

## UN-Waffenembargos auf dem Prüfstand: Hindernisse und Optionen für einen effektiven Beitrag zur Konfliktlösung

Vorrath, Judith

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Vorrath, J. (2024). *UN-Waffenembargos auf dem Prüfstand: Hindernisse und Optionen für einen effektiven Beitrag zur Konfliktlösung*. (SWP-Studie, 6/2024). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://doi.org/10.18449/2024S06>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

---

*Judith Vorrath*

# UN-Waffenembargos auf dem Prüfstand

Hindernisse und Optionen für einen effektiven Beitrag zur Konfliktlösung



Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 6  
Februar 2024, Berlin

- Nach wie vor bestehen eine Reihe von UN-Waffenembargos, deren Zweck es ist, den Zufluss von Kriegsgerät und militärischem Material in Konfliktgebiete zu unterbinden. Zwar ist der UN-Sicherheitsrat bei diesem Thema nicht generell blockiert, doch hat er während der letzten zehn Jahre nur in wenigen Fällen relevante Beschlüsse zur Ausgestaltung der Embargos gefällt.
- Mit den Änderungsentscheiden aus jüngerer Zeit wurden im Wesentlichen Ausnahmen für Sicherheitskräfte der jeweiligen nationalen Regierung geschaffen oder erweitert. Diese sollten so gegenüber nichtstaatlichen Gewaltakteuren gestärkt werden.
- Begleitende Kontrollmechanismen sind dabei zunehmend umstritten – in den betroffenen Ländern wie unter den Mitgliedern des Sicherheitsrates. Zugleich haben sich die politische Steuerung der Embargos und deren Anpassung an das Konfliktgeschehen als schwierig erwiesen.
- Die Studie widmet sich vor allem den relativ aktiven UN-Waffenembargos zu Somalia, Libyen, der DR Kongo und der Zentralafrikanischen Republik. Hier zeigen sich übergreifende Herausforderungen bei der Um- und Durchsetzung: a) Schmuggel und irreguläre Lieferungen, die auch die zunehmende Internationalisierung der Konflikte widerspiegeln, b) Ausnahmeregelungen für Regierungskräfte bei hohem Risiko, dass Waffen aus offiziellen Beständen abgezweigt werden, sowie c) vermehrter Einsatz von Technologien wie Drohnen und improvisierten Sprengsätzen, deren Komponenten als »dual use«-Güter kontrolliert werden müssten.
- Daraus lässt sich weiterer Reformbedarf bei Waffenembargos ableiten. Vor allem müssten diese aber besser an politische Prozesse angebunden werden, gerade an solche in der betroffenen Region. Nützlich können solche Embargos auch insofern sein, als sie sich zur Informationsgewinnung oder als Verhandlungschip gegenüber der jeweils anerkannten Regierung einsetzen lassen.

**SWP-Studie**

*Judith Vorrath*

# UN-Waffenembargos auf dem Prüfstand

Hindernisse und Optionen für einen effektiven Beitrag zur Konfliktlösung

**Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 6  
Februar 2024, Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Verfahren der Begutachtung durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*), sie werden zudem einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/>. SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2024

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-200  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN (Print) 1611-6372  
ISSN (Online) 2747-5115  
DOI: 10.18449/2024S06

## Inhalt

5	<b>Problemstellung und Schlussfolgerungen</b>
7	<b>Einleitung: UN-Waffenembargos im Kontext bewaffneter Konflikte</b>
10	<b>UN-Waffenembargos seit der Sanktionsdekade</b>
10	Reformen nach dem Bonn-Berlin-Prozess
14	Verbesserte Wirkung in den 2000er Jahren
16	<b>Ausgestaltung und Umsetzung von UN-Waffenembargos: Aktuelle Herausforderungen</b>
16	Politischer Rahmen: Beschlüsse des Sicherheitsrates zu laufenden Embargos
34	Überwachung der Embargo-Umsetzung: Herausforderungen und Schwachstellen
42	<b>UN-Waffenembargos smarter nutzen: Ansatzpunkte und Bedingungen</b>
45	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>

*Dr. Judith Vorrath ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik.*

### **UN-Waffenembargos auf dem Prüfstand. Hindernisse und Optionen für einen effektiven Beitrag zur Konfliktlösung**

Keine andere Art von UN-Sanktion wurde so häufig verhängt wie das Waffenembargo. Praktisch alle laufenden Sanktionsregime der Vereinten Nationen, die darauf abzielen, bewaffnete Konflikte beizulegen und Friedensprozesse zu unterstützen, beinhalten ein solches Embargo. Dieses Mittel ist damit weiterhin ein wichtiger Teil des Instrumentenkastens unter Kapitel VII der UN-Charta. Dennoch gibt es über seine Wirkung und Wirksamkeit wenig Erkenntnisse aus der jüngeren Zeit. Viele der noch geltenden Embargos richten sich auf bewaffnete Konflikte, die seit langem andauern und festgefahren sind. Dass sie an der betreffenden Lage insgesamt nichts ändern konnten, wird häufig bereits als Beleg ihrer Unwirksamkeit gesehen.

Verschiedene Reformen in den 2000er Jahren haben nach vorhandenen Erkenntnissen durchaus bewirkt, dass Waffenembargos besser eingehalten und umgesetzt werden. Tatsächlich haben sich jedoch nicht nur UN-Sanktionen in den letzten zehn Jahren stark verändert; gewandelt hat sich vielmehr auch das (sicherheits-)politische Umfeld. Damit sind möglicherweise neue oder höhere Hürden entstanden, die einem wirkungsvollen Beitrag von Embargos zur Konfliktlösung entgegenstehen. Die vorliegende Studie richtet deshalb den Blick darauf, wie sich das Instrument des UN-Waffenembargos entwickelt hat, wie es vom Sicherheitsrat eingesetzt wird und welche Herausforderungen es bei der Umsetzung gibt. Kernfrage ist, welche Hindernisse dafür bestehen, dass solche Embargos wirkungsvoll zur Konfliktlösung beitragen, und welche Ansatzpunkte das Mittel unter veränderten Bedingungen noch bietet.

Die Studie vollzieht für acht der laufenden UN-Waffenembargos in Konfliktkontexten nach, wie sie über die Zeit ausgestaltet, umgesetzt und politisch genutzt wurden. Grundsätzlich sind die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen für die Umsetzung verantwortlich. Doch obliegt es dem UN-Sicherheitsrat (UNSR), Waffenembargos auszugestalten, während die ihm unterstellten Sanktionsausschüsse die Umsetzung überwachen. Dabei haben die Ausschüsse auch gewisse Entscheidungsbefugnisse; so können sie

etwa Personen oder Einrichtungen auf Sanktionslisten setzen oder Lieferungen gemäß Ausnahmeregelungen zu Waffenembargos genehmigen.

In vier Fällen war der UNSR relativ aktiv – auch noch in den letzten zehn Jahren. Dies betrifft die Waffenembargos zu Somalia, der Demokratischen Republik Kongo (DRK), Libyen und der Zentralafrikanische Republik (ZAR). Sie stehen im Mittelpunkt der Analyse. Für diese Fälle lässt sich konstatieren, dass die Embargos unter sehr unterschiedlichen Vorzeichen verhängt wurden, dann aber alle einem ähnlichen Schema folgten. Sie sollen eine international anerkannte Regierung darin unterstützen, ihre Autorität angesichts nur partieller oder nicht nachhaltiger Friedensschlüsse zu festigen und auszubauen. Der Fokus liegt darauf, nichtstaatliche Akteure, die eine Konfliktlösung behindern, vom Zufluss an Waffen abzuschneiden, während Ausnahmen für Sicherheitskräfte der Regierung deren Unterstützung von außen erlauben.

Diese Art der Anpassung basiert auf bestimmten Erwartungen, wie sich der jeweilige politische Prozess entwickelt. Traten sie in den untersuchten Fällen nicht ein, war es schwierig, darauf erneut mit Änderungen zu reagieren, zumal die Regierungen der betroffenen Länder verstärkt fordern, die UN-Waffenembargos gänzlich aufzuheben. Unter den Mitgliedern des Sicherheitsrates gehen die Ansichten zunehmend auseinander, ob und unter welchen Bedingungen eine Aufhebung erfolgen sollte. Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass die Aufmerksamkeit im UNSR für einzelne bewaffnete Konflikte sehr wechselhaft ist. Je nach nationalen Interessen unter gewählten und ständigen Mitgliedern des Gremiums gewinnen auch andere Ziele als die Beilegung und Lösung des Konflikts an Relevanz, etwa die Bekämpfung des internationalen Terrorismus oder die Ausweitung von Einflussphären. Dies kann mit den Regelungen des Waffenembargos kollidieren, zumal unter den UNSR-Mitgliedern wichtige Hersteller und Lieferanten von Waffen und militärischer Ausrüstung sind.

Solche Aspekte erschweren die politische Steuerung von Waffenembargos als Mittel der Konfliktlösung. Umso mehr richtet sich der Blick darauf, wie ihre Um- und Durchsetzung verbessert werden kann. Hierfür gibt es in der UN-Architektur verschiedene Ansatzpunkte, insbesondere durch das inzwischen gängige Monitoring der Sachverständigengruppen, die dem jeweiligen Ausschuss zuarbeiten. Ihre öffentlich zugänglichen Berichte lassen in den vier »aktiven«

Kernfällen, die behandelt werden, einige übergreifende Herausforderungen erkennen. Zunächst spiegelt sich in Schmuggel und irregulären Lieferungen von Rüstungsmaterial die regionale und internationale Verflechtung bewaffneter Konflikte wider. Darüber hinaus erschweren die Ausnahmen vom Embargo, die für Sicherheitskräfte der jeweiligen Regierung bestehen, nicht nur dessen Überwachung. Sie können auch das Ziel unterminieren, staatliche Autorität durch eine bessere Ausstattung zu stärken, da das Risiko in den Konfliktgebieten hoch ist, dass Waffen und Munition aus offiziellen Beständen abgezweigt werden (»diversion«). In den untersuchten Konfliktkontexten kommen zudem vermehrt Technologien wie bewaffnete und unbewaffnete Drohnen sowie improvisierte Sprengsätze (IEDs) zum Einsatz. Damit wird die ohnehin schwierige Frage, inwiefern »dual use«-Güter von UN-Waffenembargos erfasst sind, zusätzlich virulent.

Aus diesen Herausforderungen lässt sich weiterer Reformbedarf ableiten. So sollten bestehende Unklarheiten bei Waffenembargo-Regelungen ausgeräumt werden, besonders mit Blick auf deren genaue Reichweite und vorgesehene Ausnahmen. Insgesamt aber liegen die eigentlichen Hindernisse für einen wirkungsvollen Beitrag zur Konfliktlösung anderswo. Wie die Analyse zeigt, geht es bei Beschlüssen zu Embargos weniger um dauerhafte Blockaden im UNSR als um eine mangelnde Rückbindung der politischen Ziele an die jeweilige Konfliktodynamik und an veränderte Bedingungen für Friedensbemühungen. Den Zufluss von Waffen und anderem Wehrmaterial in Konfliktgebiete zu unterbinden ist nach wie vor ein naheliegender Ansatzpunkt. Doch müsste die Ausgestaltung von Waffenembargos immer wieder an das Konfliktgeschehen und an veränderte Zugänge zu militärischem Material angepasst werden. Nur so können Embargos auch sinnvoll als Verhandlungschip eingesetzt werden. Besteht diese Option nicht, lassen sich Informationen aus dem UN-Monitoring zumindest anderweitig nutzen – etwa wenn die EU ein eigenes bzw. verschärftes Waffenembargo für den Fall erwägt, dass ein UN-Embargo ausläuft oder gelockert wird.

# Einleitung: UN-Waffenembargos im Kontext bewaffneter Konflikte

Waffenembargos sind die bis heute am häufigsten eingesetzte Art von UN-Sanktionen. Alle Ende 2022 laufenden Sanktionsregime der Vereinten Nationen, die auf die Beilegung bewaffneter Konflikte und die Unterstützung von Friedensprozessen abzielen (mit Ausnahme der für Mali verhängten Maßnahmen),<sup>1</sup> umfassten auch ein Waffenembargo. Trotzdem spielte dieses Instrument in den akademischen und politischen Debatten jüngerer Zeit oftmals eine untergeordnete Rolle.

Punktuell rücken Waffenembargos immer wieder in den Blickpunkt von Friedensbemühungen. Dies geschah etwa Anfang 2020 im Zuge der Libyen-Konferenz in Berlin, mit der auf die Eskalation in dem Land reagiert wurde – und dabei vor allem auf die starke militärische Unterstützung der Konfliktparteien von außen. Insgesamt hat sich jedoch der Eindruck verfestigt, dass solche Embargos schwer durchsetzbar sind und wenig Wirkung zeigen. Dennoch sind sie weiterhin ein naheliegendes Mittel im Umgang mit sich anbahnenden oder bereits ausgebrochenen Konflikten.<sup>2</sup> Das zeigen auch die Debatten im Kontext der Vereinten Nationen, etwa um die mögliche Verhängung eines UN-Waffenembargos gegen Myanmar nach dem dortigen Militärputsch im Februar 2021.<sup>3</sup> Im Juli 2022 forderte China – sonst

eher sanktionskritisch – im Sicherheitsrat ein vollständiges Waffenembargo gegen Haiti, konnte sich damit allerdings zunächst nicht durchsetzen. Das im Oktober 2022 neu etablierte Sanktionsregime zu Haiti enthielt dann ein gezieltes Waffenembargo, das sich auf gelistete Personen und Einrichtungen bezog. Im Oktober 2023 wurde das Embargo letztlich aber doch auf Haiti insgesamt ausgeweitet.<sup>4</sup>

Erlässt der UN-Sicherheitsrat ein Waffenembargo, so ergibt sich daraus die Verpflichtung für alle Mitgliedstaaten, die Lieferung oder den Transfer von Waffen und anderem Wehrmaterial in das Zielgebiet oder an die Zielakteure zu unterbinden.<sup>5</sup> Im Unterschied zu restriktiven Maßnahmen der EU, etwa dem Verbot des Exports von Waffen und dazugehörigem Material nach Russland, haben diese Sanktionen praktisch globale Gültigkeit. Die Umsetzung von UN-Sanktionen obliegt entsprechend in erster Linie den Mitgliedstaaten. Bei Waffenembargos sind dabei vor allem die betreffenden Nachbarstaaten und wichtige

[act/2021-07/news-briefs/un-adopts-nonbinding-arms-embargo-myanmar](https://www.un.org/press/docs/2021/20210717.unssecsmr6848.doc.html) (eingesehen am 13.9.2023).

<sup>4</sup> UNSR, Resolution S/RES/2699 (2023), 2.10.2023, Ziff. 14 (Zugriff auf Resolutionen des UN-Sicherheitsrats im Elektronischen Dokumentenarchiv der Vereinten Nationen unter <https://documents.un.org/>).

<sup>5</sup> Dies gilt für obligatorische (»mandatory«) Waffenembargos der UN, die auch freiwillige Embargos verhängen können. Bei freiwilligen Embargos sind die Mitgliedstaaten lediglich dazu aufgefordert, Lieferungen einzustellen, während obligatorische Waffenembargos rechtlich verpflichtend umgesetzt werden müssen. Damien Fruchart/Paul Holtom/Simon T. Wezeman/Daniel Strandow/Peter Wallensteen, *United Nations Arms Embargoes: Their Impact on Arms Flows and Target Behaviour*, Solna: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)/Uppsala: Uppsala University, November 2007, S. 1f.

<sup>1</sup> Das Sanktionsregime zu Mali wurde im August 2023 nicht mehr verlängert.

<sup>2</sup> Margaret Doxey, »Reflections on the Sanctions Decade and Beyond«, in: *International Journal*, Frühjahr 2009, S. 539–549 (546).

<sup>3</sup> Im Juni 2021 beschloss die UN-Generalversammlung ein nichtverbindliches Waffenembargo zu Myanmar, wobei sich unter den P5 China und Russland enthielten. »UN Adopts Nonbinding Arms Embargo on Myanmar«, in: *Arms Control Today*, Juli/August 2021, <https://www.armscontrol.org/>

Exportländer relevant. Anders als bei Reiseverboten und dem Einfrieren von Vermögenswerten (sowie bei gezielten Waffenembargos), wo zuerst Individuen bzw. Einrichtungen auf einer Sanktionsliste benannt werden müssen, gelten allgemeine Waffenembargos für ein bestimmtes Territorium oder bestimmte Gruppen, wobei es sich bei Letzteren häufig um nichtstaatliche Gewaltakteure handelt.

Im Allgemeinen sollen UN-Sanktionen dazu dienen, Verhaltensänderungen zu erzwingen, die Handlungsoptionen einzelner Akteure zu beschränken oder die Missbilligung bestimmter Verhaltensweisen zu signalisieren, etwa bei einem Bruch internationaler Normen.<sup>6</sup> Häufig liegt der Fokus vor allem auf dem erstgenannten Ziel der Verhaltensänderung. Negative ökonomische Wirkungen – ob durch gezielte Finanzsanktionen gegen einzelne Akteure oder durch Handelsembargos für bestimmte Sektoren – werden dabei als Mittel gesehen, um eine solche Veränderung zu erreichen.<sup>7</sup> Ob dies gelingt, ist in der Regel empirisch schwer belegbar. Bei Waffenembargos ist der Ansatzpunkt zudem vorrangig ein anderer. Es geht nicht um wirtschaftliche Schäden, sondern darum, den (weiteren) Zugang zu Waffen und militärischem Gerät oder militärischer Unterstützung für alle oder bestimmte Konfliktparteien zu erschweren. Grundsätzlich sollen deren Möglichkeiten, militärische Gewalt auszuüben, eingeschränkt werden. Wiederholte Verletzungen eines Embargos sind nicht nur deshalb problematisch, weil sie diesem Ziel zuwiderlaufen; wenn Konsequenzen weitgehend ausbleiben, kann auch eine Signalwirkung schnell verpuffen, die von der Verhängung der Maßnahme zunächst ausgegangen sein mag. Denn auch Waffenembargos können eine symbolische Wirkung haben. Zudem lassen sich die Androhung ihrer Verhängung, ihre Anpassung bzw. ihre (stückweise) Aufhebung mitunter als »bargaining chip« bei Verhandlungen zwischen oder mit den Konfliktparteien nutzen.

Ein systematischer Überblick, inwiefern Waffenembargos von den UN-Mitgliedstaaten umgesetzt und eingehalten werden, ist allerdings schwer zu erstellen. Denn ein umfassendes Berichtswesen dazu gibt

6 Thomas J. Biersteker/Marcos Tourinho/Sue E. Eckert, »Thinking about United Nations Targeted Sanctions«, in: dies. (Hg.), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, Cambridge: Cambridge University Press 2016, S. 11 – 37 (22).

7 Clara Portela/Janis Kluge, *Slow-acting Tools: Evaluating EU Sanctions against Russia*, Paris: European Union Institute for Security Studies (EUISS), 19.10.2022 (EUISS Analysis).

es faktisch nicht; der Aufforderung, über die Implementierung eines Embargos zu informieren, kommen viele Staaten nicht oder nur sehr begrenzt nach. So hat sich auf UN-Ebene inzwischen eine umfangreiche Governance-Struktur zur Überwachung der Umsetzung herausgebildet – mit dem Sicherheitsrat und seinen Sanktionsausschüssen als subsidiären Organen im Zentrum. Trotz der politisch schwierigen Situation im UNSR waren Ende 2022 noch 15 Sanktionsregime in Kraft, zehn davon mit dem Ziel, Konflikte beizulegen und Friedensprozesse zu unterstützen.<sup>8</sup> Von diesen beinhalteten neun ein verbindliches Waffenembargo. Dieses Mittel ist damit weiterhin ein wichtiger Teil des Instrumentenkastens unter Kapitel VII der UN-Charta.

### **Relevant für die Umsetzung von Waffenembargos sind vor allem die betreffenden Nachbarstaaten und wichtige Exportländer.**

Dennoch mangelt es an neuen systematischen Erkenntnissen zu Wirkung und Wirksamkeit von UN-Waffenembargos. Die Aufmerksamkeit hat sich zunehmend auf gezieltere Sanktionen gerichtet, die gegen Individuen und Einrichtungen ausgesprochen werden, wie das Einfrieren von Vermögenswerten. Im Fokus steht eher die Umsetzung dieser Sanktionsarten, zumal sie problematische Nebeneffekte haben können. Solche sind zwar auch bei UN-Waffenembargos möglich, etwa wenn sie sich in der allgemeingültigen Variante ungleich auf die Konfliktparteien im Zielgebiet auswirken, üblicherweise zugunsten der stärksten von ihnen.<sup>9</sup> Doch negative humanitäre Folgen sind hier meist begrenzt, während diese bei anderen Sanktionsarten – gerade im Fall der Regime zur Bekämpfung des Terrorismus und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen – in den Mittelpunkt der Debatte gerückt sind.

8 Auch die UN-Regime in den Bereichen Non-Proliferation und Terrorismusbekämpfung beinhalten Waffenembargos. Diese sind aber nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung, da sie andere Ziele verfolgen. Das im Oktober 2022 neu erlassene UN-Sanktionsregime für Haiti wird ebenfalls nicht zu den konfliktbezogenen Regimen gezählt, da es sich primär darauf bezieht, kriminelle Gewalt sowie Menschenrechtsverletzungen zu beenden und die politische Krise im Land zu überwinden. Siehe dazu UNSR, Resolution S/RES/2653 (2022), 21.10.2022.

9 Francesco Giumelli, *How EU Sanctions Work: A New Narrative*, Paris: EUISS, 1.5.2013 (Chaillot Papers), S. 23.

Viele der noch geltenden UN-Waffenembargos richten sich auf bewaffnete Konflikte, die seit langem andauern und als festgefahren gelten. Dass die Sanktionen daran insgesamt nichts ändern konnten, wird häufig als Beleg ihrer Unwirksamkeit gesehen. Gleichzeitig hat sich der Kontext deutlich verändert, was Art und Verlauf bewaffneter Konflikte angeht, ebenso die Rolle externer Mächte und die relevanten Ströme an Rüstungsgütern, aber auch die politische Situation im UN-Sicherheitsrat. Es lohnt ein genauerer Blick darauf, wie sich Waffenembargos in diesem gewandelten Umfeld entwickelt haben. Im Mittelpunkt der vorliegenden Analyse stehen dabei politische Steuerung sowie Um- und Durchsetzung von Waffenembargos. Die Grundannahme ist, dass diese nur dann wirkungsvoll dazu beitragen können, bewaffnete Konflikte zu beenden und zu lösen, wenn sie adäquat an den Konfliktverlauf, die politischen Rahmenbedingungen und identifizierte Schwachstellen angepasst werden. Entsprechend geht es nachfolgend vor allem um Voraussetzungen für den Erfolg von Waffenembargos; die Frage nach deren Wirksamkeit übersteigt hingegen den Rahmen der Studie.

Aus diesem Blickwinkel behandelt die Untersuchung acht der laufenden UN-Waffenembargos, wobei vier Fälle genauer beleuchtet werden, nämlich die Embargos zu Somalia, der Demokratischen Republik Kongo (DRK), zu Libyen und der Zentralafrikanischen Republik (ZAR). Die Studie analysiert zunächst, wie sich Ausgestaltung und Umsetzung dieser Waffenembargos entwickelt haben; anschließend werden deren Herausforderungen und Schwachstellen herausgearbeitet.

# UN-Waffenembargos seit der Sanktionsdekade

Anders als im Kalten Krieg griff der UNSR in den 1990er Jahren häufig auf Sanktionen als Instrument zurück, weshalb die damalige Phase auch als »Sanktionsdekade« bezeichnet wird. Bei diesen Zwangsmaßnahmen »unter Ausschluss von Waffengewalt«, wie es in Kapitel VII (Artikel 41) der UN-Charta heißt, spielten Waffenembargos tatsächlich eine zentrale Rolle. Alle Regime in jener Zeit umfassten diese Art von Sanktion. Vor allem war es in den 1990er und frühen 2000er Jahren gängige Praxis, zunächst Waffenembargos zu verhängen und sie erst später – wenn überhaupt – durch andere Sanktionsarten zu ergänzen.

Hier hat es, wie in Graphik 1 (S. 11) zu sehen, deutliche Veränderungen gegeben.<sup>10</sup> Als Teil von Reformbemühungen, die vor allem bezweckten, UN-Sanktionen gezielter einzusetzen, sie wirksamer zu machen und negative Nebenwirkungen wie im Fall der umfassenden Irak-Sanktionen zu reduzieren, wurden auch Waffenembargos weiterentwickelt. Wichtige Impulse gingen dabei vom Bonn-Berlin-Prozess der Jahre 1999/2000 aus, mit dem Gestaltung und Umsetzung von Waffenembargos (sowie von Reise- und Luftverkehrsbeschränkungen) verbessert werden sollten. Dieser von Deutschland organisierte Prozess war Teil einer Reihe von Reformbestrebungen, mit denen auf die Krise von UN-Sanktionen zum Ende der Dekade und die Gefahr einer weitreichenden »sanctions fatigue« reagiert wurde.<sup>11</sup> Teil dieser Krise war auch die schwache Bilanz bisheriger Waffenembargos, die laut Abschlussdokument des Bonn-Berlin-Prozesses

wenig oder gar keinen Effekt im erwünschten Sinne gehabt hatten.<sup>12</sup> Die Reforminitiative sollte dazu beitragen, dass Embargos von den UN-Mitgliedstaaten besser umgesetzt und von den Zielstaaten stärker eingehalten würden.<sup>13</sup> Für die Bundesregierung waren dies – zusammen mit der Reduzierung unerwünschter Nebeneffekte von Sanktionen – auch übergeordnete Ziele der deutschen Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat 2003/2004.<sup>14</sup>

## Reformen nach dem Bonn-Berlin-Prozess

Nicht erst mit dem Reformprozess wurde deutlich, dass Waffenembargos kaum Wirkung zeigen, wenn sie für sich alleine stehen.<sup>15</sup> Daher wurden sie seit Mitte der 2000er Jahre meist gleichzeitig mit anderen Maßnahmen verabschiedet – oder bei jüngeren UN-Regimen (Südsudan und Jemen) erst nachdem bereits andere Sanktionen verhängt worden waren.

