPCRB/SCAD

Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten

Die Sitzungen des Rates umfassten zu rund 28 Prozent thematische und etwa 72 Prozent länderspezifische Aspekte. Auf der Agenda des Rates standen insgesamt 43 Tagesordnungspunkte, davon waren 23 regionen- und 20 themenspezifisch. Die jeweiligen drei häufigsten Themen waren: der Nahe Osten, Sudan und Südsudan sowie der Mittlere Osten – inklusive der Palästina-Frage – und in thematischer Hinsicht die Erhaltung des internationalen Friedens, terroristische Akte sowie die Friedensoperationen.

Länderspezifische Aspekte

Etwa 48 Prozent der länder- und regionenspezifischen Sitzungen widmeten sich Afrika, 38 Prozent dem Nahen Osten, sechs Prozent den amerikanischen Staaten sowie fünf Prozent Europa und rund drei Prozent Asien. Afghanistan, Bosnien und Herzegowina, die Demokratische Republik Kongo, Guinea-Bissau, Haiti, Irak, Jemen, Kolumbien, Libanon, Libyen, Mali, Nordkorea, Somalia, Sudan, Südsudan, Syrien, Westsahara, die Zentralafrikanische Republik sowie Zypern waren Gegenstand von Resolutionen.

Syrien blieb auch in diesem Jahr im Fokus des Rates und es gab abermals große Kontroversen. Dies zeigen bereits

die zuvor genannten gescheiterten Resolutionsentwürfe. Im Kern ging es in den Resolutionen um die Umsetzung von grenzüberschreitender humanitärer Hilfe. Verabschiedet wurden lediglich die Resolutionen 2504 und 2533. Bei der Abstimmung zur Resolution 2504 enthielten sich China, Russland, Großbritannien und die USA. China, die Dominikanische Republik und Russland enthielten sich bei der Abstimmung zu Resolution 2533. Die Dominikanische Republik äußerte, dass der Rat abermals nicht in der Lage gewesen sei, eine der größten humanitären Krisen anzugehen. Es sei ein Fehler, den Grenzübergang Al-Yarubiyah nicht wiederzueröffnen und den Übergang Bab Al-Salam zu schließen. Russland betonte, dass die syrische Regierung die Kontrolle in den meisten Teilen des Landes wiedererlangt habe. Die etablierten Mechanismen seien durch externe Akteure genutzt worden, um die Trennungslinien in Syrien zu verstärken. Ferner lasse die Resolution die unilateralen Sanktionen gegen Syrien außer Acht. China betonte ebenfalls, dass Jahre illegaler, unilateraler Sanktionen die ökonomische und humanitäre Krise verstärkt hätten und die Möglichkeiten, auf die COVID-19-Pandemie in Syrien zu reagieren, untergraben würden.

Einen weiteren Schwerpunkt bildete der Konflikt in Sudan und Südsudan. Der Rat befasste sich in insgesamt neun Resolutionen mit beiden Staaten und einer weiteren Resolution mit Sudan. Die meisten Resolutionen bezüglich Sudan und Südsudan beziehen sich auf die Verlängerung von Mandaten beziehungsweise die Beibehaltung von Truppenstärken. Mit Resolution 2559 beendete der Rat das Mandat des Hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur – UNAMID) zum 31. Dezember 2020. Dem UNAMID folgte die Integrierte Hilfsmission der Vereinten Nationen für den Übergang in Sudan (United Nations Integrated Transition Assistance Mission in Sudan – UNITAMS). Resolution 2521 verlängert das Waffenembargo und die zielgerichteten Sanktionen gegen Südsudan sowie das Mandat der Sachverständigengruppe für das Waffenembargo. Ferner verurteilt sie Verstöße gegen die Friedensabkommen. Neben Russland und China enthielt sich Südafrika. China betonte die nationale Unabhängigkeit und die territoriale Integrität Südsudans. Russland stellte klar, dass die Resolution nicht die Realität im Land widerspiegele. Die Gewalt sei zurückgegangen und das Land stabilisiere sich. Auch Südafrika betonte, dass die Lage in Südsudan keine Sanktionen erfordere.

