

April 2020

Länderbericht

KAS Büro New York



„Ist ein Ende der Paralyse in Sicht?“

Die Lähmung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen in der COVID-19 Pandemie

Andrea E. Ostheimer, Leiterin KAS New York

Seit einem Monat steht die globale Weltordnung vor der größten Herausforderung seit dem Zweiten Weltkrieg. Doch das zur Bewältigung von Krisen und Konflikten mandatierte Organ, der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN), hüllt sich bislang in Schweigen. Eine von Deutschland und den weiteren neun gewählten Mitgliedern eingebrachte Forderung nach einer Sitzung zur COVID-19-Pandemie könnte diese Woche einen neuen Impuls setzen.

Der Nexus Sicherheit und Gesundheit im Sicherheitsrat

Noch bei der Ebola-Epidemie in West-Afrika 2014 verabschiedete der Sicherheitsrat eine historische Resolution, die erstmals die von der Verbreitung des Ebola-Virus ausgehende Bedrohung der öffentlichen Gesundheit als Risiko für Frieden und Sicherheit deklarierte. Mehr als 130 Staaten stellten sich hinter diese Resolution¹ und zeigten sich solidarisch mit den am meisten betroffenen Staaten Liberia, Sierra Leone und Guinea. Die damit ins Leben gerufene VN-Mission zur Adressierung der Ebola-Katastrophe (United Nations Mission for

¹ UNSCR 2177 (2014)

Ebola Emergency Response/UNMEER) erhielt das Mandat, die Verbreitung einzudämmen, bei der Behandlung der Infizierten zu unterstützen, essentielle Versorgungsleistungen sicherzustellen, die Stabilität der Staaten zu erhalten und weitere Infektionen zu verhindern.

2014 war dies noch möglich, da die Handlungsfähigkeit einer Institution wie des VN-Sicherheitsrates nicht durch die Antagonismen entscheidender Akteure in einer Frage der globalen Gesundheit blockiert wurde. Es war 2014 allerdings auch notwendig, da die betroffenen Staaten und deren Kapazitäten sowohl im Gesundheitssektor wie auch im Krisenmanagement gänzlich überfordert waren und die eigentlich a priori zuständige Weltgesundheitsorganisation im eigenen Krisenmanagement hinter den Erwartungen und Notwendigkeiten zurückblieb.

Allerdings sind die Erwartungen auch in den letzten Wochen an den VN-Sicherheitsrat gestiegen. Eine Resolution des Sicherheitsrates, als völkerrechtlich bindendes Dokument, würde alle Mitgliedstaaten zur Umsetzung verpflichten und könnte insbesondere in Bezug auf einen koordinierten Ansatz bei der Bekämpfung des Virus und internationaler Solidarität einen entscheidenden Schritt bedeuten. Gerade für jene Staaten, deren eigene Gesundheitssysteme der Pandemie nicht gewachsen sind, wäre dies ein wichtiges Element im Kampf gegen COVID-19.

Bereits am 18. März hatte das gewählte Mitglied Estland den Versuch einer Presseerklärung zur globalen Epidemie und den Gefahren für die Weltgesundheit gestartet.² Diese wurde mit dem Verweis abgelehnt, dass man sich damit vom eigentlichen Mandat für Bedrohungen des internationalen Friedens und der Sicherheit entferne. Letztere sind allerdings so offensichtlich, dass die Rufe immer lauter werden und der VN-Sicherheitsrat Gefahr läuft, sich selbst im 75. Jahr seines Bestehens zur Bedeutungslosigkeit zu verdammen.