<sup>12</sup> Michael Brzoska (Hg.), *Design and Implementation of Arms Embargoes and Travel and Aviation Related Sanctions: Results of the »Bonn-Berlin Process«*, Bonn: Bonn International Center for Conversion (BICC), 2001, S. 10.

<sup>13</sup> Für einen genaueren Überblick über die Prozesse siehe unter anderem David Cortright/George A. Lopez/Linda Gerber-Stellingwerf, »The Sanctions Era: Themes and Trends in UN Security Council Sanctions since 1990«, in: Vaughan Lowe/Adam Roberts/Jennifer Welsh/Dominik Zaum (Hg.), *The United Nations Security Council and War*, New York: Oxford University Press 2008, S. 205–225 (221f).

<sup>14</sup> Gunter Pleuger, »Konflikte werden nicht à la carte serviert: Deutschlands neue Amtszeit im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen«, in: *Vereinte Nationen*, 6 (2002), S. 209–213 (212).

<sup>15</sup> Siehe unter anderem Cortright u. a., »The Sanctions Era [wie Fn. 13], S. 211; Michael Brzoska, »Gezielte Sanktionen als Mittel der Konflikteinhegung in Afrika – Erfahrungen und Aussichten«, in: *Beiträge aus Sicherheitspolitik und Friedensforschung*, 4 (2005) 23, S. 209–215 (213).

<sup>10</sup> Die Graphik erfasst nicht alle verhängten Arten von UN-Sanktionen, sondern die vier häufigsten.

<sup>11</sup> Michael Brzoska, »Reviewing the UN Sanctions Decade: Reforms' Effect on Interfaces and Remaining Challenges«, in: Sascha Lohmann/Judith Vorrath, *International Sanctions: Improving Implementation through Better Interface Management*, August 2021 (SWP Working Paper, Research Division International Security/The Americas Division, 1/2021, August 2021), S. 14–22 (14).

# UN-Sanktionsregime nach häufigsten Arten von Sanktionen

Stand: Dezember 2022

## Sanktionen

- Waffenembargo
- Einfrieren von Vermögenswerten
- Reiseverbot
- Handelsverbot für Rohstoffe



### Sudan (Darfur):

Sanktionen gegen Sudan von 1996 bis 2001 nicht aufgeführt, da diese nur diplomatische Sanktionen/Reisesanktionen und ein Flugverbot umfassten.



### Eritrea:

Sekundärsanktionen vor allem wegen der Unterstützung von Al-Shabaab in Somalia; wurden 2018 aufgehoben, während Sanktionen gegen Somalia weiterbestehen.



### Iranische Nuklearfrage:

Waffenembargo 2006: Embargo für den Export in den und den Import aus dem Iran von bestimmten Gütern und Technologien, die möglicherweise mit Atomwaffen in Verbindung stehen, 2007 und 2010 weiter verlängert; Sanktionen wurden am 16. Januar 2016 (JCPOA Implementation Day) auf der Grundlage von Res. 2231 (2015) aufgehoben. Restriktionen wurden jedoch fortgesetzt, darunter ein Waffenembargo und Reiseverbot (beide bis Oktober 2020) sowie ein Lieferverbot für ballistische Raketentechnologie und das Einfrieren von Vermögenswerten (bis 2023).



### Libanon:

Das Waffenembargo nach Res. 1701 (2006) auf alle Waffentransfers, die nicht von der libanesischen Regierung oder UNIFIL genehmigt wurden, ist nicht Teil des Sanktionsregimes nach Res. 1636 (2005).



### Taliban:

Sanktionsregime startete im Oktober 1999, beschränkte sich aber zunächst auf ein Luftverkehrs-embargo und ein finanzielles Embargo gegen die Taliban.



### Liberia:

Sanktionsausschuss seit 1995



### Somalia:

November 2022 in Al-Shabaab-Regime umbenannt

### Nordkorea



### Iranische Nuklearfrage



### Libanon



### Sudan (Darfur)



### Elfenbeinküste



### DR Kongo



### Irak

### Einzelpersonen verbunden mit Taliban / Al-Qaida



### Eritrea und Äthiopien



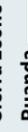
### Afghanistan (Taliban)



### Jugoslawien II



### Sierra Leone



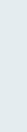
### Ruanda



### Haiti



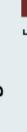
### Angola



### Liberia



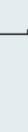
### Libyen I



### Jugoslawien I



### Irak und Kuwait

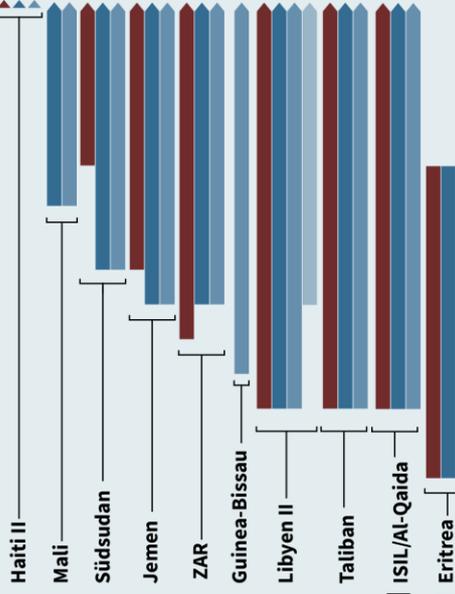


### Südafrika



### ISIL/Al-Qaida:

Seit 2015 sind die Kriterien für die Aufnahme in die Liste um Personen und Organisationen erweitert, die den Islamischen Staat im Irak und in der Levante (ISIL) unterstützen.



Insofern sind alleinstehende UN-Waffenembargos inzwischen nicht mehr üblich. Stattdessen wurden zusätzlich Ausfuhrverbote für bestimmte Rohstoffe erlassen sowie Vermögenswerte eingefroren, um die Finanzierungsquellen für Waffenkäufe auszutrocknen.<sup>16</sup>

Verändert hat sich auch die Ausgestaltung der Embargos in den UN-Resolutionen. Insgesamt wurde der Wortlaut präzisiert, so dass Anwendung und Reichweite klarer geworden sind. Besonders deutlich wird dies bei einem Blick auf das aktuell am längsten bestehende Waffenembargo – jenes zu Somalia. Als es 1992 verabschiedet wurde, beschloss der UNSR in der Resolution schlicht, dass »alle Staaten zum Zweck der Herstellung von Frieden und Stabilität in Somalia sofort ein allgemeines und vollständiges Embargo für alle Lieferungen von Waffen und militärischem Gerät nach Somalia verhängen werden.«<sup>17</sup> Später wurde der Text so geändert, dass es ausdrücklich auch verboten war, Waffenlieferungen zu finanzieren oder im Zusammenhang mit militärischen Aktivitäten technische Beratung, finanzielle oder sonstige Hilfe und Ausbildung, ob direkt oder indirekt, zu leisten.<sup>18</sup>

Ein Vergleich zeigt, dass die jüngsten Waffenembargos – wie die gegen Südsudan, die ZAR und Akteure im Jemen – allesamt Formulierungen enthalten, die sich auf die Lieferung, den Verkauf oder die Weitergabe von Waffen, Munition und alle Arten militärischer Ausrüstung, auf direktem oder indirektem Weg, beziehen.<sup>19</sup> Die Embargos zu Südsudan, ZAR und Libyen enthalten auch explizit Bestimmungen über das Verbot, bewaffnete Söldner bereitzustellen. Solche Präzisierungen lassen weniger Raum für Interpretation und reduzieren damit potentielle Schlupflöcher. Gleichzeitig erleichtern sie es den UN-Mitgliedstaaten, internationalen Organisationen und dem Privatsektor, die tatsächliche Bedeutung und Intention der jeweiligen Resolution nachzuvollziehen.<sup>20</sup>

16 Rebecca Brubaker/Thomas Dörfler, *UN Sanctions and the Prevention of Conflict: A Thematic Paper for the United Nations-World Bank Study on Conflict Prevention*, New York: United Nations University Centre for Policy Research, August 2017 (Conflict Prevention Series Nr. 4), S. 2.

17 UNSR, Resolution S/RES/733 (1992), 23.1.1992, Ziff. 5.

18 UNSR, Resolution S/RES/2498 (2019), 15.11.2019, Ziff. 6.

19 Für die ZAR siehe UNSR, Resolution S/RES/2127 (2013), 5.12.2013, Ziff. 54.

20 Jane Boulden/Andrea Charron, »Evaluating UN Sanctions: New Ground, New Dilemmas, and Unintended Consequences«, in: *International Journal*, Winter 2009/2010, S. 1 – 11 (9).

Nicht durchgesetzt hat sich dagegen die standardmäßige Auflistung verbotener Güter in den entsprechenden UN-Resolutionen.<sup>21</sup> Diese Praxis gibt es im Bereich Non-Proliferation, wo etwa das Verbot des Exports von proliferationsrelevanten Gütern und Technologien nach Nordkorea mit derartigen Listen unterlegt ist.<sup>22</sup> In einigen der hier analysierten Fälle ist der Sicherheitsrat dazu übergegangen, Ausnahmeregelungen für Lieferungen an nationale Sicherheitskräfte zu präzisieren, indem beispielsweise einzelne Güter in Annexen aufgelistet werden, für die eine Vorab-Genehmigung durch den Sanktionsausschuss oder eine Meldung an denselben notwendig ist, so im Falle Somalias.<sup>23</sup> Doch ist dies weit entfernt von allgemeinen Listen verbotener Güter, wie sie in den Non-Proliferations-Regimen zu Iran und Nordkorea basierend auf bestehenden Listen von Exportkontrollforen erstellt wurden.<sup>24</sup> Eine solche Praxis, die stärkere Standards und damit mehr Konsistenz bei der Umsetzung bedeuten würde, konnte sich bei UN-Waffenembargos bislang nicht allgemein durchsetzen. In Abwesenheit einer konsolidierten Liste werden unter dem gängigen Begriff von »Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial« (arms and related material) in der Regel alle Arten von Waffen, Komponenten, Ersatzteilen, Munition sowie Waffenzubehör verstanden.<sup>25</sup>

Ein anderer Reformvorschlag hat sich nur selektiv durchgesetzt. Um zu gewährleisten, dass sich der UN-Sicherheitsrat regelmäßig mit einem Embargo befasst,

21 Der internationale Vertrag über den Waffenhandel verbietet allerdings in Art. 6 Abs. 1 den Transfer von im Vertrag gelisteten konventionellen Waffen und Gütern bei bestehenden UN-Waffenembargos, so dass zumindest diese als von UN-Embargos erfasst gelten können, siehe UN, *The Arms Trade Treaty*, S. 4f, <<https://www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/TheArmsTradeTreaty1/TheArmsTradeTreaty.pdf>> (eingesehen am 30.11.2023).

22 Die Liste ist einzusehen unter UNSR, *Prohibited Items*, <<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/prohibited-items>> (eingesehen am 25.1.2024).

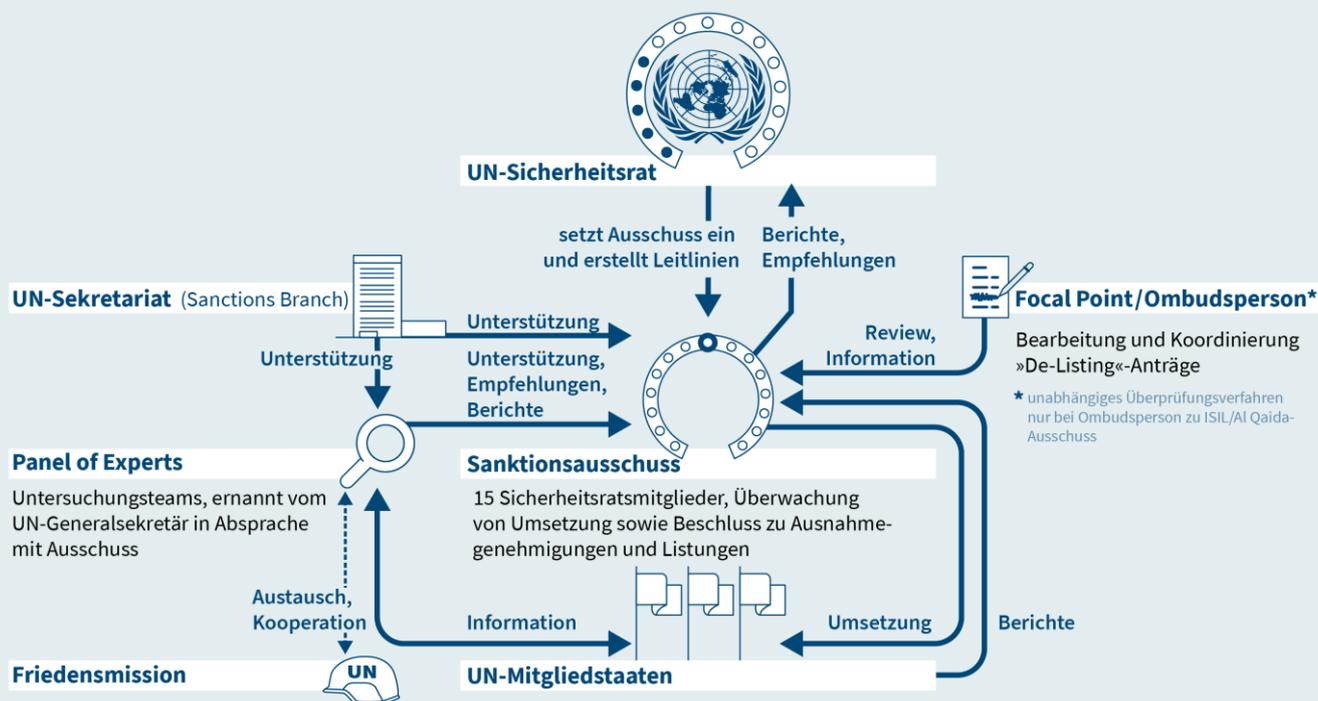
23 Siehe UNSR, Resolution S/RES/2607 (2021), 15.11.2021, Annexe A und B.

24 Siehe dazu Thomas Dörfler, »Interface Challenges of UN Sanctions with Forums of Export Control: Towards Cohesion and Consistency in Non-proliferation Sanctions?«, in: Lohmann/Vorrath, *International Sanctions* [wie Fn. 11], S. 23 – 31.

25 Watson Institute for International and Public Affairs/Compliance and Capacity Skills International, *High Level Review of United Nations Sanctions. Compendium*, based on United Nations Document A/69/941-S/2015/432, New York, November 2015, S. 60f.

Graphik 2

## Governance-Struktur von Sanktionsregimen des UN-Sicherheitsrates



kann dieses zeitlich befristet werden oder in der entsprechenden Resolution eine Überprüfung vorgesehen sein. Solche Klauseln bestehen nicht flächendeckend, doch drei der aktuell geltenden Waffenembargos in Konfliktkontexten (DRK, ZAR und Südsudan) sind befristet. Seit ihrer Einführung mussten sie also regelmäßig – meist jährlich – verlängert werden. Darüber hinaus ist die partielle Aufhebung des allgemeinen Embargos gegen Somalia zeitlich begrenzt. Die Befristung soll den Sicherheitsrat dazu anhalten, mögliche Veränderungen der Situation vor Ort zu berücksichtigen und zu entscheiden, ob das Embargo verlängert, ausgesetzt oder angepasst wird. Gleichzeitig kann es enden, wenn kein neuer Beschluss zustande kommt.

Fester Bestandteil vieler Waffenembargos sind hingegen Ausnahmeregelungen geworden, die es ermöglichen, UN-Friedensmissionen oder andere internationale Missionen auszustatten sowie nichtletale militärische Ausrüstung für ausschließlich humanitäre

Zwecke zu liefern.<sup>26</sup> Dies ist wichtig, damit Sanktionen nicht internationale Unterstützungsbemühungen im jeweiligen Kontext einschränken. Gerade Friedensmissionen der UN, von Regionalorganisationen wie der Afrikanischen Union (AU) oder der EU sowie Trainingsmissionen oder andere internationale Arrangements zur Verbesserung der Sicherheitslage sollen nicht durch die Embargos behindert werden.

Der Bonn-Berlin-Prozess hatte ein ganzes Bündel von Ansatzpunkten identifiziert, um die rechtlichen wie administrativen Grundlagen für die Umsetzung auf nationaler Ebene zu verbessern. Dazu gehörte etwa, Verstöße gegen UN-Waffenembargos unter Strafe zu stellen oder Bestimmungen in den Mitgliedstaaten zu erlassen, mit denen sich Vermögenswerte aus den Erlösen illegaler Waffenlieferungen einfrieren

<sup>26</sup> Dies war Teil der Empfehlungen des Bonn-Berlin-Prozesses, siehe Brzoska (Hg.), *Design and Implementation of Arms Embargoes and Travel and Aviation Related Sanctions* [wie Fn. 12], S. 31.

ren und beschlagnahmen lassen.<sup>27</sup> Inwieweit diese und weitere Vorschläge die Strukturen und die Praxis in den einzelnen Staaten verändert haben, lässt sich mangels systematischer Übersichten kaum sagen. Zwar werden alle UN-Mitglieder in der Mehrzahl der Sanktionsregime aufgerufen, über deren Implementierung zu berichten. Faktisch tut dies jedoch nur eine Minderheit von Ländern – und dabei nicht in regelmäßigen Abständen und entlang einheitlicher Standards. Deshalb sind aussagekräftige Informationen zur Umsetzung von Waffenembargos nicht flächendeckend vorhanden. Dies ist ein Grund dafür, dass die Überprüfung der Umsetzung im UN-System nach und nach ausgebaut wurde.

Im Kern dieser Struktur steht der jeweilige Sanktionsausschuss, der dem Sicherheitsrat als subsidiäres Organ untersteht und ihm berichtet. In den Ausschüssen sind die 15 Mitgliedstaaten des Sicherheitsrates vertreten. Entscheidungen werden allerdings im Konsens gefällt, so dass auch nichtständige Mitglieder Beschlüsse verhindern können. Den Vorsitz nimmt in der Regel ein nichtständiges Mitglied wahr. Er kann bei fehlendem Konsens Konsultationen anstoßen und den Vorgang gegebenenfalls an den Sicherheitsrat übermitteln, sollte ein Beschluss scheitern.

Generell dienen die Ausschüsse vor allem dazu, die Umsetzung der Sanktionen durch die Mitgliedstaaten zu stärken und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, wenn Informationen über mutmaßliche Verstöße gegen die Maßnahmen oder über deren Nichteinhaltung vorliegen. Unterstützt werden die Ausschüsse dabei vom UN-Sekretariat. Um die Sanktionen besser zu überwachen, wurden zudem bereits in den 2000er Jahren UN-Sachverständigengruppen (Panels of Experts, PoEs) eingeführt. Im Wesentlichen sammeln, prüfen und analysieren sie Informationen zur Umsetzung von Sanktionen sowie zu Personen und Einrichtungen, die auf Sanktionslisten gesetzt werden könnten. Die PoEs berichten regelmäßig an den Ausschuss und können auch Empfehlungen abgeben, um die Wirksamkeit der Sanktionen zu verbessern.

Die Schaffung dieser Expertenpanels war eine zentrale Reform, da ihre Untersuchungen und Empfehlungen dem Ausschuss wertvolle Informationen an die Hand geben und sie die Mitgliedstaaten vor allem durch »naming and shaming« stärker in die Verantwortung nehmen.<sup>28</sup> Die PoEs trugen auch dazu bei,

27 Ebd., S. 100.

28 Grundsätzlich können bei anhaltenden Verstößen auch Sekundärsanktionen gegen Staaten verhängt werden, was im

das UN-Sanktionssystem und das Verständnis für Sanktionen zu verbessern, insbesondere in Staaten mit geringen Kapazitäten. Aktuelle UN-Regime, die auf eine Konfliktlösung abzielen, schließen solche Sachverständigengruppen oder Monitoring Teams mit ein – die eine spezifische Rüstungsexpertise haben, sofern ein Waffenembargo verhängt wurde.<sup>29</sup>

Zur Durchsetzung von Embargos autorisiert der Sicherheitsrat zudem immer wieder die Mitgliedstaaten, auf ihrem Territorium verdächtige Fracht in Richtung des Zielgebiets zu inspizieren und verbotene Waffen, Munition oder weitere Rüstungsgüter, die dabei gefunden werden sollten, zu beschlagnahmen und zu entsorgen – statt die Lieferung etwa nur zurückzuschicken. Auch hat es der UNSR in bestimmten Fällen wie Somalia und Libyen autorisiert, dass verdächtige Schiffe vor deren Küste durch andere Mitgliedstaaten oder durch Regionalorganisationen einer Inspektion unterzogen werden können.

Einige UN-Friedensmissionen haben ebenfalls ein Mandat, die Umsetzung von Waffenembargos in Kooperation mit den PoEs zu überwachen. Dies umfasst auch – etwa in den Fällen DR Kongo und ZAR – die Beschlagnahmung und Sammlung von Waffen und weiteren Gütern, die unter Verletzung des Embargos eingeführt wurden. Dass Peacekeeping-Missionen in die Um- und Durchsetzung von Waffenembargos eingebunden werden, war auch ein wichtiges Anliegen des Bonn-Berlin-Prozesses.<sup>30</sup> Zwar gingen die dargestellten Anpassungen und Veränderungen oft weniger weit als die ursprünglichen Reformempfehlungen, doch haben sich UN-Waffenembargos seit den 1990er Jahren substantiell weiterentwickelt. Aber sind sie damit auch effektiver geworden?

## Verbesserte Wirkung in den 2000er Jahren

Insgesamt bleibt strittig, wie wirksam Waffenembargos und weitere Sanktionen sind.<sup>31</sup> Das hat auch da-

UN-Kontext allerdings bislang nur zweimal geschehen ist: gegen Eritrea und Liberia.

29 Nur das Irak-Embargo wird nicht von einer Sachverständigengruppe überwacht.

30 Brzoska (Hg.), *Design and Implementation of Arms Embargoes and Travel and Aviation Related Sanctions* [wie Fn. 12], S. 116f.

31 Teile des folgenden Abschnitts wurden in diesem Beitrag veröffentlicht: Judith Vorrath, »The Evolution of UN Arms Embargoes in Conflict Settings: Stumbling Blocks to Effective Implementation«, in: Andrea Charron/Clara Portela (Hg.), *Multilateral Sanctions Revisited: Lessons Learned from Margaret*

mit zu tun, dass unterschiedliche Kriterien herangezogen werden, um diese Frage zu beurteilen. Selbst wenn Sanktionen ihr zentrales Ziel verfehlen, dass sanktionierte Akteure ihr Verhalten ändern, können sie doch zu gewünschten Ergebnissen führen. Mit Waffenembargos lässt sich bei konsequenter Umsetzung ein Konflikt immerhin begrenzen – so wie Wirtschaftssanktionen die Fähigkeit bestimmter Akteure oder Länder zur Kriegführung einschränken können.<sup>32</sup>

Tatsächlich legen diverse Studien nahe, dass die Wirkung von Waffenembargos durch die Reformen verbessert wurde. Jedenfalls ließen UN- und andere multilaterale Embargos die Waffeneinfuhr betroffener Staaten und Gruppen teilweise erheblich sinken.<sup>33</sup> Die Erfolgsquote, gemessen an signifikanten Änderungen im Rüstungsimportverhalten, war zudem deutlich höher, wenn die Embargos Teil eines Pakets von Sanktionen waren.<sup>34</sup> Dies unterstreicht, dass es ein wichtiger Schritt war, von alleinstehenden UN-Waffenembargos abzurücken. Allerdings erwies sich die Erfolgsquote wie erwartet als sehr viel geringer, wenn nicht der tatsächliche Waffenimport, sondern das Zielverhalten als Kriterium herangezogen wurde.<sup>35</sup>

Eine Verringerung der Einfuhren ist natürlich nicht gleichbedeutend mit einem Stopp des Zuflusses von Waffen, Munition und militärischer Hilfe in Konfliktgebiete. Werden offizielle Waffengeschäfte untersagt, können sich nichtstaatliche Akteure einschalten, um das Verbot durch Lieferungen über den Schwarzmarkt zu kompensieren. Aber auch bestimmte UN-Mitgliedstaaten können es aus politischen oder wirtschaftlichen Gründen vorziehen, Embargos zu ignorieren und (weiterhin) Waffen und militärisches

Material zu liefern. In anderen Fällen unterbinden sie Lieferungen und Transfers zumindest nicht. Das kann an mangelnden Kapazitäten liegen, denn viele Länder haben keine effektiven Systeme, um Export und Transit von Waren zu kontrollieren. Es kann aber natürlich auch politische Beweggründe haben, wenn ein Embargo direkt oder indirekt unterlaufen wird. Gegen solche Interessen stehen die Kosten, die Verstöße gegen Waffenembargos oder deren Nichteinhaltung haben. Ob die Maßnahme wirksam überwacht und durchgesetzt wird, hängt dabei nach wie vor stark von einflussreichen Staaten ab, die selbst Waffen produzieren und mit ihnen handeln.<sup>36</sup> Die fünf ständigen Mitglieder des UNSR sind gleichzeitig jene Staaten, in denen die Unternehmen mit den höchsten Rüstungseinnahmen ansässig sind.<sup>37</sup>

In einer Studie zum Exportverhalten von Staaten zeigte sich, dass deren Transfers durch Waffenembargos tatsächlich eingeschränkt wurden. Bei multilateralen Embargos schienen nicht einmal externe Durchsetzungsmechanismen erforderlich zu sein, damit die liefernden Staaten das Verbot einhielten.<sup>38</sup> Dies deutet auf eine politische Bindewirkung hin, die sich allerdings in den letzten Jahren des untersuchten Zeitraums offenbar abgeschwächt hat.