Thematische Aspekte

Thematisch standen die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sowie Bedrohungen durch Terrorismus, Friedensmissionen, der Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten, die Nichtverbreitung von Kernwaffen, Kooperation mit regionalen und unter regionalen Organisationen, die Internationale Gerichtsbarkeit, Friedenskonsolidierung und Aufrechterhaltung des Friedens, der Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten sowie Frauen, Frieden und Sicherheit auf der Agenda. Die COVID-19-Pandemie wurde in einigen Videokonferenzen unter dem Aspekt ›Pandemien und Sicherheit‹ diskutiert. Dabei ging es auch um die Umsetzung von Resolution 2532. Die präsidentiellen Erklärungen im Jahr 2020 befassen sich vornehmlich mit thematischen Fragen.

Resolution 2532 ist die einzige Resolution, die sich ausschließlich mit der COVID-19-Pandemie beschäftigt. Sie ruft zu einem globalen Waffenstillstand auf, um die Hilfen zu vereinen und die Pandemie zu bekämpfen. Darüber hinaus ist in weiteren Resolutionen die Einbeziehung der besonderen Herausforderungen in Konfliktgebieten durch die weltweite Pandemie zu finden.

Mit Resolution 2538 verabschiedete der Rat erstmals seit dem Jahr 2018 wieder einen sogenannten ›präsidentiellen Text‹, also eine Resolution, die von allen Sicherheitsratsmitgliedern verfasst wurde. Zudem handelt es sich um die erste Resolution zur ausdrücklichen Rolle von Frauen in Friedensmissionen. Der Rat fordert die Mitgliedstaaten auf, die »volle, wirksame und konstruktive Mitwirkung« von Frauen an Friedensmissionen »auf allen Ebenen und in allen Positionen« zu fördern.

Mit der Sicherheit und dem Schutz des Personals in UN-Friedenssicherungsoperationen befasst sich Resolution 2581. Der Sicherheitsrat fordert die Gaststaaten auf, die für Angriffe auf Blauhelme Verantwortlichen strafrechtlich zu verfolgen. Mit der Resolution 2535 unterstreichen die Sicherheitsratsmitglieder die wichtige Rolle der Jugend bei der Friedenskonsolidierung. Ferner verabschiedete der Rat mit Resolution 2553 die zweite Resolution zur Sicherheitssektorreform (Security Sector Reform – SSR), sechs Jahre nach Resolution 2151.

Resolutionen nach Kapitel VII der UN-Charta

26 der 57 verabschiedeten Resolutionen wurden auf Grundlage von Kapitel VII der UN-Charta verabschiedet. 20 betrafen den afrikanischen Kontinent, 24 der Resolutionen betrafen die Verlängerung oder Modifikation von Friedensmissionsmandaten oder Sanktionsausschüssen. Die Resolutionen 2515 zur Nichtverbreitung von Kernwaffen in Nordkorea nimmt direkten Bezug auf Artikel 41 der UN-Charta. Mit Resolution 2526 weitete der Rat die Befugnis zur Kontrolle von Schiffen vor der Küste Libyens aus. Resolution 2529, die zum IRMCT verabschiedet wurde, verlängert dessen Mandat.

Friedensmissionen und sonstige Einsätze

Der Sicherheitsrat fasste zu elf der 13 Friedensmissionen Beschlüsse sowie zu zehn der 13 besonderen politischen Missionen (Special Political Missions – SPMs). In den meisten Fällen wurden Mandate verlängert. Im Juni etablierte der Rat in Sudan eine neue politische Mission (Resolution 2524), die UNITAMS, um den politischen Übergang, den Friedensprozess und die Umsetzung zukünftiger Friedensabkommen zu unterstützen.

Judith Thorn
(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Judith Thorn, Sicherheitsrat: Tätigkeit 2019, VN, 3/2020, S. 131ff., fort.)