Herausforderungen für den internationalen Frieden und Sicherheit

Die Auswirkungen der COVID-19 Pandemie auf die globale öffentliche Gesundheit und die Weltwirtschaft manifestieren sich tagtäglich. Die Auswirkungen auf die Stabilität von Staaten und die allgemeine Sicherheitslage sind ebenso komplex, werden aber wahrscheinlich erst in wenigen Wochen deutlich werden. Gerade in fragilen Staaten birgt die Pandemie das Risiko sozialer Unruhen und xenophober Übergriffe. Dies kann aber auch jene Staaten erfassen, deren Wirtschaften durch den verordneten Stillstand zum Erliegen kamen und in denen ein Großteil der Bevölkerung zur Arbeitslosigkeit ohne soziale Absicherung verdammt wurde. Im New Yorker Stadtteil Manhattan sieht man mehr und mehr Geschäfte, die nicht nur geschlossen sind, sondern auch ihre Fenster verbarrikadieren, um sich vor potentiellen Plünderungen zu schützen.³

Von den Szenarien einer sich rapide ausbreitenden COVID-19-Epidemie in den von Bürgerkriegen weitgehend zerstörten Staaten wie Syrien, Libyen oder Jemen wird immer wieder berichtet. Allerdings sind bereits heute die normalen Versorgungsrouten für humanitäre Hilfe in diese Länder durch Reisebeschränkungen und Versorgungsengpässe bei medizinischem Material ein Problem. Auch die diplomatischen Initiativen des Krisenmanagements werden durch die Pandemie auf allen Ebenen schwieriger.

Die Erfahrungen mit Epidemien wie Ebola und HIV/Aids in Konfliktzonen haben gezeigt, dass Epidemien Konflikte verschärfen, Konflikte aber auch zur Verbreitung von Krankheiten beitragen können. Der massive Ausbruch von Ebola im Ost-Kongo 2018 führte zu einem erneuten Erstarren der lokalen Milizen, die die Fragilität des Staates wie auch das Misstrauen der Bevölkerung gegenüber der Zentralregierung in Kinshasa ausnutzten.

² „International Peace and Security, and Pandemics: Security Council Precedents and Options“, in: What's in Blue, 05.04.2020, www.whatsinblue.org, 06.04.2020.

³ „Businesses board up in New York after shutting down due to corona virus“, in: <https://www.foxnews.com/us/businesses-board-up-in-nyc-after-shutting-down-due-to-coronavirus>, 06.04.2020.

Mit der Verstärkung sexueller Gewalt als Instrument in gewaltsamen Konflikten nahmen auch die HIV-Infektionsraten in diesen Gebieten zu.⁴

Für die aktuell 13 Friedenssicherungsoperationen der Vereinten Nationen stellt die COVID-19-Pandemie bereits heute eine logistische Herausforderung dar (Einreiseverbote, Quarantänenvorschriften, geschlossene Flughäfen). Für die nächsten drei Monate wurden alle Truppenrotationen aufgeschoben, um die Sicherheit der Peacekeeper zu gewährleisten und auch die notwendigen Kapazitäten für medizinische Versorgung vor Ort und Notfallvakuierungen erhöhen zu können.⁵

Sowohl die aufgeführten Themenbereiche wie auch die Beschäftigung des VN-Sicherheitsrates mit der HIV/Aids-Epidemie (UNSCR 1308 (2000)), der Ebola-Krise in West-Afrika (UNSCR 2177 (2014)) wie auch der Verbreitung von Ebola im Ost-Kongo (UNSCR 2439 (2018)) zeigen, dass Pandemien eine Bedrohung von Frieden und Sicherheit darstellen und daher durchaus Relevanz für die Arbeit des Sicherheitsrates besitzen.

Während der chinesischen Präsidentschaft im März gelang es allerdings nicht, Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Die letzte Präsenzsitzung im VN-Sicherheitsrat fand am 12. März statt. Danach rangen die Mitglieder vor allem um die Verfahren und Prozesse für virtuelle Sitzungen. Darüber hinaus verhinderte der politische Disput zwischen den USA und China eine Positionierung des Gremiums zur Adressierung der Krise.