Damit ist auf ein zentrales Problem verwiesen, das sich stellt, will man Wirkung und Wirksamkeit von Waffenembargos einschätzen – viele der vorliegenden Erkenntnisse stammen aus den 2000er Jahren. Damals deutete einiges darauf hin, dass die Embargos effektiver wurden, selbst wenn ihre Gesamtziele unerreicht blieben.<sup>39</sup> Die Ausgangslage hat sich seither jedoch in vielerlei Hinsicht verändert. Um die aktuellen Herausforderungen bei Ausgestaltung und Umsetzung von Waffenembargos – und damit auch deren Wirkung – bewerten zu können, braucht es eine Analyse, wie sich in jüngerer Zeit die Entscheidungsfindung und Praxis im UN-Rahmen gestaltet hat.

Doxey, Montreal & Kingston/London/Chicago: McGill-Queen's University Press, 2022, S. 133–147.

32 Margaret Doxey, »Sanctions through the Looking Glass: The Spectrum of Goals and Achievements«, in: *International Journal*, 2 (2000) 55, S. 207–223 (220).

33 Michael Brzoska/George A. Lopez, »Putting Teeth in the Tiger: Policy Conclusions for Effective Arms Embargoes«, in: dies. (Hg.), *Putting Teeth in the Tiger: Improving the Effectiveness of Arms Embargoes*, Bingley/UK: Emerald Group, 2009 (Contributions to Conflict Management, Peace Economics and Development, Bd. 10), S. 243–254 (243).

34 Michael Brzoska, *Measuring the Effectiveness of Arms Embargoes*, Paper Originally Presented at the Annual Convention of the International Studies Association 2007, Chicago, 28.2.–3.3.2007, S. 14.

35 Fruchart u. a., *United Nations Arms Embargoes* [wie Fn. 5], S. 40.

36 David Cortright/George A. Lopez/Linda Gerber, *Sanctions Sans Commitment: An Assessment of UN Arms Embargoes*, Waterloo, ON: Project Ploughshares, 2002, S. 11.

37 SIPRI, *The SIPRI Top 100 Arms-producing and Military Services Companies, 2022*, Solna, Dezember 2023 (SIPRI Fact Sheet), S. 5, <[https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-11/fs\\_2312\\_top\\_100\\_2022.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-11/fs_2312_top_100_2022.pdf)> (eingesehen am 5.12.2023).

38 Jennifer L. Erickson, »Stopping the Legal Flow of Weapons: Compliance with Arms Embargoes, 1981–2004«, in: *Journal of Peace Research*, 50 (2013) 2, S. 159–174 (168).

39 Brzoska, »Gezielte Sanktionen als Mittel der Konflikteinhegung in Afrika« [wie Fn. 15], S. 214.

# Ausgestaltung und Umsetzung von UN-Waffenembargos: Aktuelle Herausforderungen

Der UN-Sicherheitsrat ist nicht nur dafür zuständig, Waffenembargos zu verhängen; ihm obliegt auch, sie zu verändern oder aufzuheben. Wie gesehen, hat sich ihre Ausgestaltung weiterentwickelt. Jeder Einzelfall unterscheidet sich allerdings deutlich von anderen – schon darin, ob und wie der UNSR das Embargo über die Zeit anpasst. Der erste Teil dieses Kapitels behandelt solche Anpassungen im Zusammenhang mit der jeweiligen Zielsetzung – also der Frage, worauf das Waffenembargo im betreffenden Konfliktkontext hinwirken und welche übergeordneten politischen Ziele es unterstützen soll. Ein weiterer zentraler Punkt ist das Monitoring des Embargos durch die PoEs, die den jeweiligen Sanktionsausschuss unterstützen. Ihre Berichte wie deren Verwertung verweisen in sehr konkreter Form auf Hindernisse bei der Um- und Durchsetzung. Daher analysiert der zweite Teil des Kapitels wesentliche Erkenntnisse zu Waffenembargos, die sich aus den Berichten der Sachverständigengruppen seit 2015 ergeben.<sup>40</sup>

Die Grundmenge für die folgende Untersuchung bilden die laufenden UN-Waffenembargos in Konfliktkontexten, die in Graphik 3 aufgeführt sind, wobei jenes zu Südsudan ausgeklammert wird, weil es erst relativ kurz existiert. Wie die Auflistung zeigt, unterscheiden sich die Waffenembargos tatsächlich deutlich in Form und weiteren Regelungen.

<sup>40</sup> Die Datenbasis für diese Analysen und die dazugehörigen Graphiken ist bei GESIS frei zugänglich unter DOI 10.7802/2673. Ich danke Maria Dellasega und Laura Marcela Zuñiga für ihre tatkräftige und kompetente Unterstützung bei der Sammlung und Auswertung verschiedener Datenquellen inklusive der PoE-Berichte. Zudem danke ich Michael Brzoska und Sascha Lohmann für ihre sehr hilfreichen und konstruktiven Kommentare zu früheren Entwürfen. Die Verantwortung für alle Inhalte trage selbstverständlich ich als Autorin.

## Politischer Rahmen: Beschlüsse des Sicherheitsrates zu laufenden Embargos

In dieser Studie wird davon ausgegangen, dass die praktische Umsetzung von Sanktionen und deren Einsatz als politisches Instrument eng miteinander verknüpft sind. Zwar können Sanktionen auch Wirkung entfalten, ohne dass sie effektiv implementiert werden, etwa wenn Zielpersonen oder -gruppen sie als stigmatisierend empfinden. Doch auch dann wird es an bestimmten kritischen Punkten eines Konflikts darum gehen, dass der UNSR die Sanktionen anpasst oder (teilweise) aufhebt. Viele der bestehenden konfliktbezogenen Regime mit Waffenembargos existieren seit längerer Zeit. Wenn Regime beendet wurden – wie 2016 jene zu Liberia und der Elfenbeinküste –, folgte dies auf eine Konfliktbeilegung und politische Übergangsphasen, die als relativ erfolgreich eingestuft wurden. Die laufenden UN-Regime beziehen sich nun vor allem auf langwierige Gewaltkonflikte, die sich einer bleibenden Lösung bislang entzogen haben, was häufig als Ausweis für ein Scheitern der erlassenen Maßnahmen gilt. Da nur relativ wenige neue Sanktionsregime verabschiedet wurden (sechs in den letzten zehn Jahren),<sup>41</sup> verbleiben möglicherweise die besonders komplizierten Fälle. Denkbar ist aber auch, dass der UNSR immer weniger willens oder in der Lage ist, dieses Instrument wirkungsvoll einzusetzen und an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen. Damit hätte man es mit »gesture sanctions« zu tun,<sup>42</sup> die vor allem zu symbolischen Zwecken weiterbestehen, ohne dass unbedingt ihre Befolgung erwartet wird.

<sup>41</sup> Das heißt im Zeitraum 2013 bis Ende 2022.

<sup>42</sup> Doxey, »Sanctions through the Looking Glass« [wie Fn. 32], S. 213.

Graphik 3

### Zeitraum, Umfang und Befristung der Waffenembargos sowie weitere verhängte UN-Sanktionen

Stand: Dezember 2022



© 2024 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Als erster Schritt ist daher festzustellen, wie der Sicherheitsrat das Mittel eines Waffenembargos in den letzten zehn Jahren tatsächlich eingesetzt hat. Die Änderungen an den Embargos (siehe Graphik 4, S. 19)<sup>43</sup> dienen als Orientierung und werden nachfolgend in den politischen Kontext sowie den Umgang mit den jeweiligen Gewaltkonflikten eingeordnet.

### Symbolische Waffenembargos? Wenn der UNSR weitgehend inaktiv ist

#### Irak

Bei einer Reihe von Waffenembargos ist der UNSR, wie Graphik 4 zeigt, weitgehend inaktiv gewesen. Im Falle des Irak-Regimes gab es keine Veränderung, seit 2004 eine Ausnahmeregelung erging, die Lieferungen

an die Regierung und multinationale Truppen erlaubt. Dieses Regime, das auf die UN-Sanktionen mit umfassenden Handelsbeschränkungen gegen den Irak im Zuge der Golfkrise von 1990/91 folgte, steht für den Wandel hin zu gezielteren Sanktionen im UN-System. Allerdings ist es seit Jahren weitgehend irrelevant. Seit 2007 fanden praktisch keine Treffen des Ausschusses mehr statt; in schriftlichen Umlaufverfahren wurde vor allem beschlossen, Personen und Einrichtungen von der Sanktionsliste zu streichen.<sup>44</sup> Die Möglichkeiten und Wege für Entlistungen waren neben der Rückgewinnung irakischer Finanzmittel im Ausland auch das zentrale Anliegen einer irakischen Delegation, die sich 2019 mit dem Ausschuss traf.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Hier werden bei Ausnahmen zu den Waffenembargos zwei Arten unterschieden: »exemptions« setzen eine Information des Ausschusses oder dessen Zustimmung bzw. das Ausbleiben einer Ablehnung voraus; »exceptions« müssen dem Ausschuss nicht vorgelegt werden.

<sup>44</sup> Siehe jährliche Berichte des UN-Sanktionsausschusses, <<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1518/annual-reports>> (eingesehen am 5.12.2023).

<sup>45</sup> UNSR, Press release, »Members of 1518 Sanctions Committee Meet with Iraqi Delegation«, SC/13670, 18.1.2019, <<https://press.un.org/en/2019/sc13670.doc.htm>> (eingesehen am 10.1.2023).

Das Waffenembargo spielte dagegen keine wirkliche Rolle, wohl auch weil die Regierung davon ausgegangen ist – ohne konkrete Auflagen der Kontrolle.

### Sudan

Beim UN-Waffenembargo zu Sudan gab es in den letzten zehn Jahren ebenfalls kaum Bewegung. Dies hat vor allem mit divergierenden Positionen unter den P5 zu tun. Von Beginn an galt das Embargo ausschließlich für die Region Darfur. Die Bemühungen, es auf das gesamte Territorium Sudans auszuweiten, blieben erfolglos, vor allem wegen der Spaltung des Sicherheitsrates. Diese zeigte sich schon bei dem Abstimmungsprozess, der zur Verhängung des Waffenembargos 2004 führte.<sup>46</sup> China und Russland enthielten sich auch, als dieses auf alle Kriegsparteien in Darfur ausgeweitet und die sudanesisische Regierung verpflichtet wurde, sich Waffentransfers in die Region vorab genehmigen zu lassen. Vertreter beider Staaten betonten im Anschluss, dass weiterhin Waffenlieferungen an Sudan ohne Verletzung des Embargos möglich seien, da die dortige Regierung für Genehmigungen verantwortlich sei.<sup>47</sup> Dies verweist auf eine eklatante Lücke in dem Embargo. Der PoE-Bericht von 2022 konstatiert schlicht, dass Verletzungen des Waffenembargos ungehindert weitergingen und der Ausschuss von der Regierung keine entsprechenden Anträge oder Benachrichtigungen zu Waffenlieferungen erhalten habe.<sup>48</sup> Laut einem ehemaligen Mitglied des Expertenpanels führt die tiefe Kluft zwischen den Mitgliedern des Sicherheitsrates im Fall Sudans dazu, dass die Sanktionen vor allem die Illusion aufrechterhalten sollten, die UN handelten entschieden in Darfur.<sup>49</sup>

In jüngerer Zeit wurde im UNSR zunehmend kontrovers darüber debattiert, unter welchen Bedingungen sich die Sanktionen aufheben ließen. Die Kriterien für deren Überprüfung, die ein Bericht des UN-Generalsekretärs benannte, werden von der durch den Putsch von 2021 installierten Militärregierung des Landes als unerfüllbar abgelehnt. Diese machte

das Embargo dafür verantwortlich, dass bewaffnete »Banden« dazu ermutigt würden, Frieden und Ordnung in Darfur zu stören.<sup>50</sup> Im UNSR sprachen sich China und Russland wie auch die drei gewählten Mitglieder der afrikanischen Staatengruppe (A3) und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) dafür aus, eine bedingungslose Aufhebung des Embargos zu erwägen, wie sie von der sudanesischen Regierung gefordert wird.<sup>51</sup> Insgesamt blieben die Diskussionen festgefahren, und zuletzt hatte das Waffenembargo im Tauziehen um die Zukunft der Sanktionen vor allem symbolische Bedeutung.

### Gezielte Waffenembargos: Taliban/Afghanistan und Jemen

Zwei weitere Waffenembargos, die in Graphik 4 weitgehend inaktiv erscheinen, sind jene zu den Taliban und dem Jemen. Dieser Umstand geht allerdings zunächst darauf zurück, dass es sich hier um gezielte Embargos handelt. Sie gelten Personen und Einrichtungen, die auf der jeweiligen Sanktionsliste stehen. Im ersten Fall sind dies als Taliban bezeichnete Personen und Einrichtungen bzw. mit ihnen verbundene Personen und Gruppierungen, im Jemen die Führung der Huthi-Rebellen und assoziierte Personen, seit Februar 2022 auch die Huthi als Gruppe. Somit ändert sich die Reichweite der Waffenembargos durch Listungen oder Entlistungen, wie sie der Ausschuss oder der Sicherheitsrat vornimmt. Teilaufhebungen oder Ausnahmeregelungen, über die der UNSR entscheidet und die bei anderen Fällen gängig sind, gibt es entsprechend nicht. Potentiell hat das Taliban-Embargo (mit 135 Individuen und fünf Einrichtungen) eine deutlich größere Reichweite als jenes gegen die Huthi (mit zwölf Individuen und einer Einrichtung, Stand jeweils Januar 2023). Der zentrale Punkt ist aber, dass beide Embargos auf eine bestimmte Konfliktpartei ausgerichtet sind.

<sup>46</sup> Thomas Dörfler, *Security Council Sanctions Governance: The Power and Limits of Rules*, New York 2019, S. 151.

<sup>47</sup> Ebd., S. 155.

<sup>48</sup> UNSR, S/2022/48, S. 3 (Zugriff auf Berichte der PoEs im Elektronischen Dokumentenarchiv der Vereinten Nationen unter <<https://documents.un.org/>>).

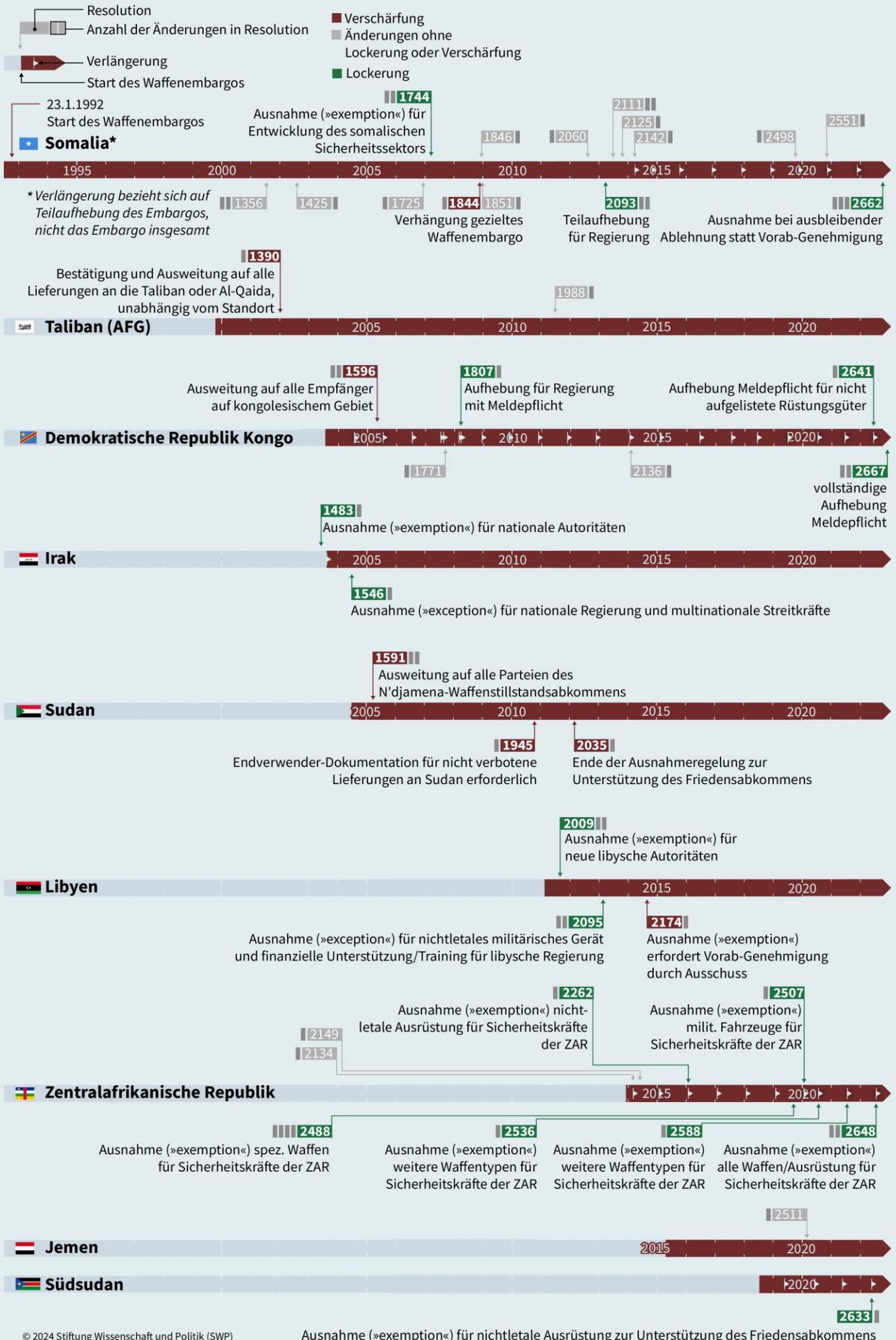
<sup>49</sup> Jérôme Tubiana, »The Diary of a Former Sanctions Buster«, *openDemocracy*, 2.10.2012, <<https://www.opendemocracy.net/en/diary-of-former-sanctions-buster/>> (eingesehen am 11.1.2023).

<sup>50</sup> »Sudan Demands United Nations Immediately Lift Arms Embargo«, *AP News*, 4.2.2023, <<https://apnews.com/article/politics-sudan-government-united-nations-793ec3544dd486c96bc28fe3f0014fe2>> (eingesehen am 7. Februar 2023).

<sup>51</sup> Im März 2023 begrenzte der UNSR die Sanktionen inklusive des Waffenembargos dann als Kompromisslösung erstmals zeitlich. Security Council Report (SCR), *What's in Blue, Sudan Sanctions: Vote on Draft Resolution\**, 8.3.2023, <<https://tinyurl.com/27zvae9w>> (eingesehen am 7.9.2023).

# Verlängerungen und Änderungen laufender UN-Waffenembargos

Stand: Dezember 2022



Dies entspricht nicht nur dem Ansatz, UN-Sanktionen gezielter einzusetzen, sondern spiegelt faktisch eine Parteinahme wider. Dahinter steht neben der grundlegenden politischen Zielsetzung auch die Annahme, dass asymmetrische Waffenembargos eher zum gewünschten Ergebnis führen. Denn sanktionierte Gruppen geraten im Konflikt militärisch meist ins Hintertreffen, wenn die andere Seite weiter Waffen erhalten kann. Externe militärische Interventionen sind unter diesen Bedingungen ebenfalls erfolgversprechender.<sup>52</sup>

Tatsächlich ist das Waffenembargo in den beiden Fällen von unterschiedlicher Relevanz. Das Sanktionsregime gegen die Taliban wurde ins Leben gerufen, weil diese den transnationalen Terrorismus unterstützten. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 wurde es durch gezielte Sanktionen gegen Osama bin Laden sowie Mitglieder und Ableger von Al-Qaida (und später ISIL, dem Islamischen Staat im Irak und der Levante) erweitert. Somit lag der Fokus erst auf der Terrorismusbekämpfung, bevor 2011 die Taliban-Sanktionsliste abgetrennt wurde, um den afghanischen Friedensprozess zu unterstützen.<sup>53</sup> Im Zuge der Verhandlungen mit den Taliban in Katar, die von den USA geführt wurden, spielten die Sanktionen immer wieder eine Rolle. Deren Aufhebung blieb eine der wiederkehrenden Forderungen der Taliban, sahen sie die Maßnahmen doch als Stigma und als hinderlich für ihre politischen Aktivitäten. Da ihre Bereitschaft zu wirklichen Verhandlungen und einer Aussöhnung äußerst fraglich blieb<sup>54</sup> und die Gewalt in Afghanistan weiter zunahm,<sup>55</sup> kam es tatsächlich zu neuen Listungen – neben einigen Entlistungen. Die einen wie die anderen galten auch für das gezielte Waffenembargo, letztlich waren sie aber vorrangig für das Reiseverbot und das Einfrieren von Vermögenswerten relevant, die in dieser Phase auch im Fokus der Empfehlungen des Monitoring Teams<sup>56</sup> standen.<sup>57</sup>

52 Brzoska/Lopez, »Putting Teeth in the Tiger« [wie Fn. 33], S. 245.

53 Dörfner, *Security Council Sanctions Governance* [wie Fn. 46], S. 93.

54 Siehe unter anderem SCR, June 2021 Monthly Forecast, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2021-06/afghanistan-12.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

55 Neben Attacken der Taliban sorgten dafür auch Anschläge von Al-Qaida und Islamischem Staat.

56 Im Falle des Taliban-Regimes wurde ein Analytical Support and Sanctions Monitoring Team eingesetzt, das

Das Waffenembargo in der gezielten Form war besonders schwer zu kontrollieren, so dass Erweiterungen wenig ins Gewicht fielen. Zudem zeigten sich im UNSR zunehmend Risse zwischen den P5, wenn es galt, die zentralen Bedrohungen in Afghanistan einzuordnen.<sup>58</sup> Mit der Machtübernahme der Taliban im August 2021 erübrigten sich die übergreifenden Ziele der Sanktionen, nicht aber Letztere selbst. In den ersten Wochen und Monaten beriefen die Taliban zahlreiche Personen ins Kabinett und in andere hochrangige Positionen, die auf der UN-Sanktionsliste stehen.<sup>59</sup> Wie damit und mit der Ausnahmeregelung vom Reiseverbot für die Taliban umzugehen sei, wurde kontrovers diskutiert.<sup>60</sup> Unter den gegebenen Umständen hatte das gezielte Waffenembargo wenig konkrete Bedeutung; es könnte wohl höchstens wieder als Teil der »Verhandlungsmasse« ins Spiel kommen, wenn es um künftige Beziehungen zur Taliban-Regierung geht.

### Bei nichtstaatlichen Akteuren lässt sich die Aufhebung eines Embargos nicht als Verhandlungsanreiz nutzen.

Im Falle Jemens ist die Zielrichtung des Waffenembargos ähnlich, die Situation bezüglich Um- und Durchsetzung allerdings eine andere. Durch den Fokus auf die Huthi-Rebellen soll die als legitim anerkannte Regierung gestützt werden. Dies ist vor allem im Interesse der Sicherheitsratsmitglieder USA, Großbritannien und Frankreich (P3), die nicht nur den Einfluss der Huthi, sondern auch deren Hauptverbündeten Iran zurückdrängen wollen. Zudem unterstützte eine regionale Koalition unter Führung Saudi-Arabiens mit logistischer Hilfe durch USA und Großbritannien die jemenitische Regierung militärisch, unter anderem mit Luftschlägen. Beobachter

gleichzeitig auch den Sanktionsausschuss zu ISIL (Da'esh) und Al-Qaida unterstützt.

57 Siehe unter anderem Empfehlungen in diesem Bericht: UNSR, S/2012/971, S. 3.

58 SCR, March 2017 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2017-03/afghanistan\\_20.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2017-03/afghanistan_20.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

59 UNSR, S/2022/419, S. 3; SCR, November 2021 Monthly Forecast, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2021-11/afghanistan-14.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

60 SCR, September 2022 Monthly Forecast, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2022-09/afghanistan-18.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

sprechen deshalb auch von einem Stellvertreterkrieg.<sup>61</sup> Dabei war den USA und Saudi-Arabien an einer strikten Kontrolle der Luft- und Seewege gelegen. Zu diesem Zweck wurde 2015 eine Blockade gegen Huthi-beherrschte Gebiete verhängt, begründet insbesondere mit der Durchsetzung des Waffenembargos.

Tatsächlich werden immer wieder größere Mengen an Waffen, Munition und anderem militärischen Gerät beschlagnahmt, so im Januar 2023, als die US-Marine im Golf von Oman ein Fischerboot auf einer Route Richtung Jemen abfing, das mehr als 2000 Sturmgewehre geladen hatte.<sup>62</sup> Allerdings wies das zuständige PoE darauf hin, dass auch die Koalition sowie die von ihr unterstützte Regierung dazu beitragen, Waffen im Jemen zu verbreiten, welche in die Hände der Huthi gelangten bzw. gelangen könnten.<sup>63</sup> Daher schlug das Panel schon 2016 vor, dass der Sicherheitsrat eine Regelung verabschiedet, wonach die Lieferung von Waffen und militärischem Material für Sicherheitskräfte unter Kontrolle der jemenitischen Regierung nur erfolgen dürfte, nachdem der Sanktionsausschuss darüber unterrichtet worden wäre.<sup>64</sup> Doch eine solche Anpassung wurde nicht vorgenommen. Über Jahre blieb die Resolution 2216 von 2015 die Basis des Handelns, was zunehmend als Hindernis für die Friedensbemühungen angesehen wurde – nicht nur im Hinblick auf das Waffenembargo.<sup>65</sup>

Neuere Listungen bezogen sich ebenfalls ausschließlich auf die Huthi. Daran änderte sich nichts, als es zur Fragmentierung der Konfliktparteien – auch auf Regierungsseite – kam. Zwar gab es im UNSR wiederkehrenden Dissens; so monierte Moskau mehrmals eine voreingenommene Position gegenüber den Huthi. In der Regel aber enthielt sich Russland als ständiges Mitglied, wenn neue Listungen zur Abstimmung kamen – und votierte zuletzt sogar mit Ja,

als die Huthi als »terroristische Gruppe« auf die Liste gesetzt wurden. Anders als bei Afghanistan gab es hier zudem ein Nachbarland, das an der Durchsetzung des UN-Waffenembargos ein vitales Interesse hatte – nämlich Saudi-Arabien, das direkt an die von den Huthi über längere Zeit kontrollierten Gebiete grenzt. Das gezielte Embargo war demnach durchaus relevant, auch wenn die Huthi nach wie vor Zugang zu Waffen und weiterem Material haben. In einem Verhandlungsprozess ist es jedoch als Mittel der Konfliktlösung nur begrenzt einsetzbar. Denn die Perspektive einer Aufhebung als konkreter Anreiz ist bei nichtstaatlichen Akteuren keine Option. Die Ausweitung auf ein allgemeines Waffenembargo (oder zumindest weitere Akteure) ist zwar möglich, wurde aber nicht vorgenommen – bei diesem wie bei anderen der bestehenden gezielten Waffenembargos.<sup>66</sup>

## Embargos als Mittel der Konfliktlösung? Wenn der UNSR Anpassungen vornimmt

Die in Graphik 4 angezeigten Veränderungen der UN-Waffenembargos legen nahe, dass der Sicherheitsrat bei einigen Fällen in den letzten zehn Jahren durchaus aktiv war. Nachfolgend werden diese Anpassungen für Somalia, DR Kongo, Libyen und ZAR in den jeweiligen Kontext eingeordnet, vor allem im Hinblick auf Entscheidungsfindung und Positionen im Sicherheitsrat sowie die Verbindung mit weiteren Maßnahmen.

### Somalia

Das Waffenembargo zu Somalia ist nicht nur das aktuell am längsten existierende, es war bis 2008 die einzige UN-Sanktion in dem Kontext. Seine weitgehende Wirkungslosigkeit wurde auch darauf zurückgeführt, dass es der UNSR lange als bloßen »Ersatz für eine aktive Somalia-Politik nach dem Scheitern der friedenserhaltenden Missionen Anfang der 1990er Jahre« nutzte.<sup>67</sup> Erst mit der Autorisierung von AMISOM, einer Friedensmission der Afrikanischen Union (AU), nahm 2007 der UNSR eine nennenswerte Veränderung an dem Waffenembargo vor.

<sup>66</sup> Im Falle Somalias besteht neben dem allgemeinen und teilweise aufgehobenen Waffenembargo auch noch ein gezieltes, das aber später verabschiedet wurde. Die Ausweitung im Falle Haitis erfolgte erst 2023, siehe Fn. 4.

<sup>67</sup> SCR, *Anatomy of a Sanctions Regime: A Case Study of Sixteen Years of Failed Efforts to Effectively Implement Sanctions in Somalia*, 16.9.2008 (Special Research Report, 2008, Nr. 4), S. 2 (Übersetzung durch die Autorin).

<sup>61</sup> Kali Robinson, »Yemen's Tragedy: War, Stalemate, and Suffering«, New York/Washington D. C.: Council on Foreign Relations, 21.10.2022, <<https://www.cfr.org/background/yemen-crisis>> (eingesehen am 16.1.2023).

<sup>62</sup> »US Naval Forces Seize Vessel with AK-47 Assault Rifles for Houthis in Yemen«, *Naval News*, 11.1.2023, <<https://navyrecognition.com/index.php/naval-news/naval-news-archive/2023/january/12694-us-naval-forces-seize-vessel-with-ak-47-assault-rifles-for-houthis-in-yemen.html>> (eingesehen am 19.1.2023).

<sup>63</sup> Siehe UNSR, S/2018/192, 26.1.2016.

<sup>64</sup> Ebd., S. 49f.

<sup>65</sup> SCR, September 2019 Monthly Forecast, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2019-09/yemen-10.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

Es wurde für Waffen und Ausrüstung aufgehoben, die zur Nutzung durch AMISOM bestimmt waren oder auch dem Aufbau des somalischen Sicherheitssektors dienen sollten, wobei im zweiten Fall die liefernden Staaten den Sanktionsausschuss in Kenntnis setzen mussten.<sup>68</sup> Damit sollte die seit 2004 bestehende und international anerkannte Föderale Übergangsregierung (TFG) unterstützt werden, gerade im Hinblick auf die Bekämpfung der Al-Shabaab-Miliz, die als Hauptbedrohung von Frieden und Sicherheit galt. Diese Stoßrichtung hatte man faktisch schon früher verfolgt. So unterließ es der UNSR Ende 2006, eine Militärintervention Äthiopiens an der Seite der TFG formal zu verurteilen, obwohl sie als Verstoß gegen das Waffenembargo zu werten war.<sup>69</sup>

In dieser Phase wurde der UNSR aktiver, vor allem indem er 2008 mit einstimmigem Beschluss gezielte Sanktionen (Reiseverbote, Einfrieren von Vermögenswerten, gezieltes Waffenembargo) verhängte. 2009 wurde das Regime zudem auf Eritrea ausgedehnt, um zu ahnden, dass das Land bewaffnete Gruppen in Somalia unterstützte, darunter vor allem die Al-Shabaab.<sup>70</sup> Diese Sekundärsanktion und der Umgang mit Eritrea waren sehr umstritten und in der Folge immer wieder ein Zankapfel im Sicherheitsrat.

In den letzten zehn Jahren gab es dann eine ganze Reihe von Änderungen am Waffenembargo. Nachdem Al-Shabaab zurückgedrängt worden war, blieb es im UNSR zwar grundsätzlich konsensfähig, die Zentralregierung in Somalia zu stärken. Doch die Positionen zu konkreten Maßnahmen divergierten, gerade wenn es um das Waffenembargo ging. Dies zeigte sich bei dessen 2013 beschlossener Teilaufhebung. Sie war auch eine Reaktion auf die Kritik der somalischen Regierung, das Embargo behindere trotz Ausnahmen den Kampf gegen Al-Shabaab, die inzwischen mit Al-Quaida assoziiert war. Die USA befürworteten nachdrücklich die Teilaufhebung, während

eine Mehrzahl an Mitgliedern des Sicherheitsrates, darunter auch europäische Staaten, angesichts der mangelnden Kontrolle durch die somalische Regierung weitaus skeptischer war.<sup>71</sup>

Letztlich wurden bestimmte Bedingungen, die für Lieferungen und militärische Unterstützung galten, nicht nur beibehalten, sondern teilweise noch ausgeweitet.<sup>72</sup> Insbesondere wurde die Teilaufhebung auf zwölf Monate befristet und die somalische Regierung verpflichtet, regelmäßig über die Struktur der nationalen Sicherheitskräfte sowie über die Registrierung, Lagerung und Verteilung von Waffen zu berichten.<sup>73</sup> Kurz nach dieser Anpassung entschied die Obama-Administration, dass Somalia militärische Unterstützung durch die USA erhalten könne.<sup>74</sup> Als Al-Shabaab in der Folge massive Anschläge beging, verstärkte sich der Fokus, die Miliz zu bekämpfen, etwa durch AMISOM, die gemeinsam mit der somalischen Armee Operationen durchführte. Zudem gingen Kenia und die USA mit Luftschlägen gegen Al-Shabaab vor.<sup>75</sup> Später gab Washington zu, bereits seit 2007 auch eine begrenzte Militärpräsenz von bis zu 120 Soldaten in Somalia zu unterhalten.<sup>76</sup>

Vor diesem Hintergrund wurde die Teilaufhebung nach einem Jahr verlängert, obwohl das Monitoring Team feststellte, dass die somalische Regierung massiv gegen die Vorgaben verstieß.<sup>77</sup> Allerdings wurden Anfang 2014 weitere Berichtspflichten für die Regierung eingeführt, etwa zur Verteilung eingeführter Waffen.<sup>78</sup> Zudem autorisierte der UNSR im selben Jahr eine »Maritime Interdiction Force«, die seitdem

68 UNSR, Press release, »Security Council Authorizes Six-month African Union Mission in Somalia, Unanimously Adopting Resolution 1744 (2007)«, SC/8960, 20.2.2007, <<https://press.un.org/en/2007/sc8960.doc.htm>> (eingesehen am 25.1.2024).

69 Pieter D. Wezeman, *Arms Flows and the Conflict in Somalia*, Solna: SIPRI, Oktober 2010 (SIPRI Background Paper), S. 5ff.

70 Ein weiterer Grund für die Sanktionen war die bewaffnete Konfrontation Eritreas mit Dschibuti. UNSR, Press release, »Security Council Imposes Sanctions on Eritrea over Its Role in Somalia, Refusal to Withdraw Troops Following Conflict with Djibouti«, SC/9833, 23.12.2009, <<https://press.un.org/en/2009/sc9833.doc.htm>> (eingesehen am 25.1.2024).

71 SCR, March 2013 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2013-03/somalia\\_5.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2013-03/somalia_5.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

72 SIPRI, *SIPRI Databases/Arms Embargoes, UN Arms Embargo on Somalia*, <[https://www.sipri.org/databases/embargoes/un\\_arms\\_embargoes/somalia](https://www.sipri.org/databases/embargoes/un_arms_embargoes/somalia)> (eingesehen am 11.8.2023).

73 UNSR, Resolution S/RES/2093 (2013), 6.3.2013.

74 SCR, May 2013 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2013-05/somalia\\_7.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2013-05/somalia_7.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

75 SCR, March 2014 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-03/somalia\\_13.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-03/somalia_13.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

76 SCR, October 2014 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-10/somalia\\_15.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-10/somalia_15.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

77 Siehe Ausführungen im Kapitel »Überwachung der Embargo-Umsetzung: Herausforderungen und Schwachstellen«, S. 34.

78 UNSR, Resolution S/RES/2142 (2014), 5.3.2014.

jährlich verlängert wurde. Sie soll auch das Exportverbot für Kohle kontrollieren, das vor allem darauf abzielt, Al-Shabaab die Einnahmen zu entziehen.<sup>79</sup> Obwohl die eingesetzten »Combined Maritime Forces« durchaus Waffen und Munition gefunden haben, gelten ihre Operationen als weniger effektiv, verglichen mit jenen zur Bekämpfung der Piraterie vor Somalias Küste.<sup>80</sup> Zudem hatten entsprechende Funde oder Berichte über Verstöße selten Konsequenzen. Die Anzahl der Listungen unter dem Somalia-Regime blieb mit insgesamt 20 sehr überschaubar (Stand Ende 2022);<sup>81</sup> bei nur dreien davon spielt die Verletzung des Waffenembargos in der Begründung eine Rolle.<sup>82</sup>

Nach der Präsidentschaftswahl in Somalia 2017 setzte eine neue Phase ein, in der es verstärkt darum ging, die Übergabe der Sicherheitsverantwortung an die somalische Armee und den Abzug von AMISOM vorzubereiten. Damit stieg auch der Druck auf die neue Regierung, sich stärker um die Entwicklung des Sicherheitssektors zu bemühen. Letztlich wurde ein »Security Pact« zwischen Somalia und der internationalen Gemeinschaft vereinbart,<sup>83</sup> auf den 2018 ein Übergangsplan für die nationalen Sicherheitskräfte folgte.<sup>84</sup>

Allerdings nahmen in der Folge die Anschläge durch Al-Shabaab zu, die weiter rund 20 Prozent des somalischen Territoriums kontrollierte.<sup>85</sup> Nach der Wiederaufnahme von Beziehungen zwischen Äthiopien, Somalia und Eritrea wurden die Sanktionen gegen Eritrea aufgehoben, während das Waffen-

embargo zu Somalia neben den anderen Sanktionen in Kraft blieb. Die somalische Regierung forderte erneut eine völlige Aufhebung und verweigerte in der Folge die Kooperation mit dem PoE.<sup>86</sup> Im Sicherheitsrat wurde dies besonders von Frankreich, Großbritannien, Deutschland und den USA deutlich kritisiert.<sup>87</sup> Gleichzeitig fasste eine neue Resolution die vorher über mehrere Texte verstreuten Vorgaben zum Waffenembargo zusammen, womit auf die Kritik Somalias an der Unklarheit der Ausnahmeregelungen eingegangen wurde.<sup>88</sup>

Als 2020 die Verlängerung der Teilaufhebung des Embargos anstand, zeigten sich die Differenzen im UNSR besonders mit Blick auf die Benchmarks, welche für die von China geforderte Aufhebung der Sanktionen gelten sollten.<sup>89</sup> Die somalische Regierung sah das Waffenembargo zunehmend als Stigma. In einem Bericht des UN-Generalsekretärs von September 2022 zu Somalias Fähigkeiten beim Management von Waffen und Munition wurde daher vorgeschlagen, deutlicher zu machen, dass die Maßnahmen der Unterstützung des Landes im Sicherheitsbereich dienten.<sup>90</sup> Der UNSR folgte dem in einer Resolution von Ende 2022, indem er das Sanktionsregime in »Al-Shabaab«-Regime umbenannte. Zudem reichte es nun für bestimmte Ausnahmen, dass eine entsprechende Ablehnung ausblieb, während zuvor eine Vorab-Genehmigung notwendig gewesen war.<sup>91</sup>

Nach der lange verzögerten Wahl des neuen Präsidenten im Mai 2022 blieb die somalische Regierung bei ihrer Forderung, das Waffenembargo aufzuheben.<sup>92</sup> Eine Offensive gegen Al-Shabaab wurde vom Sicherheitsrat unterstützt; zu ihr trugen auch durch

<sup>79</sup> UNSR, Resolution S/RES/2182 (2014), 24.10.2014.

<sup>80</sup> Magne Frostad, »United Nations Authorized Embargos and Maritime Interdiction: A Special Focus on Somalia«, in: Gemma Andreone (Hg.), *The Future of the Law of the Sea Bridging Gaps between National, Individual and Common Interests*, Cham 2017, S. 2013–2037.

<sup>81</sup> Darunter als Gruppierung auch Al-Shabaab.

<sup>82</sup> Siehe »Sanctions List Materials« zu Somalia, <<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/751/materials>> (Stand Ende 2022).

<sup>83</sup> SCR, June 2017 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2017-06/somalia\\_30.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2017-06/somalia_30.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

<sup>84</sup> SCR, July 2018 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2018-07/somalia\\_35.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2018-07/somalia_35.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

<sup>85</sup> SCR, August 2019 Monthly Forecast, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2019-08/somalia-5.php>> (eingesehen am 25.1.2024). Hinzu gekommen waren ISIL-Aktivitäten in der somalischen Region Puntland und die Piraterie vor der Küste des Landes.

<sup>86</sup> SCR, December 2019 Monthly Forecast, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2019-12/somalia-7.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

<sup>87</sup> SCR, February 2020 Monthly Forecast, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2020-02/somalia-8.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

<sup>88</sup> UNSR, Resolution S/RES/2498 (2019), 15.11.2019.

<sup>89</sup> SCR, What's in Blue, *Somalia Sanctions Renewal\**, 11.11.2020, <<https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2020/11/somalia-sanctions-renewal-2.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

<sup>90</sup> UNSR, »Letter Dated 15 September 2022 from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council«, S/2022/698, 15.9.2022.

<sup>91</sup> UNSR, Resolution S/RES/2662 (2022), 17.11.2022, Ziff. 14.

<sup>92</sup> SCR, June 2023 Monthly Forecast, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2023-06/somalia-31.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

die Biden-Administration entsandte US-Truppen bei,<sup>93</sup> ebenso – gemeinsam mit der nationalen Armee und alliierten Clan-Milizen – die in eine Übergangsmision (ATMIS) umgewandelte Mission der AU.<sup>94</sup> Geplant war, die Sicherheitsverantwortung schrittweise an die somalischen Sicherheitskräfte zu übergeben, was den Druck zur Beendigung des Embargos verstärkte. Tatsächlich hob der UNSR im Dezember 2023 das Waffenembargo für die somalische Regierung einstimmig auf.<sup>95</sup>

## DR Kongo

Das Waffenembargo zur DR Kongo wurde erst nach der Entsendung einer UN-Friedensmission in das Land verhängt. Als es 2003 beschlossen wurde, bestand die Mission (MONUC) bereits seit einigen Jahren. Diese zeitliche Lücke wurde zwar kritisiert, die Mission aber zumindest in der entsprechenden Resolution mit der Überwachung des Embargos beauftragt.<sup>96</sup> Letzteres bezog sich zunächst auf alle ausländischen und kongolesischen bewaffneten Gruppen in den östlichen Provinzen des Landes sowie auf all jene bewaffneten Gruppen, die das Abkommen über eine Machtteilung von Dezember 2002 nicht unterschrieben hatten. Der Fokus lag also auf den »Spoilern«, darunter Einheiten und Milizen, die 1994 am Völkermord in Ruanda beteiligt gewesen waren. Diese hatten sich nach ihrer militärischen Niederlage dort in den Osten Kongos zurückgezogen. Sie formierten sich neu – vornehmlich unter dem Namen »Forces démocratiques de libération du Rwanda« (FDLR) – und drangen immer wieder nach Ruanda vor, um dort Operationen durchzuführen.<sup>97</sup>

Die grenzüberschreitenden Verbindungen von Gewaltakteuren und ihren (häufig staatlichen) Unter-

stützern in der Große-Seen-Region unterminierten wiederholt eine Konfliktlösung in der DRK, was sich auch in Verstößen gegen das Embargo niederschlug. Berichte zeigten etwa, dass Uganda und Ruanda sowie südafrikanische Unternehmen Waffen in die entsprechenden Gebiete im Osten des Landes lieferten, während Teile der kongolesischen Regierung offenbar der FDLR militärisches Material zukommen ließen. Die UN wurden vor Ort wiederholt dabei behindert, verdächtige Vorfälle zu untersuchen oder Ladungen zu inspizieren.<sup>98</sup>

## Grenzüberschreitende Verbindungen von Gewaltakteuren in der DR Kongo schlugen sich auch in Verstößen gegen das Waffenembargo nieder.

Letztlich weitete der Sicherheitsrat das Waffenembargo im April 2005 aus. Fortan galt es auf dem gesamten kongolesischen Territorium und bezog auch finanzielle Unterstützung im Zusammenhang mit militärischen Aktivitäten ein. Für die nationalen Sicherheitskräfte gab es eine Ausnahmeregelung, allerdings unter eng gefassten Bedingungen, zu denen eine Vorab-Meldung an den Sanktionsausschuss gehörte.<sup>99</sup> Die betreffende Resolution enthielt auch Bestimmungen zu Transport- und Zollkontrollen in der Region sowie gezielte Sanktionen (Reiseverbot und Einfrieren von Vermögenswerten). Ende 2005 wurden eine Reihe von Personen wegen Verletzung des Waffenembargos auf die Sanktionsliste gesetzt, wobei dies zum damaligen Zeitpunkt das einzige Sanktionskriterium war.<sup>100</sup>

Nachdem 2006 Wahlen in der DR Kongo stattgefunden hatten und Joseph Kabila als Präsident vereidigt worden war, diskutierte der Sicherheitsrat darüber, das Waffenembargo in Würdigung der neuen Realitäten anzupassen. Die USA sprachen sich dafür aus, zugunsten der Regierung eine Ausnahme zu schaffen, die nicht an Bedingungen wie die Meldepflicht gekoppelt wäre. Denn die Gewalt im Osten des Landes ging weiter, teilweise mit neugegründeten oder wiedererstarkten bewaffneten Gruppen. Euro-

93 SCR, June 2022 Monthly Forecast, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2022-06/somalia-26.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

94 SCR, February 2023 Monthly Forecast, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2023-02/somalia-30.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

95 SCR, What's in Blue, *Votes to Renew the Sanctions Regime on Al-Shabaab and to Lift the Arms Embargo on the Somali Government*, 1.12.2023, <<https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2023/12/votes-to-renew-the-sanctions-regime-on-al-shabaab-and-to-lift-the-arms-embargo-on-the-somali-government.php>> (eingesehen am 7.12.2023).

96 Marc von Boemcken, »UN Arms Embargoes in the Great Lakes, 1994 – 2004«, in: Brzoska/Lopez (Hg.), *Putting Teeth in the Tiger* [wie Fn. 33], S. 163 – 188 (184f).

97 Ebd., S. 178ff.

98 David B. Kopel/Paul Gallant/Joanne D. Eisen, »The Arms Trade Treaty: Zimbabwe, the Democratic Republic of the Congo, and the Prospects for Arms Embargoes on Human Rights Violators«, in: *Penn State Law Review*, 114 (2010) 3, S. 891 – 953 (926).

99 UNSR, Resolution S/RES/1596 (2005), 18.4.2005, S. 2f.

100 Vorrath, »The Evolution of UN Arms Embargoes in Conflict Settings« [wie Fn. 31], S. 141.

päische Staaten, besonders Belgien, sahen dagegen die Gefahr als zu groß an, dass Waffen gerade in die Hände von »Spoilern« fallen könnten und diplomatische wie politische Mittel zur Überwindung des Konflikts konterkariert würden.<sup>101</sup> Unterstützt wurde die kongolesische Regierung in ihrer Forderung auch von China,<sup>102</sup> selbst ein wichtiger Lieferant von Waffen an das Land.<sup>103</sup> Letztlich hob der Sicherheitsrat 2008 das Embargo für die Regierungskräfte auf, wobei die Vorab-Meldepflicht für liefernde Staaten beibehalten wurde.<sup>104</sup>

In den letzten zehn Jahren spielten die Nachbarstaaten weiterhin eine wichtige Rolle. Als Ruanda 2013/14 Mitglied im UNSR war, kam die Arbeit des Ausschusses zur DR Kongo aufgrund des Konsensprinzips fast vollständig zum Stillstand. Sowohl Ruanda als auch Uganda lehnten den Bericht der UN-Sachverständigengruppe Anfang 2014 ab, der diverse Verbindungen beider Länder zur bewaffneten Gruppe M23 (»Bewegung 23. März«) bestätigt hatte.<sup>105</sup> Letzteres war heikel, da 2013 in Addis Abeba ein Rahmenabkommen von Staaten der Region, darunter DRK und Ruanda, vereinbart worden war.<sup>106</sup> Weitere bewaffnete Gruppen wie die von Uganda unterstützten »Allied Democratic Forces« (ADF),<sup>107</sup> die FDLR sowie Mai-Mai-Gruppen operierten nach wie vor im Osten des Landes. Gleichzeitig kamen die Reformen kaum

voran, welche die kongolesische Regierung gemäß dem Rahmenabkommen umsetzen sollte.<sup>108</sup>

In der Phase spielte das Waffenembargo – trotz dokumentierter Verletzungen – keine echte Rolle. Das hatte auch mit Dissens im Sicherheitsrat zu tun. Als die Regierung Kabila die für 2016 geplanten Wahlen wiederholt verschob und der Disput darüber von Menschenrechtsverletzungen durch Sicherheitskräfte begleitet wurde, war der UNSR bezüglich einer Reaktion gespalten. Letztlich verhängten die USA Ende 2016 unilaterale Sanktionen gegen zwei hochrangige Offizielle der DR Kongo, und die EU sanktionierte sieben Individuen für ihre Rolle bei gewaltsamen Zusammenstößen. Verschiedene UNSR-Mitglieder, darunter Russland und Ägypten, waren dagegen der Meinung, die politische Krise müsse durch Dialog gelöst werden.<sup>109</sup> Auch das Verhältnis zwischen UN-Mission und kongolesischer Regierung wurde zunehmend schwierig; überdies wurden 2017 zwei Mitglieder der UN-Sachverständigengruppe unter bis heute nicht ganz geklärten Umständen in der Provinz Kasai-Central umgebracht.<sup>110</sup>

Nach den letztlich 2018 durchgeführten Wahlen, bei denen Kabila nicht mehr angetreten war, nahm der Druck zu, MONUSCO abzuziehen und die Sanktionen aufzuheben. Weiterhin intervenierten Nachbarstaaten im Osten der DRK.<sup>111</sup> Zunächst wurden die Sanktionen noch ohne große Diskussionen verlängert, doch als sich die Sicherheitslage in den östlichen Provinzen Ituri und Nord-Kivu erneut verschlechterte, forderte die Regierung, die Vorab-Meldepflicht unter dem Embargo aufzuheben.<sup>112</sup> Neben China unter-

**101** SCR, Update Report, *Update Report No. 1: Democratic Republic of the Congo*, 9.8.2007, <[https://www.securitycouncilreport.org/update-report/lookup\\_c\\_glkwlemtisg\\_b\\_3085711.php](https://www.securitycouncilreport.org/update-report/lookup_c_glkwlemtisg_b_3085711.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

**102** SCR, February 2008 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2008-02/lookup\\_c\\_glkwlemtisg\\_b\\_3831931.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2008-02/lookup_c_glkwlemtisg_b_3831931.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

**103** Für eine genauere Darstellung siehe Kopel u. a., »The Arms Trade Treaty« [wie Fn. 98], S. 927.

**104** UNSR, Resolution S/RES/1807 (2008), 31.3.2008.

**105** SCR, What's in Blue, *Adoption of a Democratic Republic of Congo Sanctions Resolution*, 29.1.2014, <<https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2014/01/adoption-of-a-democratic-republic-of-congo-sanctions-resolution.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

**106** SCR, January 2014 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-01/democratic-republic-of-the-congo\\_4.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-01/democratic-republic-of-the-congo_4.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

**107** Die ADF wurden im Juni 2014 auf die Sanktionsliste gesetzt: SCR, August 2014 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-08/democratic-republic-of-the-congo\\_5.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-08/democratic-republic-of-the-congo_5.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

**108** Ebd.

**109** SCR, January 2017 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2017-01/democratic-republic-of-the-congo\\_13.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2017-01/democratic-republic-of-the-congo_13.php)> (eingesehen am 25.1.2024); SCR, October 2017 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2017-10/democratic-republic-of-the-congo\\_20.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2017-10/democratic-republic-of-the-congo_20.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

**110** SCR, June 2017 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2017-06/democratic-republic-of-the-congo\\_15.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2017-06/democratic-republic-of-the-congo_15.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

**111** SCR, June 2021 Monthly Forecast, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2021-06/democratic-republic-of-the-congo-13.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

**112** SCR, December 2021 Monthly Forecast, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2021-12/democratic-republic-of-the-congo-13.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

stützten die drei afrikanischen Mitglieder des UNSR diese Position. Im Juni 2022 wurde eine Resolution verabschiedet, mit der die Meldepflicht für die Lieferung von Waffen und anderem Material endete – allerdings nicht bei solchen Rüstungsgütern, die in einem Annex gelistet wurden (etwa großkalibrige Waffen). Aufgrund dieser Einschränkung enthielten sich die A3, China und Russland bei der Abstimmung.<sup>113</sup>

Als es nur wenige Monate später darum ging, das Mandat von MONUSCO zu verlängern, brach diese Kontroverse erneut auf. Die USA und Großbritannien waren weiterhin nicht bereit, eine vollständige Aufhebung ohne Bedingungen zu unterstützen. Ein entsprechender Resolutionstext fand am Ende aber einstimmige Billigung, da die kongolesische Regierung darin zusätzlich aufgefordert wurde, einen Bericht über ihr Management von Waffen und Munition vorzulegen.<sup>114</sup> Damit war das Waffenembargo für die Regierung faktisch aufgehoben. Die Bemühungen zur Konfliktlösung, auch mit Blick auf die wieder aktive M23, wurden in der Folge vor allem in verschiedenen regionalen Formaten intensiviert, darunter die politischen und militärischen Ansätze des Nairobi-Prozesses.<sup>115</sup>

## Libyen

Das UN-Waffenembargo zu Libyen – das einzige hier behandelte, das sowohl den Import wie den Export von Waffen und Wehrmaterial verbietet – gilt seit 2011.<sup>116</sup> Es wurde zusammen mit anderen Maßnah-

men durch eine UNSR-Resolution verhängt, die darauf abzielte, die schweren Menschenrechtsverletzungen des Gaddafi-Regimes an libyschen Oppositionskräften zu stoppen.<sup>117</sup> Zum damaligen Zeitpunkt gab es eine breite Zustimmung unter den UN-Mitgliedstaaten, auch jenen aus der Region, der libyschen Regierung Einhalt zu gebieten.<sup>118</sup> Kurz darauf folgte eine weitere Resolution des UNSR. Unter Berufung auf die internationale Schutzverantwortung (R2P) wurden die Staaten darin autorisiert, »alle erforderlichen Maßnahmen« zum Schutz der libyschen Zivilbevölkerung zu ergreifen, was eine Flugverbotszone einschloss, nicht aber eine externe Besatzungstruppe.<sup>119</sup>

Diese Resolution war deutlich umstrittener als die vorherige, so dass sich fünf Staaten enthielten – neben Brasilien, China, Indien und Russland auch Deutschland, das damals gewähltes Mitglied im Sicherheitsrat war. Dagegen hatten sich innerhalb der EU vor allem Großbritannien und Frankreich deutlich für eine Flugverbotszone ausgesprochen.<sup>120</sup> Auch unter den zehn Mitgliedern des UNSR, die letztlich zustimmten, gab es Bedenken, die Resolution könnte so interpretiert werden, dass sie die Bewaffnung der Opposition rechtfertige.<sup>121</sup> Anders als die gezielten Sanktionen, die ausschließlich der Gaddafi-Führung galten, hätte das Waffenembargo in seiner allgemeingültigen Form eher ein Vorteil für das Regime sein können, das über umfangreiche Arsenale an Kriegsgerät verfügte.<sup>122</sup> Doch zum einen waren Einheiten der Armee samt Ausrüstung in Bengasi zu den Rebellen übergelaufen.<sup>123</sup> Zum anderen folgten

cratic-republic-of-the-congo-15.php> (eingesehen am 25.1.2024).

**113** SCR, What's in Blue, *Democratic Republic of the Congo: Vote on Resolution Renewing the Sanctions Regime*\*, 29.6.2022, <<https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2022/06/democratic-republic-of-the-congo-resolution-renewing-the-sanctions-regime.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

**114** SCR, What's in Blue, *Democratic Republic of the Congo: Vote on MONUSCO Mandate Renewal and the 1533 Sanctions Regime*\*, 19.12.2022, <<https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2022/12/democratic-republic-of-the-congo-vote-on-monusco-mandate-renewal-and-the-1533-sanctions-regime.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

**115** SCR, October 2022 Monthly Forecast, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2022-10/great-lakes-region%e2%80%afdrc.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

**116** Ein früheres UN-Waffenembargo wurde 1992 wegen der libyschen Verwicklung in zwei Bombenanschläge auf Passagiermaschinen verhängt, 1999 ausgesetzt und 2003 ganz aufgehoben.

**117** UNSR, Resolution S/RES/1970 (2011)\*, 26.2.2011.

**118** SCR, Update Report, *Update Report No. 3: Libya*, 25.2.2011, <[https://www.securitycouncilreport.org/update-report/lookup\\_c\\_glkwlemtisg\\_b\\_6586331.php](https://www.securitycouncilreport.org/update-report/lookup_c_glkwlemtisg_b_6586331.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

**119** UNSR, Resolution S/RES/1973 (2011), 17.3.2011.

**120** SCR, Update Report, *Update Report No. 1: Libya*, 14.3.2011, <[https://www.securitycouncilreport.org/update-report/lookup\\_c\\_glkwlemtisg\\_b\\_6621881.php](https://www.securitycouncilreport.org/update-report/lookup_c_glkwlemtisg_b_6621881.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

**121** SCR, April 2011 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2011-04/lookup\\_c\\_glkwlemtisg\\_b\\_6676143.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2011-04/lookup_c_glkwlemtisg_b_6676143.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

**122** Clara Portela/Jean-Louis Romanet Perroux, »UN Security Council Sanctions and Mediation in Libya: Synergy or Obstruction?«, in: *Global Governance*, 28 (2022), S. 228–250 (238).

**123** Für Details siehe Frederic Wehrey, »The Battle for Benghazi«, in: *Atlantic*, 28.2.2014, <<https://carnegieendow>

unter den »notwendigen Maßnahmen« neben einer Flugverbotszone und Luftangriffen der multinationalen Koalition unter US-Führung – ab Ende März 2011 unter Nato-Kontrolle – auch die Entsendung von Militärberatern und die Lieferung von Waffen an die Rebellen.<sup>124</sup> Ende Juni informierte die französische Regierung den UN-Generalsekretär, sie habe Waffen zur Selbstverteidigung der libyschen Zivilbevölkerung aus der Luft abwerfen lassen, da andere operative Mittel zum Schutz der bedrohten Menschen fehlten.<sup>125</sup> Die US-Regierung hatte wohl zumindest Katar und die VAE zu Lieferungen von Waffen ermutigt.<sup>126</sup> Die Legalität dieser Transfers war angesichts des Waffenembargos kontrovers, zumal der Nationale Übergangsrat (NTC) in Bengasi erst im September 2011 von der UN-Generalversammlung als legitimer Repräsentant Libyens anerkannt wurde.<sup>127</sup>

### Waffen und Munition, die an Libyens anerkannte Regierung geliefert wurden, landeten bei Milizen.

Ein gemeinsamer politischer Ansatz zur Konfliktlösung war aufgrund deutlicher Spannungen im UNSR schon da kaum erkennbar.<sup>128</sup> Trotzdem einigte sich das Gremium nach Anerkennung des NTC darauf, das Waffenembargo zu lockern und eine Ausnahmeregelung für die neuen libyschen Autoritäten zu schaffen, wobei eine Pflicht zur Vorab-Meldung an den Ausschuss bestand. Nach dem Vormarsch der NTC-Truppen und dem Tod Gaddafis beendete der Sicherheitsrat im Oktober 2011 die Autorisierung der Flugverbotszone und der Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung; der NTC setzte ein neues Kabinett für eine Übergangsregierung ein.<sup>129</sup> Trotz der

schwierigen Sicherheitslage forderte der amtierende libysche Premierminister vor dem UNSR, das Waffenembargo aufzuheben.<sup>130</sup> Tatsächlich lockerte es der Sicherheitsrat Anfang 2013 erneut; nichtletale Unterstützung und militärische Trainings der anerkannten libyschen Regierung bedurften nun keiner Meldung an den Ausschuss mehr. Dies sollte den Prozess zur Bildung einer einheitlichen Regierung für Libyen und die Stabilisierung der Sicherheitslage im Land fördern.

Zwar gab es zwischenzeitlich Fortschritte, wie mit den Wahlen im Juli 2012 und der Übergabe des NTC an den gewählten General National Congress (GNC), doch begleitet wurden sie von regionalen Spannungen, gewaltsamen Zusammenstößen verschiedener Milizen sowie einer Zunahme von Anschlägen. Die anerkannte Regierung blieb auf Milizen angewiesen, um ihre eigene Sicherheit zu gewährleisten, so dass an sie gelieferte Waffen und Munition bei bewaffneten Gruppen landeten. Weil die Differenzen im UNSR anhielten, wurde weder die Regierung aufgefordert, klarere Verfahren zur Beschaffung militärischen Materials zu garantieren,<sup>131</sup> noch wurde die Rolle externer Akteure, etwa der VAE, Ägyptens oder Jordaniens, bei Verletzungen des Waffenembargos adressiert.<sup>132</sup>

Die Sicherheitslage erodierte weiter, als General Khalifa Haftar im Mai 2014 eine militärische Operation in Bengasi unternahm und mit ihm affiliierte Milizen den GNC in Tripolis angriffen.<sup>133</sup> Als Konsequenz wurde das Waffenembargo im August 2014 doch wieder verschärft. Demnach musste der Sanktionsausschuss jede Lieferung von Waffen und Wehrmaterial zunächst genehmigen.<sup>134</sup> Die zwei konkurrierenden Machtzentren Libyens – das neu gewählte Repräsentantenhaus in Tobruk und der GNC als früheres Parlament in Tripolis – setzten parallel eigene

ment.org/2014/02/28/battle-for-benghazi-pub-54707> (eingesehen am 30.11.2023).

124 Saferworld, *Arms and the Responsibility to Protect: Western and Chinese Involvement in Libya*, London, November 2013, S. 5.

125 SCR, August 2011 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2011-08/lookup\\_c\\_glkwlemtisg\\_b\\_7634813.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2011-08/lookup_c_glkwlemtisg_b_7634813.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

126 Saferworld, *Arms and the Responsibility to Protect* [wie Fn. 124], S. 8.

127 Ebd., S. 13.

128 Moncef Kartas, »The UN Sanctions Regime on Libya and Sustaining Peace: Not so »Smart« after all?«, in: Lohmann/Vorrath, *International Sanctions* [wie Fn. 11], S. 48 – 56 (52).

129 SCR, November 2011 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2011-11/lookup\\_c\\_glkwlemtisg\\_b\\_7886549.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2011-11/lookup_c_glkwlemtisg_b_7886549.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

130 SCR, May 2012 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2012-05/lookup\\_c\\_glkwlemtisg\\_b\\_8075199.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2012-05/lookup_c_glkwlemtisg_b_8075199.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

131 SCR, June 2014 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-06/libya\\_10.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-06/libya_10.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

132 Kartas, »The UN Sanctions Regime on Libya and Sustaining Peace« [wie Fn. 128], S. 55.

133 SCR, June 2014 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-06/libya\\_10.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-06/libya_10.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

134 UNSR, Resolution S/RES/2174 (2014), 27.8.2014, Ziff. 8.

Regierungen ein.<sup>135</sup> Gleichzeitig ließen Terroranschläge, unter anderem durch einen libyschen Zweig von ISIL, die Rufe lauter werden, das Embargo aufzuheben. Sie kamen unter anderem von Ägypten und Jordanien, das zu diesem Zeitpunkt im Sicherheitsrat saß.<sup>136</sup> Für den Fall, dass in Libyen eine Regierung der nationalen Einheit geschaffen würde, planten auch europäische Staaten und die USA, das Land bei der Terrorismusbekämpfung zu unterstützen.<sup>137</sup>

Weitere Listungen mit dem Ziel, den politischen Prozess zu unterstützen, kamen an diesem Punkt aufgrund der Uneinigkeit unter den P5 nicht zustande.<sup>138</sup> Im Frühjahr 2016 verhängten EU und USA gegen diverse Akteure in Libyen autonome Sanktionen, nachdem die Anerkennung des im Dezember 2015 in Marokko unterzeichneten »Libyan Political Agreement« verschleppt worden war. Dieses Abkommen sah vor, eine Regierung der nationalen Übereinkunft (GNA) zu bilden.<sup>139</sup> Eine weitere Aktivität auf Ebene der EU bestand in der Ausweitung des Mandates ihrer Operation im Mittelmeer. Es umfasste nun auch die Umsetzung des Waffenembargos auf Hoher See und den Aufbau von Kapazitäten der libyschen Küstenwache.<sup>140</sup> Der UNSR schuf mit Resolution 2292 die Grundlage für Mitgliedstaaten, Schiffe vor der Küste Libyens, die der Verletzung des Waffenembargos verdächtigt werden, zu kontrollieren und gegebenenfalls beschlagnahmte Waffen und Munition zu vernichten.<sup>141</sup> Gleichzeitig unterstützten zahlreiche Staaten die Anti-Terror-Operationen verschiedener Akteure in Libyen, darunter Frankreich, Großbritannien und

die USA, obwohl Bildung und Anerkennung der GNA nach wie vor ausstanden.<sup>142</sup>

Insgesamt blieb die Bedeutung der UN-Sanktionen für den politischen Prozess begrenzt.<sup>143</sup> Zunehmend erschwerte eine Konfliktlösung durch die Situation im Sicherheitsrat, wo zu diesem Zeitpunkt Russland, Frankreich und die USA politisch auf General Haftar setzten, und durch die direkte militärische Unterstützung, die beide Seiten (vor allem aber Haftar) von einzelnen Staaten erhielten.<sup>144</sup> Diese Faktoren unterminierten auch die Glaubwürdigkeit des Waffenembargos.

Nachdem die Libyan National Army (LNA) unter Haftar im April 2019 ihre militärische Offensive gegen Tripolis begonnen hatte, benötigte der UNSR drei Monate, um sich wenigstens auf eine unverbindliche Pressemitteilung mit dem Aufruf zu einem Waffenstillstand zu einigen.<sup>145</sup> Weiterhin wurden beide Seiten militärisch von außen unterstützt, zunehmend auch durch Söldner.<sup>146</sup> Unter anderem operierten ab 2018 rund 1200 Kämpfer der russischen Wagner-Gruppe auf Seiten der LNA.<sup>147</sup> Später rekrutierte die Türkei syrische Kämpfer zur Unterstützung der GNA.<sup>148</sup>

Trotz oder gerade wegen dieser andauernden Brüche rückte das Waffenembargo in den Blickpunkt, als nachfolgend die Bemühungen intensiviert wurden, den Konflikt zu deeskalieren und einer Lösung näherzubringen. Deutschland veranstaltete im Januar 2020 mit den UN die Berlin-Konferenz zu Libyen, bei der auch viele der am Konflikt beteiligten Staaten ver-

135 SCR, November 2014 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-11/libya\\_14.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-11/libya_14.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

136 SCR, March 2015 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2015-03/libya\\_16.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2015-03/libya_16.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

137 SCR, November 2015 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2015-11/libya\\_21.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2015-11/libya_21.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

138 SCR, September 2015 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2015-09/libya\\_20.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2015-09/libya_20.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

139 SCR, May 2016 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2016-05/libya\\_23.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2016-05/libya_23.php)> (eingesehen am 25.1.2024); SCR, June 2016 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2016-06/libya\\_26.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2016-06/libya_26.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

140 SCR, June 2016 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2016-06/libya\\_26.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2016-06/libya_26.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

141 UNSR, Resolution S/RES/2292 (2016), 14.6.2016.

142 SCR, November 2016 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2016-11/libya\\_27.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2016-11/libya_27.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

143 Portela/Perroux, »UN Security Council Sanctions and Mediation in Libya« [wie Fn. 122], S. 246.

144 Die Türkei und Katar unterstützten die GNA, während Ägypten, die VAE und Jordanien der Libyan National Army von Haftar militärisch unter die Arme griffen.

145 SCR, September 2019 Monthly Forecast, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2019-09/libya-7.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

146 SCR, July 2019 Monthly Forecast, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2019-07/libya-6.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

147 SCR, January 2020 Monthly Forecast, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2020-01/libya-10.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

148 SCR, What's in Blue, *Libya Sanctions: Discussion under »Any Other Business«*, 24.9.2020, <<https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2020/09/libya-sanctions-discussion-under-any-other-business.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

treten waren. Sie sagten unter anderem zu, das UN-Waffenembargo uneingeschränkt einzuhalten und umzusetzen, wozu sie allerdings ohnehin verpflichtet waren.<sup>149</sup> Schon kurz nach dem Treffen mehrten sich die Anzeichen, dass die Verstöße unvermindert weitergingen.<sup>150</sup> Anfang April beschloss die EU, ihrer Marinemission im Mittelmeer die Operation Irini nachfolgen zu lassen, die über Marine-, Luft- und Satellitenmittel verfügt und deren vorrangige Aufgabe es ist, das Waffenembargo durchzusetzen. Die libysche Regierung kritisierte diesen Fokus auf die Seewege, zumal die LNA ihre Unterstützung vor allem über den Luft- und Landweg bezog.<sup>151</sup> Bei beiden EU-Operationen blieb der Umfang an beschlagnahmten Waffen, Munition und anderen Gütern überschaubar, deren Einfuhr nach Libyen eine Verletzung des Waffenembargos darstellte.<sup>152</sup>

Mit der türkischen Unterstützung der GNA wendete sich die Konfliktlage, und der Vorstoß von General Haftar wurde zurückgeschlagen.<sup>153</sup> Im Oktober 2020 unterzeichneten die libyschen Konfliktparteien einen Waffenstillstand, der auch den Abzug aller ausländischen Kämpfer und Söldner innerhalb von drei Monaten vorsah, was in der Folgezeit aber nicht eingehalten wurde.<sup>154</sup> Im März 2021 entstand eine Regierung der Nationalen Einheit, doch blieb der Friedensprozess fragil, weil konkurrierende Ansprüche auf die Führung Libyens fortbestanden. Die Differenzen im UNSR zur Lage in dem Land hielten ebenso an, etwa in der Debatte um die libyschen Ölvorkommen

und -einnahmen.<sup>155</sup> So wird das UN-Waffenembargo zu Libyen wohl weiterhin vor allem die Unfähigkeit des Sicherheitsrates widerspiegeln, eine gemeinsame Linie für die Beilegung der Konflikte dort zu finden.<sup>156</sup>

### Zentralafrikanische Republik (ZAR)

Anders als im Falle Libyens war das Verhalten des UNSR zunächst eher von Passivität geprägt, nachdem Konflikte in der Zentralafrikanischen Republik (ZAR) ausgebrochen waren. Der Fokus lag zunächst darauf, regionale Vermittlungsbemühungen zu unterstützen. Im März 2013 hatten Séléka-Rebellen – eine Allianz mehrerer bewaffneter Gruppierungen – nach dem Zusammenbruch einer Einigung mit der Regierung die Hauptstadt Bangui eingenommen, und der amtierende Präsident François Bozizé war ins Exil geflohen. Daraufhin initiierte die Zentralafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECCAS) einen Transitionsprozess, der die Bildung eines Übergangsrates einschloss.<sup>157</sup>

Die Verhängung des UN-Waffenembargos markierte den Beginn einer Phase größerer Aktivität auf Seiten des Sicherheitsrates. Weitere, gezielte Sanktionen wurden ebenfalls angedroht.<sup>158</sup> Zu diesem Zeitpunkt mehrten sich die Warnungen vor einer völligen Erosion der Lage bis hin zu einem Genozid. Denn christlich orientierte »Anti-Balaka«-Milizen formierten sich gegen die muslimisch geprägten Séléka-Kräfte, die offiziell aufgelöst, aber weiterhin aktiv waren (im Folgenden als Ex-Séléka bezeichnet).<sup>159</sup> Angesichts dieser Umstände wurden die Rufe nach einer UN-Friedensmission lauter. Weil dazu aber im Sicherheitsrat kein Konsens bestand, wurde zur schnellen Unterstützung der bestehenden AU-Mission zunächst Frankreich autorisiert, weitere Truppen über die 400 schon im Land stationierten Kräfte hinaus zu entsen-

149 SCR, February 2020 Monthly Forecast, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2020-02/libya-11.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

150 SCR, May 2020 Monthly Forecast, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2020-05/libya-13.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

151 SCR, What's in Blue, *Libya: Closed VTC on the EU Operation »Irin« in the Mediterranean*, 7.4.2020, <<https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2020/04/libya-closed-rtc-on-the-eu-operation-irini-in-the-mediterranean.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

152 Zwischen 2016 und Anfang 2020 beispielsweise wurden bei sechs Durchsuchungen von Schiffen nur in zwei Fällen Waffen beschlagnahmt. SCR, June 2020 Monthly Forecast, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2020-06/libya-14.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

153 SCR, July 2020 Monthly Forecast, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2020-07/libya-15.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

154 SCR, November 2020 Monthly Forecast, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2020-11/libya-18.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

155 SCR, December 2022 Monthly Forecast, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2022-12/libya-37.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

156 Portela/Perroux, »UN Security Council Sanctions and Mediation in Libya« [wie Fn. 122], S. 246.

157 SCR, July 2013 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2013-07/expected\\_council\\_action\\_in\\_july.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2013-07/expected_council_action_in_july.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

158 UNSR, Resolution S/RES/2127 (2013), 5.12.2013, Ziff. 56.

159 SCR, December 2013 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2013-12/central\\_african\\_republic\\_3.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2013-12/central_african_republic_3.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

den.<sup>160</sup> Im Januar 2014 beschloss die EU zusätzlich eine militärische Mission von bis zu 1 000 Soldaten, vor allem um die französischen Truppen zu entlasten. In derselben Resolution, die die EU-Mission autorisierte, weitete der Sicherheitsrat das Regime dahingehend aus, dass Personen und Einrichtungen über den Ausschuss sanktioniert werden konnten.<sup>161</sup>

Im April wurde dann beschlossen, die AU-Operation in eine UN-Mission (MINUSCA) zu überführen. Kurz darauf setzte der Sanktionsausschuss die ersten Personen auf die Sanktionsliste – neben Ex-Präsident Bozizé jeweils einen Anführer der Séléka sowie der Anti-Balaka.<sup>162</sup> In dieser Phase stand der UNSR vor dem Dilemma, wie sich Akteure für ihr Verhalten zur Rechenschaft ziehen, gleichzeitig aber auch Gesprächskanäle zu den bewaffneten Gruppen finden ließen.<sup>163</sup> Mit dem im Juli 2014 geschlossenen Brazzaville-Abkommen wurden neben einem Waffenstillstand – der sehr brüchig bleiben sollte – unter anderem eine Regierung der nationalen Einheit vereinbart sowie Parlaments- und Präsidentschaftswahlen geplant.<sup>164</sup> Von Beginn an ermöglichte es das Waffenembargo, im Rahmen einer Sicherheitssektorreform (SSR) und nach Vorab-Genehmigung durch den Ausschuss die Sicherheitskräfte der ZAR mit Waffen und letaler Ausrüstung zu versorgen.<sup>165</sup> Dies korrespondierte mit dem Ziel, die staatliche Autorität zu stärken, zu deren Unterstützung unter anderem auch MINUSCA mandatiert war. Darüber hinaus etablierte die EU als Nachfolge ihrer auslaufenden Mission eine militärische Beratungsmission in der ZAR.<sup>166</sup>

Offenbar stammte zu diesem Zeitpunkt die meiste Ausrüstung der bewaffneten Gruppen aus staatlichen Arsenalen, so dass der Ausschuss die Regierung der

ZAR in einem Brief aufforderte, offizielle Waffenbestände besser zu verwalten.<sup>167</sup> Die Regierung hatte im August 2015 bereits gefordert, das Embargo aufzuheben. Aber angesichts der mangelnden Sicherung von Waffen war es im UNSR nicht konsensfähig, die Vorgaben zu lockern.<sup>168</sup> Mitglieder einiger Gruppen übten trotz eines Abkommens, das ihre Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration vorsah, noch immer Gewalt gegen die Zivilbevölkerung aus und gingen kriminellen Aktivitäten nach.<sup>169</sup> Weitere Listungen nahm der Ausschuss in der Folge unter anderem auf Initiative Frankreichs, Großbritanniens und der USA vor – in Reaktion auf eine erneute Gewalteskalation in Bangui vor einem Referendum und den Wahlen, die daraufhin verschoben wurden.<sup>170</sup>

### **Laut Expertenpanel war das Waffenembargo auch ein Vorwand, um die UN für die anhaltende Gewalt in der ZAR verantwortlich zu machen.**

Der Ablauf der Wahlen war umstritten, auch im UNSR. Doch letztlich wurde der frühere Premierminister Faustin-Archange Touadéra im März 2016 als neuer Präsident vom Verfassungsgericht bestätigt, und im Mai konstituierte sich die Nationalversammlung, nachdem die Parlamentswahlen wiederholt worden waren.<sup>171</sup> In der Folge blieben Hoffnungen auf eine positive Entwicklung im Land jedoch unerfüllt, und die Aufmerksamkeit für die ZAR im Sicherheitsrat ließ nach.<sup>172</sup> Während Bemühungen um einen Friedensprozess auf regionaler Ebene anhielten, war es weiterhin vor allem an MINUSCA,

**160** SCR, January 2014 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-01/central\\_african\\_republic\\_4.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-01/central_african_republic_4.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

**161** UNSR, Resolution S/RES/2134(2014)\*, 28.1.2014.

**162** SCR, June 2014 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-06/central\\_african\\_republic\\_5.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-06/central_african_republic_5.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

**163** SCR, July 2014 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-07/central\\_african\\_republic\\_6.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-07/central_african_republic_6.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

**164** SCR, September 2014 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-09/central\\_african\\_republic\\_8.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-09/central_african_republic_8.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

**165** UNSR, Resolution S/RES/2127 (2013), 5.12.2013.

**166** SCR, April 2015 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2015-04/central\\_african\\_republic\\_11.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2015-04/central_african_republic_11.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

**167** SCR, What's in Blue, *Central African Republic Sanctions Committee Activities*, 26.8.2015, <<https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2015/08/central-african-republic-sanctions.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

**168** Ebd.

**169** SCR, August 2015 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2015-08/central\\_african\\_republic\\_13.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2015-08/central_african_republic_13.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

**170** SCR, January 2016 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2016-01/central\\_african\\_republic\\_14.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2016-01/central_african_republic_14.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

**171** SCR, April 2016 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2016-04/central\\_african\\_republic\\_15.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2016-04/central_african_republic_15.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

**172** SCR, June 2017 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2017-06/central\\_african\\_republic\\_21.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2017-06/central_african_republic_21.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

für Sicherheit zu sorgen. Gleichzeitig wurde die Mission vermehrt zum Ziel von Angriffen bewaffneter Gruppen, aber auch von Protesten, die einhergingen mit Forderungen nach einem Ende des Waffenembargos.<sup>173</sup>

Die neue Regierung der ZAR erklärte ebenfalls wiederholt, das Embargo müsse aufgehoben werden, um Nachteile gegenüber bewaffneten Gruppen ausgleichen zu können. Tatsächlich stellte das PoE zu diesem Zeitpunkt fest, dass etwa die Ex-Séléka vom Waffenschmuggel aus Sudan und der DRK profitierten.<sup>174</sup> Zugleich betonte das Panel aber, die bestehende Ausnahmeregelung ermögliche es bereits, die nationalen Sicherheitskräfte auszustatten. Das Waffenembargo diene auch als Vorwand dafür, die UN für die anhaltende Gewalt verantwortlich zu machen.<sup>175</sup> Zu diesem Zeitpunkt war der Sicherheitsrat nach wie vor nicht gewillt, das Embargo auslaufen zu lassen.<sup>176</sup> Dessen Weiterbestehen wurde in der Folge jedoch zunehmend kontrovers – ebenso wie die Rolle von MINUSCA und anderen externen Sicherheitsakteuren, die an Bedeutung gewannen. Basierend auf einem bilateralen Abkommen zur Sicherheitskooperation entsandte Russland ab 2018 Militärausbilder in die ZAR, was auch dem UN-Sanktionsausschuss gemeldet wurde. Es kamen aber wohl ebenso Kämpfer und Waffen der russischen Söldnergruppe Wagner ins Land.<sup>177</sup> Moskau unterstützte zunehmend offensiv eine Aufhebung oder zumindest Lockerung des Embargos, während vor allem die P3 darauf beharrten, der Zustand des Sicherheitssektors in der ZAR erlaube

dies nicht. Im Zuge der Verlängerung der Sanktionen einigte man sich darauf, klare Benchmarks aufzustellen, nach denen der UNSR das Embargo überprüfen könne. Zudem sollte der Generalsekretär der Vereinten Nationen den Fortschritt entsprechend bewerten.<sup>178</sup>

Anfang 2019 wurde ein von der AU vermitteltes Friedensabkommen geschlossen. Mehrere bewaffnete Gruppen zogen sich jedoch bald aus der neu formierten Regierung zurück, was den Präsidenten zu einer Umbildung des Kabinetts zwang, damit alle Gruppen repräsentiert wären; in der Folge brach zudem wiederholt Gewalt durch verschiedene Unterzeichnerparteien aus.<sup>179</sup> Zu weiteren gezielten Sanktionen kam es jedoch nicht, während das Waffenembargo gelockert wurde. Im Fortschrittsbericht hatte es unter anderem geheißen, dass zwischen Regierung und Rebellen eine Waffenungleichheit bestehe, die den Eindruck erzeuge, das Embargo benachteilige die Regierung. Die Ausnahmeregelung wurde dahingehend angepasst, dass nur noch Meldungen an den Ausschuss und keine Vorab-Genehmigungen mehr notwendig waren, um Waffen bestimmter Typen an die nationalen Sicherheitskräfte zu liefern.<sup>180</sup>

In den Positionen einiger ständiger UNSR-Mitglieder zeichnete sich aber weiterer Dissens ab, besonders zwischen Frankreich und Russland. Diese Dynamik setzte sich in der Folge bei anstehenden Verlängerungen fort. Nach meist langwierigen Verhandlungen wurde das Embargo stückweise gelockert, indem Ausnahmen für weitere Arten an Waffen, Munition und Ausrüstung ergingen.<sup>181</sup> Die Sicherheitslage in der

**173** SCR, January 2017 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2017-01/central\\_african\\_republic\\_19.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2017-01/central_african_republic_19.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

**174** SCR, October 2016 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2016-10/central\\_african\\_republic\\_17.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2016-10/central_african_republic_17.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

**175** SCR, October 2017 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2017-10/central\\_african\\_republic\\_22.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2017-10/central_african_republic_22.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

**176** SCR, July 2016 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2016-07/central\\_african\\_republic\\_16.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2016-07/central_african_republic_16.php)> (eingesehen am 25.1.2024); SCR, January 2017 Monthly Forecast, <[https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2017-01/central\\_african\\_republic\\_19.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2017-01/central_african_republic_19.php)> (eingesehen am 25.1.2024).

**177** Dirk Druet, *Wagner Group Poses Fundamental Challenges for the Protection of Civilians by UN Peacekeeping Operations*, New York: International Peace Institute, 20.3.2023 (IPI Global Observatory), <<https://theglobalobservatory.org/2023/03/wagner-group-protection-of-civilians-un-peacekeeping-operations/>> (eingesehen am 25.1.2024).

**178** SCR, What's in Blue, *Central African Republic Sanctions Regime Mandate Renewal*, 30.1.2019, <<https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2019/01/central-african-republic-sanctions-committee-mandate-renewal.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

**179** SCR, June 2019 Monthly Forecast, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2019-06/central-african-republic-2.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

**180** SCR, October 2019 Monthly Forecast, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2019-10/central-african-republic-3.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

**181** Zuletzt wurden im Juli 2023 die Meldepflichten für Lieferungen an Regierungskräfte ganz aufgehoben, siehe UNSR, Resolution S/RES/2693 (2023), 27.7.2023, Ziff. 1 und 2. Russland und China enthielten sich dabei, weil sie eine vollständige Aufhebung des Embargos forderten, siehe UNSR, Press release, »Security Council Extends Arms Embargo on Central African Republic, Mandate of Expert Panel, Adopting Resolution 2693 (2023) by 13 Votes in Favour, 2 Abstentions«, SC/15369, 27.7.2023, <<https://press.un.org/en/2023/sc15369.doc.htm>> (eingesehen am 7.9.2023).

ZAR blieb prekär, und die Umsetzung des Friedensabkommens von 2019 stockte immer wieder. So suspendierten im April 2020 sieben der 14 bewaffneten Gruppen unter den Unterzeichnern ihre Beteiligung an der Regierung, und in einigen Landesteilen eskalierte die Gewalt. Der UNSR reagierte mit der Listung von zwei Anführern bewaffneter Gruppen im April und August 2020.<sup>182</sup>

Eine neue Dynamik entstand, als die »Coalition of Patriots for Change« (CPC) gegründet wurde – ein Bündnis teils rivalisierender Rebellengruppen, das bezweckte, die Ende 2020 anstehenden Wahlen zu stören. Mit Gewalt wurde die Abstimmung in rund 40 Prozent der Wahlbezirke verhindert. Trotz der Einschränkungen und oppositioneller Proteste bestätigte das Verfassungsgericht letztlich den Sieg von Amtsinhaber Touadéra. Doch die Gewalt ging weiter, unter anderem mit Attacken auf verschiedene Städte, die teilweise durch MINUSCA gemeinsam mit den nationalen Streitkräften (FACA) zurückgeschlagen wurden.<sup>183</sup> Sowohl die Regierung wie auch die UN-Mission verdächtigten den aus dem Exil zurückgekehrten und für die Wahlen nicht zugelassenen Ex-Präsidenten Bozizé, mit den bewaffneten Gruppen gemeinsame Sache zu machen, um die Macht zu übernehmen.<sup>184</sup> Jedenfalls umzingelten Kräfte der CPC im Januar 2021 die Hauptstadt Bangui; zurückgedrängt werden konnten sie vor allem mit Hilfe russischer und ruandischer Truppen.<sup>185</sup>

Aus Sicht der nationalen Regierung stand das Waffenembargo vor allem für die fehlgeleiteten Bemühungen der UN, gelangten über die Grenzen zu den Nachbarländern doch fortlaufend Waffen und Kämpfer in die ZAR. Die P3 und auch einige gewählte Sicherheitsratsmitglieder stellten die Unterstützung der Regierung unter Vorbehalten, zu denen etwa eine Reform des Sicherheitssektors gehörte. Ebenso bestanden sie darauf, durch ein Monitoring zu beobachten,

ob Sicherheitsakteure die Menschenrechte einhielten. Die Mandatsverlängerungen für MINUSCA und das Waffenembargo führten an diesen Punkten regelmäßig zu Kontroversen. Zudem sprachen sich auch die damaligen afrikanischen Mitglieder des UNSR verstärkt für eine Aufhebung des Embargos aus.<sup>186</sup>

Besonders relevant aber war, dass Russland sein politisches wie ökonomisches Engagement in der ZAR ausweitete.<sup>187</sup> Nach dem Angriff auf Bangui waren russische Kräfte für die Regierung des Landes zu einer Art Überlebensgarantie geworden; sie nahmen zunehmend Einfluss auf die Operationen der nationalen Sicherheitskräfte oder waren unabhängig von ihnen aktiv.<sup>188</sup> Das hatte weitreichende Folgen. Laut Berichten des UN-Generalsekretärs kam es gegenüber MINUSCA zu gezielten Drohungen und Feindseligkeiten durch nationale Sicherheitskräfte und »bilateral entsandtes Sicherheitspersonal« (Letzteres gemeinhin ein Synonym für Wagner-Kräfte), und auch die USA äußerten sich sehr kritisch. Russland indes wies die Vorwürfe zurück.<sup>189</sup> Frankreich wiederum suspendierte 2021 die militärische Zusammenarbeit mit der ZAR und die Budgethilfe für das Land – mit Verweis auf eine offenkundige Desinformationskampagne der dortigen Regierung.<sup>190</sup> Überdies verdichteten sich im Zuge diverser Untersuchungen die Hinweise auf Menschenrechtsverletzungen durch die FACA und »bilaterale Kräfte«.<sup>191</sup> Die EU verhängte im Dezember 2021 Sanktionen gegen die Wagner-Gruppe und suspendierte kurz darauf ihre Trainingsmission in der

**182** UNSR, *The List Established and Maintained Pursuant to Security Council res. 2127 (2013)*, <<https://scsanctions.un.org/wq7bk-en-car.html>> (eingesehen am 8.9.2023).

**183** SCR, February 2021 Monthly Forecast, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2021-02/central-african-republic-10.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

**184** »Central African Republic: A Disputed Election and a Strange Rebel Alliance«, *BBC News*, 7.1.2021, <<https://www.bbc.com/news/world-africa-55558642>> (eingesehen am 8.9.2023).

**185** SCR, February 2021 Monthly Forecast, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2021-02/central-african-republic-10.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

**186** SCR, *What's in Blue, Central African Republic: Vote on a Draft Resolution Extending the Sanctions Regime*, 29.7.2022, <<https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2022/07/central-african-republic-vote-on-a-draft-resolution-extending-the-sanctions-regime.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

**187** Julia Stanyard/Thierry Vircoulon/Julian Rademeyer, *The Grey Zone: Russia's Military, Mercenary and Criminal Engagement in Africa*, Genf: Global Initiative Against Transnational Organized Crime, Februar 2023, S. 58.

**188** Ebd., S. 50.

**189** SCR, July 2021 Monthly Forecast, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2021-07/central-african-republic-12.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

**190** Ebd.

**191** SCR, *What's in Blue, Central African Republic: Vote on Renewing the Sanctions Regime*, 28.7.2021, <<https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2021/07/central-african-republic-vote-on-renewing-the-sanctions-regime.php>> (eingesehen am 25.1.2024); SCR, November 2021 Monthly Forecast, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2021-11/central-african-republic-14.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

ZAR.<sup>192</sup> Die Sitzungen des UNSR verliefen entsprechend angespannt, und das Waffenembargo blieb ein zentraler Konfliktpunkt, während sich die Unsicherheit gerade in den Grenzgebieten des Landes verstärkte.<sup>193</sup>

### Fazit

In den vier behandelten Fällen Somalia, DR Kongo, Libyen und Zentralafrikanische Republik wurden die jeweiligen Waffenembargos unter sehr verschiedenen Vorzeichen verhängt, doch folgten sie in den letzten zehn Jahren einem ähnlichen Schema. Der Fokus liegt darauf, nichtstaatliche Akteure, die eine Konfliktlösung behindern, vom Zufluss an Waffen abzuschneiden. Gleichzeitig soll die jeweils international anerkannte Regierung darin unterstützt werden, ihre Autorität angesichts nur partieller oder nicht nachhaltiger Friedensschlüsse zu festigen und auszubauen. Für die Regierungen bestehen daher Ausnahmen, die es ermöglichen sollen, deren Sicherheitskräfte – unter Aufsicht des Sanktionsausschusses – zu stärken und gleichzeitig den Zufluss von militärischen Gütern zu kontrollieren.

### Die Aussicht einer Embargo-Aufhebung kann genutzt werden, um eine Regierung zu Reformen im Sicherheitssektor zu drängen.

Bei dem Versuch, Friedensbemühungen durch ein Waffenembargo zu unterstützen, zeigten sich verschiedene Hindernisse. Zunächst waren die Anpassungen der Embargos an bestimmte Annahmen oder Erwartungen geknüpft, wie sich der politische Prozess entwickeln würde. Traten diese nicht ein, war es schwierig, darauf erneut mit Änderungen zu reagieren. Generell ist es eine Herausforderung, UN-Sanktionen wirkungsvoll mit Mediations- und Vermittlungsbemühungen zu verbinden.<sup>194</sup> Für Waffenembargos liegt die Besonderheit darin, dass sie vor allem einen potentiellen Hebel gegenüber den jewei-

ligen anerkannten Autoritäten bieten, da hier über (Teil-)Aufhebungen oder Ausnahmen bestimmte Anreize geschaffen werden können. Gegenüber nicht-staatlichen Gewaltakteuren, die bereits unter das Embargo fallen, besteht diese Option praktisch nicht. Denn im Zuge einer Konfliktbeilegung und eines Friedensprozesses geht es gerade um deren Entwaffnung und Demobilisierung. Würden die Regelungen für die jeweilige Regierung (erneut) verschärft, ließe sich das hingegen so werten, als würde ihr das Vertrauen entzogen bzw. der jeweilige Friedensprozess in Frage gestellt. So ist dieser Fall in den letzten zehn Jahren bei den untersuchten Beispielen auch nur einmal aufgetreten: 2014 beim Waffenembargo zu Libyen. Die Aussicht einer Aufhebung kann genutzt werden, um auf konkrete Reformen der Regierung im Bereich des Sicherheitssektors zu drängen. Hier gibt es allerdings unter den P5 zunehmend unterschiedliche Ansichten dazu, ob und wie Bedingungen gestellt werden sollten. Zudem kritisieren es die jeweiligen nationalen Regierungen teilweise vehement, wenn Auflagen unter den Embargos beibehalten werden.

Das zweite Hindernis ist die Fluktuation der Aufmerksamkeit, die es im UNSR für bestimmte bewaffnete Konflikte gibt. Ein oft übersehener Aspekt dabei ist, dass immer wieder regional einflussreiche Länder in den Sicherheitsrat gewählt werden, die starke Positionen zum jeweiligen Konflikt in ihrer Nachbarschaft vertreten. Wenn gravierende Interessen vorhanden sind – ob unter gewählten oder ständigen Mitgliedern –, werden oft andere Ziele als die Beilegung und Lösung des Konflikts relevant, etwa die Bekämpfung des internationalen Terrorismus oder die Ausweitung von Einflussphären. Dies kann mit den Regelungen des UN-Waffenembargos kollidieren. Für dessen Glaubwürdigkeit ist zentral, dass es von den P5 unterstützt wird, denn diese sind selbst wichtige Rüstungsproduzenten.

Sind Embargos befristet, scheint dies in den behandelten Fällen tatsächlich zu mehr Aktivität geführt zu haben. In jüngerer Zeit gestalten sich die Verhandlungen über eine regelmäßige Verlängerung zunehmend kontrovers, was zumindest die unterschiedlichen Positionen offenlegt, während bei unbefristeten Embargos wie dem zu Libyen ein Konsens faktisch schon länger nicht mehr besteht. Allerdings spiegeln entsprechende Diskussionen oftmals eher die unterschiedlichen Standpunkte wider, die bei den UNSR-Mitgliedern zu Sanktionen bestehen, und weniger die Lage vor Ort. Dies zeigt sich schon daran, dass die Debatten und Beschlüsse zu verschiedenen Embargos

<sup>192</sup> SCR, February 2022 Monthly Forecast, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2022-02/central-african-republic-15.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

<sup>193</sup> SCR, July 2023 Monthly Forecast, <<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2023-07/central-african-republic-21.php>> (eingesehen am 25.1.2024).

<sup>194</sup> Im Detail dazu: Thomas Biersteker/Rebecca Brubaker/David Lanz, *UN Sanctions and Mediation: Establishing Evidence to Inform Practice*, New York: United Nations University Centre for Policy Research, 18.2.2019.

der letzten Jahre – hinsichtlich der DRK, der ZAR, aber auch Südsudan und Sudan – einer sehr ähnlichen Logik folgen, obwohl die Situation in den Ländern selbst sehr unterschiedlich ist. All diese Aspekte erschweren es, Waffenembargos als Mittel der Konfliktlösung politisch zu steuern. Umso mehr richtet sich der Blick darauf, wie ihre Um- und Durchsetzung verbessert werden kann, solange sie in Kraft sind.

## Überwachung der Embargo-Umsetzung: Herausforderungen und Schwachstellen

Innerhalb der UN-Governancestruktur zu Sanktionen sind jenseits des Sicherheitsrates die Sanktionsausschüsse und die Sachverständigengruppen (PoEs) weitere zentrale Akteure. Die PoEs stellen vor allem die Informationsbasis bereit, um die Umsetzung der Maßnahmen überwachen und diese gegebenenfalls anpassen zu können. Aus dem Monitoring lassen sich zu den vier genauer analysierten Fällen von UN-Waffenembargos einige übergreifende Herausforderungen identifizieren.

Die Erkenntnisse der Panels spiegeln zwangsläufig die von den jeweiligen Ausschüssen erteilten Mandate und Vorgaben wider, ebenso die personelle Zusammensetzung der Gruppen selbst. Beeinflusst wird deren Arbeit auch durch Restriktionen finanzieller, logistischer oder politischer Art – nicht unbedingt in gleicher Weise über die Fälle hinweg. Für alle PoEs war die Covid-19-Pandemie ein Problem, da sie insbesondere die Reisemöglichkeiten eingeschränkt hat, was sich auf den Inhalt der Berichte in den beiden letzten berücksichtigten Jahren niederschlug. Und nicht zuletzt sind einige Informationen, die an den Ausschuss fließen, vertraulich, so dass die öffentlich zugänglichen Berichte nur einen Teil der Erkenntnisse enthalten. Grundsätzlich liefern die Panels immer nur Ausschnitte zu der Frage, inwiefern ein Embargo eingehalten wird. Ihre Informationen basieren auf Beschlagnahmungen durch nationale oder internationale Kräfte, auf der Untersuchung im Kampf eingesetzter oder erbeuteter Waffen, auf Hinweisen von Mitgliedstaaten oder anderen Akteuren sowie eigener Aufklärung, etwa über Satellitenbilder, Dokumente und lokale Quellen. Daraus kann sich naturgemäß ein verzerrtes Bild ergeben. Dennoch bieten die Berichte zu ZAR, DRK, Libyen und Somalia

von 2016 bis 2022<sup>195</sup> wichtige Einblicke, wann und wie UN-Waffenembargos (möglicherweise) gebrochen oder umgangen wurden und welche Schwachstellen sie aufweisen.

## Irreguläre Lieferungen und Schmuggel in Konfliktgebiete

Grundsätzlich hatten die Konfliktparteien in allen vier Kontexten während der letzten Jahre trotz des Embargos weiterhin Zugang zu Waffen, Munition und militärischem Gerät – teils in erheblichem Umfang. Die zentralen Fragen bei der Überwachung der Embargos lauten, woher dieses Material stammt und auf welchem Weg bzw. über welche Kanäle es ins Zielgebiet gelangt ist. Zum einen bezieht sich das auf Lieferungen oder militärische Unterstützung selbst, zum anderen darauf, dass diese nicht durch adäquate Kontrollen in UN-Mitgliedstaaten unterbunden wurden. Zunächst identifizieren die PoEs (mögliche) Verletzungen des Embargos auf Basis der genannten Quellen. Einige Panels versuchen zudem, »baselines« zu schaffen, indem sie Übersichten der Waffen- und Munitionstypen erstellen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt im Zielgebiet vorhanden sind – so lassen sich später neu auftauchende Fabrikate erkennen. Denn in vielen Gebieten, in denen es seit langem und wiederholt zu bewaffneten Konflikten kommt, ist bereits eine größere Zahl an Waffen in Umlauf, so auch in den hier behandelten Fällen.<sup>196</sup>

Darüber hinaus kommen Waffen auf verschiedenen Wegen irregulär ins Zielgebiet. Zunächst bestehen in allen vier Fällen über den Schmuggel mit Rüstungsgütern regionale Verbindungen zwischen bewaffneten Konflikten – so etwa zwischen der DRK und der ZAR, der ZAR und Sudan, Somalia und Jemen sowie zwischen Libyen und den Sahelstaaten. Besonders die große Zahl an Waffen, die während der libyschen Revolution ins Land kam, füllte nicht nur die Bestände eigener Milizen, sondern breitete sich anschließend in der Region aus,<sup>197</sup> trotz des »two way«-

<sup>195</sup> Berücksichtigt wurden jeweils die Abschlussberichte der Expertenpanels zum Ende ihres (meist einjährigen) Mandates.

<sup>196</sup> Libyen: UNSR, S/2016/209, Ziff. 107; DRK: UNSR, S/2022/479, Ziff. 128; UNSR, S/2016/466, Ziff. 219; ZAR: UNSR, S/2017/1023, Ziff. 102.

<sup>197</sup> UNSR, S/2016/209, Ziff. 107.

Embargos, nach dem auch die Ausfuhr von Waffen und Wehrmaterial aus Libyen untersagt ist.<sup>198</sup>

Im Falle Somalias berichtet das PoE vor allem von Waffen und Munition, die auf dem Seeweg von oder durch den Jemen ins Land geschmuggelt werden. Vornehmlich landeten die Schiffe an der Küste von Puntland im Nordosten Somalias an,<sup>199</sup> wobei die dortigen Sicherheitsbehörden sowie internationale Marinekräfte der »Combined Maritime Forces« solche Lieferungen immer wieder beschlagnahmten;<sup>200</sup> andere konnten von der Monitoring Group zumindest bestätigt werden. Überwiegend handelt es sich um Kleinwaffen und Munition, die vornehmlich aus dem Jemen über Boote ins Land kommen und nach Aussage der UN-Sachverständigen für Milizen, Al-Shabaab oder ISIL vorgesehen sind, aber möglicherweise Somalia auch nur als Transitland durchqueren.<sup>201</sup> Darunter sind immer wieder Waffen und sonstige Lieferungen, die aus dem Iran zu kommen scheinen.<sup>202</sup>

In den Berichten zur ZAR wird der Schmuggel auf dem Landweg besonders hervorgehoben. Jagdgewehre und Munition kommen oft aus der DRK, teilweise im Austausch für Gold und Diamanten.<sup>203</sup> Dieser Zugang war für ein ganzes Spektrum an bewaffneten Gruppen (Anti-Balaka, Ex-Séléka und Selbstverteidigungsgruppen) relevant.<sup>204</sup> Teilweise sollen auch Mitglieder des Militärs der ZAR in den Waffenschmuggel aus der DRK involviert sein.<sup>205</sup> Zudem gelangten Waffen und Kämpfer aus Sudan in die ZAR,<sup>206</sup> ebenso über die westlichen Grenzen<sup>207</sup> oder aus dem Tschad in den Norden des Landes, vor allem 2020/21, als die neu gegründete CPC Material benötigte.<sup>208</sup>

Für den Waffenschmuggel in die DRK sind die bereits erwähnten Verbindungen in die östlichen

Nachbarländer besonders relevant. Im Berichtszeitraum wird ausführlich ein Schmuggelnetzwerk untersucht, das aus Angehörigen der burundischen Armee, verschiedenen Zwischenhändlern und kongolesischen bewaffneten Gruppen besteht.<sup>209</sup> Die burundischen, ugandischen und ruandischen Armeen operieren immer wieder auch direkt auf dem Territorium der DRK – zur Unterstützung oder zur Bekämpfung bewaffneter Gruppen mit Kontakten in ihre jeweiligen Länder.<sup>210</sup>

Insgesamt spiegelt der Schmuggel häufig regionale Verknüpfungen zwischen Gewaltkonflikten wider. Die Waffenströme können dabei Indikator für Verschiebungen bei Konfliktdynamiken sein, punktuell aber auch selbst Gegenstand bewaffneter Auseinandersetzungen – etwa wenn es um die Kontrolle von Schmuggelrouten und grenznahen Gebieten geht. Irreguläre Waffenlieferungen erreichen natürlich auch Regierungskräfte, häufig über Transporte mit größerer Reichweite. In Somalia betrafen die eklatanten Fälle im Berichtszeitraum vor allem Sicherheitskräfte, die nicht der Zentralregierung zugeordnet sind, aber Unterstützung und Material erhalten dürfen, wenn der Sanktionsausschuss informiert wurde und keinen Einspruch eingelegt hat. Im Wesentlichen waren dies regionale Kräfte in Somaliland und Puntland.<sup>211</sup> So errichteten etwa die VAE in der Hafenstadt Berbera in Somaliland eine Militärbasis,<sup>212</sup> und eine staatliche Firma aus Äthiopien lieferte mindestens ein Jahrzehnt lang Waffen und Munition an verschiedene somalische Regionalverwaltungen.<sup>213</sup>

In der ZAR wie in der DRK erhielten die nationalen Streitkräfte ebenfalls Lieferungen, ohne dass die notwendigen Meldungen oder Genehmigungen erfolgt waren. Entsprechende Flüge in die ZAR wurden offenbar unter anderem von der sudanesischen Luftwaffe und von kongolesischen Airlines durchgeführt, deren Maschinen auf dem internationalen Flughafen von Bangui landeten.<sup>214</sup> Für die DRK berichten die Sachverständigen, dass von Januar 2018 bis zum Berichtszeitpunkt 2020 irregulär mehr als 2 000 Tonnen an Material für das Militär geliefert wurden, darunter

198 UNSR, S/2016/209, Ziff. 187; UNSR, S/2018/812, Ziff. 123; UNSR, S/2022/427, Ziff. 78.

199 UNSR, S/2016/919, Ziff. 122.

200 Ebd., Ziff. 121, 124.

201 UNSR, S/2017/924\*, Ziff. 104; UNSR, S/2019/858\* Ziff. 130; UNSR, S/2020/949, Ziff. 113; UNSR, S/2022/754\*, Ziff. 83, 105.

202 UNSR, S/2016/919, Ziff. 115f; UNSR, S/2017/924\*, Ziff. 104.

203 UNSR, S/2016/1032 Ziff. 145; UNSR, S/2019/930, Annex 4.5.

204 UNSR, S/2017/1023, Summary, S. 3.

205 Ebd., Ziff. 22, 248.

206 UNSR, S/2017/639, Annex 5.9; UNSR, S/2017/1023, Ziff. 173; UNSR, S/2018/1119, Ziff. 69.

207 UNSR, S/2017/1023, Ziff. 247.

208 UNSR, S/2021/569, Ziff. 30f.

209 UNSR, S/2017/672/Rev.1, Ziff. 152; UNSR, S/2018/531, Ziff. 198f.

210 UNSR, S/2019/469, Ziff. 66; UNSR, S/2022/479, Ziff. 162; UNSR, S/2022/479, Ziff. 21; UNSR, S/2022/479, Ziff. 71.

211 UNSR, S/2016/919, Annex 8.3.

212 UNSR, S/2018/1002, Ziff. 40f; UNSR, S/2019/858\*, Ziff. 128f.

213 UNSR, S/2019/858\*, Ziff. 120.

214 UNSR, S/2021/569, Ziff. 73, 76.

Waffen und Munition.<sup>215</sup> Die kongolesischen Sicherheitskräfte bekamen zudem Trainingshilfe und zivile Luftunterstützung aus dem Ausland.<sup>216</sup>

Besonders umfangreich fielen irreguläre Lieferungen nach Libyen aus. Nicht überraschend profitierten davon beide der um die Macht konkurrierenden Seiten. Gerade im Zuge der Kampfhandlungen seit 2014 und des Aufstiegs des IS wuchs die externe Unterstützung.<sup>217</sup> Die Mehrheit der Transfers zugunsten jener Kräfte, die mit General Haftar affiliert sind, kam laut Panel im Berichtszeitraum aus den VAE und Jordanien.<sup>218</sup> Das militärische Material, das wiederum die GNA aus der Türkei erhielt, kam auf dem Luftweg mit Militärmaschinen, teilweise auch auf dem Seeweg.<sup>219</sup> Die zentralen Routen des Luftwegs verliefen zwischen den VAE und Ost-Libyen bzw. West-Ägypten, von Russland über Syrien nach Ost-Libyen sowie von der Türkei in den Westen des Landes.<sup>220</sup> Eine besonders umfangreiche Operation wurde zugunsten von Haftars Kräften durch Unternehmen organisiert, die in den VAE ansässig sind; involviert war dabei laut Bericht auch Erik Dean Prince, Gründer und langjähriger Firmenchef der privaten Sicherheitsfirma Blackwater.<sup>221</sup>

Neben der Lieferung militärischer Güter ging es in Libyen auch um den Einsatz ausländischer Kämpfer bzw. Söldner. Vom betreffenden PoE wird ausführlich beschrieben, welche Aktivitäten die russische Wagner-Gruppe dort seit 2018 entfaltete – von Hilfe bei der Instandhaltung über operative Unterstützung im Kampf und bis hin zur Wahrnehmung spezialisierter militärischer Aufgaben. Letztere wirkten 2019 und Anfang 2020 wie ein »force multiplier« für die Kräfte auf Seiten Haftars. Wagner war mit bis zu 2 000 Personen in Libyen aktiv und setzte dabei auch Kampfflugzeuge ein.<sup>222</sup> Auf der anderen Seite trainierte die SADAT International Defense Consultancy aus der Türkei augenscheinlich Kräfte, die der Regierung nahestanden; auch war sie für Aufsicht und Bezahlung der ungefähr 5 000 syrischen Kämpfer auf Seiten der GNA zuständig.<sup>223</sup> In früheren Berichten informierte das Panel auch über ausländische Piloten, die

von bewaffneten Gruppen in Misrata rekrutiert worden waren. Angeworben hatte sie eine Vermittlerfirma, die zuvor schon in illegale Waffengeschäfte verwickelt war.<sup>224</sup>

Doch dieses Phänomen beschränkt sich nicht auf Libyen. Wie bereits erwähnt, entsandte Russland militärische Ausbilder in die ZAR, wobei die Grenze zu Operationen der Wagner-Gruppe fließend war. Die Ausbilder beteiligten sich direkt an Kampfhandlungen und stellten bewaffneten Personenschutz für Offizielle der ZAR bereit, obwohl sie eigentlich unbewaffnet und nur für Trainings im Land sein sollten. Ihre Zahl lag nach verschiedenen Quellen mit 800 bis 2 100 auch deutlich höher als angegeben.<sup>225</sup>

Im Fall der DRK führte das Panel unter anderem Belege dafür an, dass mindestens 80 Personen aus Georgien und Belarus über einen Zeitraum von fast zehn Jahren als Piloten, Ausbilder und Techniker für die kongolesische Luftwaffe tätig waren. Offenbar wurden Georgier, die früher im Dienst der georgischen Luftwaffe standen, von den kongolesischen Behörden rekrutiert.<sup>226</sup>

Zumindest in Ansätzen zeigen sich die Geschäftsmodelle hinter den irregulären Lieferungen. Neben Regierungen, ihren Sicherheitskräften und nichtstaatlichen Gewaltakteuren im Zielgebiet sind unterschiedliche private Akteure involviert – über die Hersteller von Waffen und militärischem Gerät hinaus.

## Ausnahmen für Regierungskräfte und Risiken von »diversion«

Lieferungen wie die beschriebenen verstoßen nicht nur gegen die Bestimmungen von Ausnahmeregelungen. Sie können auch das Ziel der Ausnahmen unterminieren, nämlich die Autorität der jeweiligen international anerkannten Regierung zu stärken, damit sich die Sicherheitslage verbessert. Denn in nahezu allen Konfliktkontexten ist das Risiko hoch, dass Waffen und Munition aus offiziellen Beständen abgezweigt werden (»diversion«). Die Problematik der Ausrüstung nationaler Sicherheitskräfte wurde in Fällen wie Afghanistan immer wieder thematisiert. Mit dem gezielten Waffenembargo bestand dort jedoch eine andere Ausgangslage als bei den Ausnahmeregelungen zu den hier näher behandelten Embargos. Diese sollen zwar Lieferungen an Sicherheits-

215 UNSR, S/2020/482\*, Ziff. 156.

216 Ebd., Ziff. 148.

217 UNSR, S/2016/209, Ziff. 108.

218 UNSR, S/2017/466, Ziff. 132; UNSR, S/2019/914\*, Ziff. 61.

219 UNSR, S/2019/914\*, Ziff. 62; UNSR, S/2021/229, Ziff. 73.

220 UNSR, S/2021/229, Ziff. 81; UNSR, S/2022/427, Ziff. 79.

221 UNSR, S/2021/229, Ziff. 86ff.

222 Ebd., Ziff. 93f, 97.

223 Ebd., Ziff. 99.

224 UNSR, S/2016/209, Ziff. 170.

225 UNSR, S/2021/569, Ziff. 66, 68.

226 UNSR, S/2020/482\*, Ziff. 188f.

kräfte ermöglichen, gleichzeitig aber gewährleisten, dass deren Art, Umfang und Verbleib genauer kontrolliert werden, sowie zur Verbesserung des Waffenmanagements vor Ort inklusive Registrierung, sicherer Lagerung und Endverbleibskontrolle beitragen.

**In fast allen Konfliktkontexten ist das Risiko hoch, dass Waffen und Munition aus offiziellen Beständen abgezweigt werden.**

Die Berichte zu ZAR, DRK, Libyen und Somalia bis 2022 zeichnen allerdings ein Bild wiederkehrender Verstöße gegen Melde- oder Genehmigungspflichten. Nicht immer lässt sich dabei mangelnde Kenntnis oder Sorgfalt von bewusster Missachtung unterscheiden. In einigen Fällen erfolgten Lieferungen wie die im letzten Abschnitt behandelten ganz offenkundig bewusst an den vorgesehenen Verfahren vorbei. Bis mindestens 2019 liefen etwa in der DRK Zahlungen an ausländische Unternehmen, mit denen Ausrüstung und Training militärischer Art beglichen wurden, in offiziellen Dokumenten unter dem Erwerb landwirtschaftlicher Güter.<sup>227</sup>

Ausnahmeregelungen können zudem als Schlupflöcher dienen, etwa wenn zwar eine Meldung erstattet, dabei aber nicht die volle Lieferung oder Unterstützung angezeigt wurde – wie im Fall der bilateralen militärischen Unterstützung Russlands für die ZAR. Zur Einfuhr zugelassenes Militärgerät kann auch nachträglich aufgerüstet werden, wie es etwa das Panel zu Libyen für Patrouillenschiffe feststellte, die im Rahmen der geltenden Ausnahmeregelung zu nichtletaler Ausrüstung regulär von UN-Mitgliedstaaten an die GNA geliefert worden waren.<sup>228</sup>

Teilweise gab es regelmäßige Lieferungen, ohne dass der Sanktionsausschuss entsprechend informiert worden wäre. Dies war der Fall, als die chinesischen Streitkräfte, eine staatliche Waffen- und Munitionsfirma der Volksrepublik sowie Privatunternehmen von Januar 2015 bis Januar 2019 acht Mal militärisches Material in die DRK transferierten.<sup>229</sup> Mitunter sind Meldungen auch schlicht durchgängig fehlerhaft oder verspätet – wie bei Lieferungen aus China, den USA, der Türkei, Saudi-Arabien und Dschibuti nach Somalia, über die im Bericht des Monitoring Teams

2018 informiert wird.<sup>230</sup> Als Begründung verweisen Mitgliedstaaten mitunter auf Unklarheiten bei den Ausnahmeregelungen; in den entsprechenden Resolutionen werde es im Wesentlichen den einzelnen Staaten überlassen, den genauen Anwendungsbereich abzustecken.<sup>231</sup> Auch einige Panels stellen fest, dass es Verwirrung um die konkreten Zuständigkeiten bei Meldungen gebe bzw. eine mangelnde Abstimmung zwischen Lieferstaat und beliefeter Regierung<sup>232</sup> bzw. unter den Behörden des Empfängerlandes.<sup>233</sup>

Die Unklarheiten gehen allerdings über das bloße Prozedere hinaus. Eine Schwierigkeit liegt darin, zu definieren, welche Einheiten oder Akteure staatlich kontrolliert sind und damit militärisches Material unter Ausnahmeregelungen erhalten dürfen. In Libyen bestand schon gemäß den zwischen 2011 und 2014 geltenden Vorgaben das Problem, dass es innerhalb der international anerkannten Regierung konkurrierende Beschaffungskanäle gab und es zugleich an Aufsicht wie Klarheit bezüglich der Endabnehmer mangelte.<sup>234</sup> Auch danach monierte das Panel, dass die GNA keine Informationen zur Struktur der Sicherheitskräfte unter ihrer Kontrolle bereitstelle.<sup>235</sup> Genauere Berichte hierzu blieb die Regierung auch in der Folge schuldig.<sup>236</sup>

Ähnliche Schwierigkeiten finden sich im Falle Somalias mit Blick auf den Status verschiedener Sicherheitskräfte. Selbst nachdem 2017 eine nationale Sicherheitsarchitektur für das Land beschlossen worden war, enthielten die verpflichtenden Berichte der Regierung keine Informationen zur Zuordnung regionaler Kräfte oder Milizen.<sup>237</sup> Noch 2022 mahnte das Panel an, eine Liste der somalischen Einrichtungen des Sicherheitssektors zu erstellen, die nicht der Zentralregierung angehören. Zugleich empfahl es die Schaffung von Mechanismen, mit denen die Regierung die Lieferung von Waffen, Munition und Ausrüstung an diese Einrichtungen beaufsichtigen kann.<sup>238</sup> Faktisch fließen Material und militärische

227 UNSR, S/2022/479, Ziff. 16f.

228 UNSR, S/2019/914\*, Ziff. 78.

229 UNSR, S/2020/482\*, Ziff. 158.

230 UNSR, S/2018/1002, Ziff. 10.

231 UNSR, S/2019/914\*, Ziff. 79.

232 Somalia: UNSR, S/2017/924\*, Ziff. 126.

233 ZAR: UNSR, S/2016/919, Ziff. 111.

234 UNSR, S/2016/209, Ziff. 115.

235 UNSR, S/2017/466, Ziff. 107.

236 Siehe Empfehlungen unter UNSR, S/2018/812, Ziff. 243; UNSR, S/2022/427, Ziff. 132.

237 UNSR, S/2018/1002, Ziff. 38.

238 UNSR, S/2022/754\*, Ziff. 140(g).

Unterstützung weitgehend unkontrolliert an die besagten regionalen Kräfte.<sup>239</sup>

Eine weitere Unklarheit bei der Ausstattung und militärischen Unterstützung von Sicherheitskräften findet sich in den Berichten zu Somalia und Libyen. Hier kollidieren Regelungen des Waffenembargos mit anderen Resolutionen, vor allem solchen zur Terrorismusbekämpfung. Neben den Luftschlägen, die die USA nach eigenen Angaben 2017/18 zugunsten der GNA gegen IS und Al-Qaida durchführten,<sup>240</sup> berichtet das Panel zu Libyen auch von operativer und technischer Unterstützung durch italienische, britische und amerikanische Spezialeinheiten<sup>241</sup> sowie von französischen Operationen<sup>242</sup> und Hinweisen auf französische Panzerabwehrraketen auf Seiten der Haftar-Truppen.<sup>243</sup> Frankreich machte auf Anfrage des Panels konkret Ziffer 3 der Resolution 2214 (2015) geltend, in der Mitgliedstaaten vom Sicherheitsrat angehalten werden, mit allen Mitteln Bedrohungen von Frieden und Sicherheit durch Terrorakte zu bekämpfen.<sup>244</sup> Bei der Einschätzung der damit verbundenen militärischen Aktivitäten im Einvernehmen mit der GNA ist unklar, ob die Bestimmungen des Waffenembargos von denjenigen zur Terrorismusbekämpfung übertrumpft werden.<sup>245</sup>

In Somalia werden die Sicherheitskräfte Puntlands von den VAE und den USA im Kampf gegen Al-Shabaab und ISIL unterstützt, ohne dass dafür jedoch die Zustimmung des Ausschusses eingeholt wurde.<sup>246</sup> Zudem berichtete das Panel über Hinweise auf eine Lieferung bewaffneter Drohnen 2021 durch die Türkei. In der Antwort auf eine entsprechende Anfrage machte die Türkei geltend, dass diese Systeme von ihr selbst im Kampf gegen den Terrorismus in Somalia eingesetzt würden. Eine entsprechende Ausnahme gab es allerdings nicht, und an der tatsächlichen Verwendung durch die Türkei äußert das Panel Zweifel.<sup>247</sup> In diesen Fällen zeigt sich, dass Mitgliedstaaten der Terrorismusbekämpfung Vorrang vor der Einhaltung des Waffenembargos einräumen.

Auch wenn Ausnahmeregelungen eingehalten werden, bleibt das häufig mangelhafte Management

nach der Lieferung ein problematischer Aspekt. Die Panels zu Libyen, Somalia und DRK verweisen darauf, dass signifikante Mengen an Waffen, Munition und weiterem Material über Ausnahmeregelungen in die Länder gekommen seien. Allein in Somalia erreichten zwischen 2013 und September 2016 mehr als 20 000 Waffen und 13 Millionen Schuss Munition die Streitkräfte der Zentralregierung, nachdem das Embargo teilweise aufgehoben worden war.<sup>248</sup> Immer wieder jedoch heißt es von den PoEs, dass sie aufgrund verschiedener Mängel bei Dokumentation und Abläufen nicht feststellen könnten, ob Waffen und Munition die vorgesehenen Endabnehmer erreicht haben.<sup>249</sup>

In Somalia zeigte die Überprüfung durch das Panel eine erhebliche Diskrepanz zwischen der Zahl an Waffen, welche die Regierung offiziell seit der partiellen Aufhebung erhielt, und dem, was tatsächlich an die nationale Armee des Landes verteilt wurde.<sup>250</sup> Generell identifizieren die Panels immer wieder Waffen und Munition von Regierungstruppen, die entweder durch Militäranghörige weiterverkauft, an verbündete bewaffnete Gruppen weitergegeben oder von bewaffneten Gruppen entwendet wurden.<sup>251</sup> Insgesamt ist die Bereitschaft einiger UN-Mitgliedstaaten begrenzt, auf Anfragen der Panels zu etwaigen Lieferungen zu antworten. Deshalb laufen Versuche der Rückverfolgung (»tracing«) oft ins Leere. Dagegen berichten die PoEs durchaus von Bemühungen im Bereich des Waffenmanagements und von punktuellen Verbesserungen – teilweise dank Unterstützung der UN und internationaler Partner, wobei jedoch viele Lücken bestehen bleiben. Während die Embargos von den jeweiligen Regierungen häufig als Hindernis kritisiert werden, legen viele der Panelberichte nahe, dass die Voraussetzungen für Lieferungen von Waffen und Munition nur unzureichend erfüllt sind.

**239** UNSR, S/2020/949, Ziff. 111f.

**240** UNSR, S/2018/812, Ziff. 108.

**241** UNSR, S/2017/466, Ziff. 147.

**242** Ebd., Ziff. 133.

**243** UNSR, S/2019/914\*, Ziff. 93.

**244** UNSR, Resolution S/RES/2214 (2015), 27.3.2015.

**245** UNSR, S/2019/914\*, Ziff. 229; UNSR, S/2021/229, Ziff. 59.

**246** UNSR, S/2016/919, Ziff. 119.

**247** UNSR, S/2022/754\*, Ziff. 96.

**248** UNSR, S/2016/919, Ziff. 115; für genauere Zahlen zu Einfuhren nach Libyen siehe UNSR, S/2018/812, Ziff. 129.

**249** Somalia: UNSR, S/2017/924\*, Ziff. 138; ZAR: UNSR, S/2018/1119, Ziff. 191f; DRK: UNSR, S/2018/531, Ziff. 204; Libyen: UNSR, S/2016/209, Annexe 31, 38; UNSR, S/2018/812.

**250** UNSR, S/2018/1002, Ziff. 22.

**251** Für verschiedene Beispiele siehe unter anderem im Falle der ZAR: UNSR, S/2021/569, Ziff. 98; zur DRK: UNSR, S/2021/560, Ziff. 143f; UNSR, S/2019/469, Ziff. 197ff; zu Somalia: UNSR, S/2020/949, Ziff. 98; UNSR, S/2022/754\*, Ziff. 78; UNSR, S/2018/1002, Ziff. 24; UNSR, S/2019/858\*, Ziff. 114.

## »Neue« Technologien und »dual use«-Güter

Wie weiter oben erwähnt, werden unter den Begriff »Rüstungsgüter und sonstiges Wehrmaterial« nicht nur alle Arten von Waffen und Munition, sondern üblicherweise auch Komponenten, Ersatzteile und Waffenzubehör gefasst.<sup>252</sup> Angesichts fehlender Standardlisten besteht somit eine weitere Herausforderung darin, die Reichweite der Waffenembargos in Bezug auf »dual use«-Güter zu erfassen. Annexe, die Vorgaben bei Ausnahmeregelungen spezifizieren – wie etwa im Fall Somalia, wo Listen von Gütern für Genehmigungs- und Meldepflichten aufgestellt wurden –, können zwar indirekt anzeigen, was auf jeden Fall unter das Embargo fällt. Sie sind aber nicht umfassend und auch nicht in allen Regimen vorhanden. So obliegt es immer wieder den Panels, Unklarheiten und dadurch entstehende Gefahren der Umgehung von Embargos aufzuzeigen. Im Falle Libyens forderten die Experten eine Klärung, ob bestimmte Technologien (beispielsweise Patrouillenboote) im Land militärisch nutzbar sind und somit unter das Waffenembargo fallen.<sup>253</sup> Im selben Bericht wird diese Frage auch mit Blick auf elektronische Sperr- und Stör-systeme aufgeworfen, die dazu bestimmt sind, unbemannte Luftfahrzeuge (UAVs) und unbemannte Kampfflugzeuge (UCAVs) oder kommerzielle UAVs auszuschalten.<sup>254</sup>

Dies verweist auf einen wichtigen Aspekt, der die »dual use«-Problematik weiter verschärft: das Auftreten »neuer« Arten von Waffen, die mitunter erst in den Konfliktgebieten zusammengebaut werden. UAVs und UCAVs spielen besonders in den Berichten zu Libyen eine Rolle, tauchen aber auch in jenen zur DRK auf, wo die Expertengruppe davon berichtet, dass die »Allied Democratic Forces« (ADF) Überwachungsdrohnen einsetzen.<sup>255</sup> Zu Libyen stellte das Panel fest, dass Haftar-Kräfte von den Vereinigten Arabischen Emiraten gelieferte Kampfdrohnen verwendeten,<sup>256</sup> während Truppen der GNA aus der Türkei stammende UCAVs nutzten (erwähnt wurden auch größere Lieferungen von Komponenten dieser

Drohnen).<sup>257</sup> Beide Seiten setzten auch kleine UAVs für Nachrichten-, Überwachungs- und Aufklärungszwecke ein.<sup>258</sup> Die Grundproblematik liegt laut Panel darin, dass »[d]ie sich ständig weiterentwickelnde Technologie und die relativ niedrigen Kosten intelligenter elektronischer, schnelllebigere Konsumgüter wie Optik und unbemannte Luftfahrzeuge sowie die einfache Modifizierung ziviler Fahrzeuge, um sie in kampffähige Fahrzeuge umzuwandeln, [...] solche Dual-use-Güter ideal für die militärische Nutzung in Konflikten auf niedriger Ebene [machen]«.<sup>259</sup> Das Waffenembargo sehen die Sachverständigen in solchen Fällen verletzt, wo entsprechende vorgelagerte Technologie vornehmlich von Konfliktparteien eingeführt und für militärische Zwecke genutzt wird.<sup>260</sup> Doch dies müssten Exporteure sowie Herkunfts- und Transitländer entsprechend überprüfen, was sich in vielen Fällen schwierig gestaltet.

Der Einsatz solcher Technologien ist nicht neu, spielt aber in fast allen bewaffneten Konflikten längerer Dauer eine wachsende Rolle. Ähnliches gilt für die Nutzung improvisierter Sprengfallen (IEDs). Diese werden häufig im Konfliktgebiet selbst aus explosivem Material und weiteren Komponenten gebaut, beispielsweise in der DR Kongo, wo die ADF sie immer häufiger einsetzten.<sup>261</sup> Allein zwischen November 2020 und März 2021 etwa wurden 36 Vorfälle mit 64 IEDs registriert, die mutmaßlich oder bestätigt der Gruppe zuzuordnen waren.<sup>262</sup> Dabei tauchte unter anderem Material aus Tansania auf, das oft im Bergbau eingesetzt wird,<sup>263</sup> ebenso fanden sich Sprengstoffe, Batterien und Zünder aus Uganda.<sup>264</sup> Im Falle der ZAR wird konstatiert, dass der Einsatz von IEDs seit Mitte 2020 deutlich zugenommen hat, vor allem im Westen und Nordwesten des Landes. Allein 2021 wurden 44 entsprechende Attacken registriert, bei denen 30 Personen starben, überwiegend Zivilistinnen und Zivilisten. Allerdings geht das Panel nicht näher auf die Konstruktion der Sprengsätze und die

257 Ebd., Ziff. 112 – 116, 121.

258 Ebd., Ziff. 122.

259 UNSR, S/2022/427, Ziff. 61 (Übersetzung durch die Autorin). Das Panel verweist an der Stelle darauf, dass seine Definition von »dual use« nicht jenen entspricht, die im Rahmen des Wassenaar Arrangements oder des EU-Exportkontrollregimes vorgenommen wurden (ebd., Fn. 90).

260 UNSR, S/2022/427, Ziff. 61.

261 UNSR, S/2020/1283, Ziff. 12ff.

262 UNSR, S/2021/560, Ziff. 19.

263 UNSR, S/2016/466, Ziff. 222.

264 UNSR, S/2021/560, Ziff. 24.

252 Watson Institute for International and Public Affairs/ Compliance and Capacity Skills International, *High Level Review of United Nations Sanctions* [wie Fn. 25], S. 60f.

253 UNSR, S/2019/914\*, Ziff. 80.

254 Ebd., Ziff. 99, 229.

255 UNSR, S/2021/560, Ziff. 23.

256 UNSR, S/2019/914\*, Ziff. 108, 110.

mögliche Herkunft der verwendeten Komponenten ein.<sup>265</sup>

Eine besonders wichtige Rolle spielen IEDs in den Berichten zu Somalia.<sup>266</sup> Schon 2016 stellte das Panel fest, dass Al-Shabaab gegen hochrangige Ziele inklusive AMISOM zunehmend ausgefeilte Technologie einsetzte, was durch ausländische Ausbilder und den Wissenstransfer aus anderen Konfliktgebieten befördert wurde.<sup>267</sup> Dies tangierte das Waffenembargo, weil das Panel eindeutige Beweise fand, dass Al-Shabaab seit mindestens Juli 2017 selbst Sprengstoffe herstellte, nachdem die Gruppe zuvor vor allem militärischen Sprengstoff genutzt hatte, der aus Kriegsresten stammte oder von AMISOM erbeutet wurde.<sup>268</sup> Wiederholt forderte das Panel bessere Informationen durch UN-Mitgliedstaaten, was Ausfuhren von Chemikalien nach Somalia betrifft, die sich zum Bau improvisierter Sprengfallen eignen.<sup>269</sup> Der Sanktionsausschuss stellte bei der Prüfung eines konkreten Falles fest, dass Sprengstoffe für kommerzielle Zwecke zwar nicht unter das Waffenembargo fallen, ihre Einfuhr aber eine Gefahr für Frieden und Sicherheit darstellt. Daraufhin empfahl das Panel, dass Lieferungen kommerzieller Sprengstoffe zumindest einer Meldepflicht gegenüber dem Ausschuss unterliegen sollten.<sup>270</sup>

### Personen oder Einrichtungen werden nur selten für Verstöße gegen ein Waffenembargo auf die UN-Sanktionsliste gesetzt.

Letztlich verbot der Sicherheitsrat 2019, Komponenten für improvisierte Sprengsätze nach Somalia zu liefern – eine Maßnahme, die in den laufenden UN-Sanktionsregimen einzigartig ist. Bei der Umsetzung zeigte sich wiederum, wie kompliziert die »dual use«-Problematik ist. Das Verbot wird in einer Liste im Annex der Resolution spezifiziert, die verschiedene Explosivstoffe, Ausgangsstoffe für Explosivstoffe, Geräte für Explosivstoffe und zugehörige Technologie

<sup>265</sup> UNSR, S/2022/527, Ziff. 28.

<sup>266</sup> Das Panel zu Libyen erwähnt IEDs lediglich im Zusammenhang mit Kisten von Sprengschnüren in Bengasi, die von einem in der Türkei ansässigen Sprengstoffhersteller stammten und von einem aus Misrata kommenden Schiff beschlagnahmt wurden. UNSR, S/2018/812, Ziff. 119.

<sup>267</sup> UNSR, S/2016/919, Ziff. 123.

<sup>268</sup> UNSR, S/2019/858\*, Ziff. 20.

<sup>269</sup> UNSR, S/2017/924\*, Ziff. 224; UNSR, S/2019/858\*, Ziff. 24.

<sup>270</sup> UNSR, S/2019/858\*, Ziff. 67ff.

umfasst. Da diese Komponenten auch für völlig legale Zwecke genutzt werden können, besteht für die im ersten Teil gelisteten Güter nur die Verpflichtung, bei einer Lieferung den Sanktionsausschuss zu unterrichten. Was weitere Stoffe betrifft, die sich im zweiten Teil der Liste finden, sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, besondere Wachsamkeit bei auffälligen Anfragen oder Ankäufen aus Somalia walten zu lassen und entsprechende Informationen zu teilen.<sup>271</sup> Den verstärkten Einsatz von Drohnen und IEDs sowie die »dual use«-Problematik thematisieren auch die Monitoring-Berichte zu Jemen und Afghanistan immer wieder.

### Fazit

In den Berichten zu den vier Kernfällen werden zahlreiche Verstöße, Umgehungspraktiken und Schlupflöcher benannt, die es im Kontext von UN-Waffenembargos gibt. Das heißt jedoch nicht, dass dieses Mittel gänzlich unwirksam wäre. Entsprechende Defizite verweisen aber auf zentrale Probleme bei der Um- und Durchsetzung, die auch nach den Reformen der 2000er Jahre bestehen. Letztere haben das System der Sanktionen insgesamt transparenter gemacht und dazu beigetragen, Waffenembargos als ein Instrument in Konfliktkontexten weiterzuentwickeln. Dadurch stehen überhaupt erst Informationen wie jene der PoEs zur Verfügung, die bestimmte Praktiken und Verantwortlichkeiten offenlegen. Gleichzeitig bringt dies die Sachverständigen zunehmend unter Druck, zumal wenn sie die Rolle externer Akteure in Gewaltkonflikten thematisieren. Dies gilt umso mehr, wenn die Sanktionsausschüsse berichtete Verletzungen von UN-Waffenembargos nicht ahnden. Tatsächlich geschieht es eher selten, dass Personen oder Einrichtungen für solche Verstöße auf die Sanktionsliste gesetzt werden.<sup>272</sup>

Überdies steigt der Aufwand des Monitorings, weil Waffenembargos immer stärker ausdifferenziert werden. Die wiederholt veränderten Ausnahmen basieren auf Resolutionstexten, die teilweise langwierig ausgehandelt wurden und den Konsens im UNSR widerspiegeln, aber nicht unbedingt gut umsetzbare Vorgaben enthalten. Dies ist weit entfernt von einem einzigen Leitfaden des UNSR zur Umsetzung von

<sup>271</sup> UNSR, Resolution S/RES/2551 (2020), 12.11.2020, Ziff. 26ff sowie Annex C.

<sup>272</sup> Vorrath, »The Evolution of UN Arms Embargoes in Conflict Settings« [wie Fn. 31], S. 141.

Waffenembargos, der auch die unterschiedlichen Ausnahmeregelungen der einzelnen Regime zusammenfassen könnte, wie es im High-Level Review 2015 vorgeschlagen wurde.<sup>273</sup> Hinzu kommt, dass es in vielen Konfliktgebieten schwierig ist, staatliche und nichtstaatliche Akteure klar einzuordnen.

Erschwert wird dadurch auch die Feststellung von Verstößen und Nichteinhaltung. Dies gilt umso mehr, als Mitgliedstaaten wichtige Informationen – etwa zu Beschlagnahmungen – oftmals nicht an die Sachverständigen weitergeben bzw. nicht adäquat auf Anfragen eingehen. Dass in den meisten Konfliktkontexten vermehrt Drohnen (bewaffnet und unbewaffnet) wie auch improvisierte Sprengsätze eingesetzt werden, verstärkt die Unklarheiten noch. Insgesamt lässt sich konstatieren, dass die laufenden UN-Waffenembargos durchaus weiteren Reformbedarf zeigen, die wichtigsten Hindernisse für einen wirkungsvollen Beitrag zur Konfliktlösung aber in der unzureichenden Steuerung durch Sicherheitsrat und Sanktionsausschüsse sowie in einer mangelhaften Umsetzung liegen.

**273** Watson Institute for International and Public Affairs/ Compliance and Capacity Skills International, *High Level Review of United Nations Sanctions* [wie Fn. 25], S. 19.

# UN-Waffenembargos smarter nutzen: Ansatzpunkte und Bedingungen

Sanktionen sind nach wie vor ein Mittel des UNSR, um unterhalb der Schwelle zu militärischer Gewalt auf die Gefährdung von Frieden und Sicherheit zu reagieren. UN-Waffenembargos waren und sind im Kontext bewaffneter Konflikte ein zentraler Teil dieses Instrumentariums. Trotz Phasen von Inaktivität hat der Sicherheitsrat auch in den letzten zehn Jahren weiterhin Beschlüsse zu ihrer Ausgestaltung und Umsetzung gefasst, auch wenn dem immer häufiger kontroverse Verhandlungen des Gremiums vorausgegangen sind.

Die Problematik liegt weniger in dauerhaften Blockaden als darin, dass sich UNSR-Dynamiken mit den Konfliktkontexten verknüpfen. Hier wie auch bei den Herausforderungen der Um- und Durchsetzung von Embargos macht sich die wachsende Internationalisierung innerstaatlicher bewaffneter Konflikte bemerkbar. Von 55 Konflikten mit staatlicher Beteiligung im Jahr 2022 galten 22 als internationalisierte bewaffnete Konflikte, wenn die (an sich recht hohe) Messlatte angelegt wird, dass ein oder mehrere Drittstaaten das Ziel einer der beiden Seiten mit Kampftruppen unterstützen.<sup>274</sup> Auch setzen Drittstaaten inklusive Großmächte verstärkt Militärhilfe und Rüstungslieferungen ein, um ihren Einfluss in Konfliktgebieten zu erhöhen – darunter bei bestehenden UN-Waffenembargos wie in Libyen und der ZAR. Dies zeigt sich deutlich auch in den Berichten der Sachverständigengruppen. Ein Waffenembargo kann ohnehin nur einen begrenzten Beitrag zur Konfliktlösung leisten und einen politischen Prozess nicht ersetzen. Wenn es immer wieder von UN-Mitgliedstaaten mehr oder weniger offen gebrochen wird,

droht ihm irgendwann jede Glaubwürdigkeit verlorengzugehen.

Die Hoffnung, neue Impulse könnten im selben Kontext von anderen UN-Instrumenten wie Friedensmissionen ausgehen, erscheint zweifelhaft. Denn Letztere stehen ebenfalls unter Druck. Gerade größere Stabilisierungsmissionen der Vereinten Nationen werden tendenziell zurückgefahren oder abgezogen, wie auch geltende UN-Sanktionen eher gelockert oder aufgehoben werden. Kriterium dafür ist nur in begrenztem Maße die jeweilige Lage vor Ort. Vielmehr hat sich die grundsätzliche Kritik an Sanktionen verstärkt. Jenseits einzelner Blockaden im UNSR wird Dissens dort häufig durch Enthaltung ausgedrückt. Auch bei Beschlüssen zu den UN-Waffenembargos haben in den letzten Jahren die Enthaltungen zugenommen.<sup>275</sup> Daraus kann sich die schwierige Situation ergeben, dass auch Maßnahmen, die verabschiedet oder verlängert werden, spürbar an Rückhalt verlieren.

Daher sind in den untersuchten Fällen andere Mechanismen in den Fokus gerückt, mit denen sich Embargos durchsetzen lassen – wie die UN-autorisierten Inspektionen auf See vor den Küsten Libyens und Somalias. Es bedürfte einer eigenen Untersuchung, um fundiert einschätzen zu können, wie wirksam sie sind. Die Situation zeigt jedoch, dass sie die mangelnde Einhaltung der Embargos kaum nachhaltig eindämmen können. Allerdings können sie dazu beitragen, neue Informationen über irreguläre Lieferungen, über Transportrouten und beteiligte Akteure zu generieren.

Das ist umso wichtiger, als sich die entsprechenden Waffenströme immer wieder verändern. In afrikani-

**274** Anna Marie Obermeier/Siri Aas Rustad, *Conflict Trends: A Global Overview, 1946–2022*, Oslo: Peace Research Institute, 2023 (PRIO Paper), S. 10.

**275** Siehe bei GESIS unter DOI 10.7802/2673 die Tabelle mit Änderungen der UN-Waffenembargos über die Zeit.

schen Regionen beispielsweise hat sich die Zufuhr von Waffen, Munition und militärischem Gerät seit den Konflikten der 1990er Jahre gewandelt – zumindest teilweise auch durch die Wirkung von Embargos. Unter anderem haben einige wichtige Herkunftsländer etwa in Osteuropa ihre Rüstungsexportkontrollen verbessert. Das war wirkungsvoll, da Waffen und Munition oft aus alten Beständen von Staaten des 1991 aufgelösten Warschauer Paktes stammten. Verschiedene UN-Berichte förderten in den 2000er Jahren ein Geschäftsmodell zutage, das im Wesentlichen darin bestand, Waffen und Munition aus dem ehemaligen Ostblock in Krisen- und Kriegsgebiete Afrikas und Asiens zu verkaufen. Dabei spielten Mittler mit großen Transportunternehmen eine zentrale Rolle, wie der erst kürzlich aus US-Haft an Russland überstellte Viktor Bout.<sup>276</sup> Zielländer der Waffendeals waren unter anderem Afghanistan, Angola, DR Kongo, Liberia, Sierra Leone und Sudan – Staaten, in denen bereits UN-Waffenembargos galten.

Schon Mitte der 2000er Jahre wurde konstatiert, dass in afrikanischen Konfliktgebieten die illegale Zufuhr von Waffen zunehmend »home-grown« sei, da vorhandenes Rüstungsmaterial immer stärker zwischen Nachbarländern zirkuliere.<sup>277</sup> Darüber hinaus setzte sich – etwa in Westafrika – die Ausrüstung bewaffneter Gruppen zunehmend aus Gerät zusammen, das aus offiziellen Beständen entwendet oder bei Kampfhandlungen bzw. Angriffen erbeutet worden war.<sup>278</sup> Die Frage ist allerdings, inwiefern diese Analysen für die hier untersuchten Konfliktkontexte (noch) gelten. Tatsächlich scheint die Lage bei Schmuggel und irregulären Transfers – sofern bekannt – sehr unterschiedlich zu sein, zumal dabei die jeweilige regionale Konfliktkonstellation relevant ist. In Fällen wie Libyen zeigen sich Geschäftsmodelle, die jenen der 1990er Jahre durchaus ähneln. Waffen gelangen demnach auch weiter über größere Distan-

zen in Konfliktgebiete, die dahinterstehenden Kräfte sind jedoch mitunter andere als in den 1990er und 2000er Jahren.<sup>279</sup>

Hier sind genauere Informationen wertvoll, die auf verschiedene Weise zur Durchsetzung von UN-Waffenembargos oder für andere Ansätze genutzt werden können. Als sich beispielsweise der Sanktionsausschuss im Falle Libyens 2020 nicht auf die Faktenlage zu Embargoverstößen einigen konnte, ergriff die EU autonome Schritte und sanktionierte je ein Transportunternehmen aus Kasachstan, der Türkei und Jordanien, die an der Lieferung von Waffen beteiligt waren.<sup>280</sup> Ein weiterer Ansatzpunkt ist die Verhängung von EU-Waffenembargos, wo solche der Vereinten Nationen nicht (mehr) greifen. Die EU kann dabei striktere Regelungen erlassen, wie es etwa gegenüber Sudan geschah, wo das Embargo für das Land insgesamt und nicht nur für die Region Darfur ausgesprochen wurde. Allerdings hängt das Potential stark davon ab, wie relevant europäische Staaten für Lieferungen von Waffen, Munition und anderem Gerät in das jeweilige Konfliktgebiet sind. Zumindest als politisches Signal oder als Verhandlungschip kann ein Vorgehen der EU dennoch nützlich sein.

Gewaltakteuren die Bewaffnung zu erschweren, indem ihnen wichtige Einkommensquellen genommen werden, ist ein weiterer Ansatzpunkt. Alle vier der näher untersuchten Sanktionsregime bieten dafür Möglichkeiten, unter anderem über Listungskriterien, die sich auf den illegalen Handel mit natürlichen Ressourcen zugunsten von Gewaltakteuren bzw. »Spoilern« beziehen. Im Fall Somalia besteht zudem das Ausfuhrverbot für Kohle weiter. Generell berichten die PoEs über entsprechende Verstöße bzw. Akteure, die auf die Sanktionsliste gesetzt werden könnten. Dieser Ansatzpunkt wird von den Sanktionsausschüssen faktisch aber wenig genutzt, besonders mit Blick auf Profiteure des illegalen Handels außerhalb der Konfliktgebiete. Über die Gründe dafür kann nur spekuliert werden. Doch lassen sich die so gewonne-

**276** Für Berichte und Medienbeiträge über seine Aktivitäten und seine Verhaftung siehe Global Policy Forum Archive, »Viktor Bout«, <<https://archive.globalpolicy.org/international-justice/rogues-gallery/viktor-bout.html>> (eingesehen am 15.9.2023).

**277** Alex Vines, »Can UN Arms Embargoes in Africa Be Effective?«, in: *International Affairs*, 83 (2007) 6, S. 1107 – 1121 (1117f).

**278** David Lochhead, *SANA Expert Briefing Series – Webinar 1: Weapons and Explosives in North and West Africa*, Mai 2021, <<https://www.smallarmssurvey.org/resource/sana-expert-briefing-series-webinar-1-weapons-and-explosives-north-and-west-africa>> (eingesehen am 6.1.2023).

**279** Zu Veränderungen externer Eingriffe in afrikanischen Konflikten siehe Wolfram Lacher, *African Conflicts amid Multipolarity: Implications of a Changing Actor Landscape*, Berlin: Megatrends Afrika, April 2022 (Policy Brief 03).

**280** Rat der Europäischen Union, *Durchführungsverordnung (EU) 2020/1309 des Rates vom 21. September 2020 zur Durchführung des Artikels 21 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2016/44 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Libyen*, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R1309&qid=1694767180653>> (eingesehen am 14.9.2023).

nen Informationen bei Versuchen der Konfliktlösung auch alternativ nutzen. Mitunter können sie hilfreich für Maßnahmen anderer Akteure sein, etwa von UN-Friedensmissionen, wenn es darum geht, die jeweilige Regierung bei rechtlichen und politischen Reformen bestimmter Sektoren zu unterstützen. Tatsächlich laufen Ansätze von UN-Sanktionen und -Friedensmissionen an dem Punkt zusammen, wo illegaler Handel – vor allem mit natürlichen Ressourcen – wieder staatlich kontrolliert in die legale Sphäre gerückt werden kann.<sup>281</sup> Letztlich sind Informationen über illegalen Waffenhandel, über die Ausstattung bestimmter Konfliktparteien und den Verbleib legal eingeführter Waffen ebenso nutzbar, wenn Prozesse der Sicherheitssektorreform oder der Demobilisierung und Entwaffnung von Gewaltakteuren stattfinden.

Für eine bessere Umsetzung und Wirkung von UN-Waffenembargos in Konfliktkontexten lassen sich zwei grundlegende Bedingungen kondensieren. Erstens sind weitere Reformen anzustreben, die nicht nur die Implementierung der Maßnahmen verbessern, sondern auch deren Akzeptanz erhöhen. Dazu würde gehören, konkrete Listen von Waffen und sonstigem Wehrmaterial aufzustellen, wie sie regional und national etwa mit der EU Common Military List oder der United States Munitions List existieren.<sup>282</sup> Zudem können bestehende Waffenembargos indirekt wichtig bleiben, etwa mit Blick auf die Informationsgewinnung oder als Verhandlungschip gegenüber der jeweils anerkannten Regierung. Diese Option fällt bei gezielten Waffenembargos faktisch weg, es sei denn ihre Ausweitung würde angedroht. Zum Teil kann »naming and shaming« durch die Berichte eine abschreckende Wirkung vor allem auf private Akteure haben, weniger weil sie direkte Folgen fürchten müssten, sondern weil sie mit Rufschädigung oder unilateralen Maßnahmen zu rechnen hätten.

Die zweite Bedingung für einen effektiven Beitrag von Waffenembargos liegt darin, sie besser an politische Prozesse – gerade in den jeweiligen Regionen – anzubinden. Im UNSR sind dem deutliche Grenzen gesetzt. Allerdings könnten gewählte Mitglieder ihre

Position als Vorsitz von UN-Sanktionsausschüssen wieder sehr viel aktiver nutzen und dabei wichtige Staaten der jeweiligen Region einbeziehen. Um den Zufluss an Waffen und militärischer Ausstattung in Konfliktgebiete zu unterbinden, ist gerade die Einbindung der Nachbarländer essentiell. Hier können Regionalorganisationen oder grenzüberschreitende Mechanismen eine Rolle spielen, etwa bei der Zollkooperation oder über Monitoring-Missionen. Aspekte der Rüstungskontrolle im Zielgebiet waren häufiger eine relevante Messlatte dafür, ob UN-Waffenembargos verändert oder aufgehoben werden; dies betrifft vor allem die Frage, inwiefern nationale Kapazitäten des Waffen- und Munitionsmanagements verbessert werden.<sup>283</sup> Zuletzt stieg jedoch der Druck im UNSR, Waffenembargos generell aufzuheben. Regionale Mechanismen der (Klein-)Waffenkontrolle könnten in einzelnen Fällen zumindest helfen, den illegalen Handel und Schmuggel innerhalb der betreffenden Gebiete einzudämmen. Denn wie wichtig der Zugriff auf Waffen und militärisches Material für den Verlauf von Gewaltkonflikten ist, zeigt letztlich auf drastische Weise die Entwicklung in den vier behandelten Fällen.

**281** Judith Vorrath, »Confronting Illicit Economies and Criminal Threats in UN Missions: Operating in the »Grey Zone«, in: Mats Berdal/Jake Sherman, *The Political Economy of Civil War and UN Peace Operations*, Abingdon/New York 2023, S. 152 – 171.

**282** Enrico Carisch/Lorraine Rickard-Martin/Shawna R. Meister, *The Evolution of UN Sanctions. From a Tool of Warfare to a Tool of Peace, Security and Human Rights*, Cham 2017, S. 7.

**283** United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), *Applying Conventional Arms Control in the Context of United Nations Arms Embargoes*, Genf 2018 (UNIDIR Resources), S. 1ff.

## Abkürzungsverzeichnis

A3	die drei gewählten Mitglieder der afrikanischen Staatengruppe im UN-Sicherheitsrat
ADF	Allied Democratic Forces
AMISOM	African Union Mission in Somalia / Mission der Afrikanischen Union in Somalia
ATMIS	African Transition Mission in Somalia / Afrikanische Übergangsmision in Somalia
AU	African Union / Afrikanische Union
CPC	Coalition of Patriots for Change
DRK	Demokratische Republik Kongo
ECCAS	Economic Community of Central African States / Zentralafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft
FAÇA	Forces Armées Centrafricaines / nationale Sicherheitskräfte der ZAR
FDLR	Forces démocratiques de libération du Rwanda / Demokratische Kräfte zur Befreiung Ruandas
GNA	Government of National Accord / Regierung der nationalen Übereinkunft in Libyen
GNC	General National Congress / Allgemeiner Nationalkongress Libyens
IED	improvised explosive device / improvisierter Sprengsatz
ISIL	Islamic State of Iraq and the Levant / Islamischer Staat im Irak und der Levante
LNA	Libyan National Army / Libysche Nationalarmee
M23	Mouvement du 23-Mars / Bewegung 23. März
MINUSCA	UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic / Multidimensionale Integrierte Stabilisierungsmission der UN in der Zentralafrikanischen Republik
MONUC	UN Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo / Mission der UN in der Demokratischen Republik Kongo
MONUSCO	UN Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo / Mission der UN für die Stabilisierung in der Demokratischen Republik Kongo
NTC	National Transitional Council of Libya / Nationaler Übergangsrat Libyens
P3	Frankreich, Großbritannien und die USA im UN-Sicherheitsrat
P5	Permanent Five / fünf permanente Mitglieder des UN-Sicherheitsrates
PoE	Panel of Experts / Sachverständigengruppe
R2P	Responsibility to Protect / Internationale Schutzverantwortung
SCR	Security Council Report
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SSR	Sicherheitssektorreform
TFG	Transitional Federal Government of Somalia / Föderale Übergangsregierung Somalias
UAV	Unmanned Aerial Vehicle / unbemanntes Luftfahrzeug
UCAV	Unmanned Combat Aerial Vehicle / unbemanntes Kampfflugzeug
UNSR	Sicherheitsrat der Vereinten Nationen
VAE	Vereinigte Arabische Emirate
ZAR	Zentralafrikanische Republik