Neue Arbeitsmethoden, der Verlust der Transparenz und der Möglichkeiten zivilgesellschaftlicher Beteiligung

Während Unternehmen, Universitäten, Think Tanks und die Zivilgesellschaft innerhalb kürzester Zeit auf virtuelle Konferenzen und Webinare umstellten, benötigten der Sicherheitsrat und die VN Administration fast zwei Wochen, um ein auch mit Prinzipien der IT-Sicherheit kompatibles Videokonferenzsystem zu etablieren. Vor allem die russische Vertretung wehrte sich vehement gegen virtuelle Sitzungen und beharrte zunächst sogar auf die physische Anwesenheit im Raum des Sicherheitsrates. Die dabei angeführten legalen Gründe sind allerdings haltlos, da die VN-Charta ein hinreichendes Maß an Flexibilität ermöglicht und Art. 28 (3) der Charta explizit vorsieht, dass Sitzungen des Sicherheitsrates auch nicht am Sitz der VN durchgeführt werden können. Nach langem hin und her einigte man sich dann auf ein Verfahren, dass China als Präsident des Sicherheitsrates in einem Brief an die Mitglieder am 27. März (S/2020/253) kommunizierte. Demnach wird der Präsident des Sicherheitsrates, sobald ihm eine zur Abstimmung vorbereitete Entwurfsresolution vorliegt, diese an die Mitglieder überstellen. Diese haben dann 24 Stunden Zeit, um ihr Votum an den Direktor der VN-Division für Angelegenheiten des Sicherheitsrates zu kommunizieren. Der Präsident wird dann per Brief die Entscheidungen der Mitglieder an diese zurückspielen und ihnen die Möglichkeit geben, ihre Entscheidung zu rechtfertigen. Zwölf Stunden nach Abschluss der Abstimmung wird die Entscheidung des Sicherheitsrates verkündet. Den so verabschiedeten Resolutionen wird die gleiche legale Bindungswirkung zugesprochen, wie den bisherigen Abstimmungen in der Kammer des Sicherheitsrates bei physischer Anwesenheit.⁶

Der notwendig gewordene Wechsel zu Sicherheitsratssitzungen im Videokonferenzformat wirkt sich vor allem auf die Transparenz und die Beteiligungsmöglichkeiten von betroffenen Staaten, interessierten Staaten und der Zivilgesellschaft aus. Konsultationen des Sicherheitsrates sind geschlossene Sitzungen. In den vormals offenen Unterrichtungen werden nun lediglich Mitgliedstaaten, die vom Agendapunkt betroffen sind, einbezogen werden. Da das Problem der Übersetzung in die VN-Sprachen während der Videokonferenz

⁴ <https://path.org/media-center/mass-rape-during-armed-conflict-increases-hiv-infections/>, 06.04.2020

⁵ „International Peace and Security, and Pandemics: Security Council Precedents and Options“, in: What's in Blue, 05.04.2020, www.whatsinblue.org, 06.04.2020.

⁶ Letter dated 27 March 2020 from the President of the Security Council addressed to the Permanent Representatives of the members of the Security Council (S/2020/253).

noch nicht gelöst werden konnte, müssen alle externen Experten, die zu diesen Unterrichtungen eingeladen werden, englischsprachig sein.

Zivilgesellschaftliche Organisationen sind bis auf Weiteres auf die offiziellen Kommunikationen und das Versprechen der Präsidentschaft der Dominikanischen Republik im April angewiesen, regelmäßig Briefings für die Zivilgesellschaft zu organisieren.

Antagonismus USA–China und die Paralyse des Sicherheitsrates

Die aktuelle Paralyse des Sicherheitsrates ist vor allem auf das Kräfteverhältnis USA–China zurückzuführen. Die von Präsident Trump und seinem *Secretary of State* Pompeo verwandte Rhetorik, das Virus als „Wuhan-Virus“ oder „chinesisches Virus“ zu bezeichnen, wird auch auf VN-Ebene von den USA verfolgt. Eine von Frankreich unter den fünf ständigen Mitgliedern zirkulierende Resolution wurde von amerikanischer Seite bereits mit einer entsprechenden Änderung versehen. Ein Veto von Seiten Chinas ist damit garantiert.⁷

Aus dem Elysee-Palast und dem Weißen Hause wurde darüber hinaus in der vergangenen Woche kommuniziert, dass man gemeinsam eine Videokonferenz der P5, der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, als Krisengipfel einberufen wolle.⁸ Dabei soll es vor allem um die Ausbreitung der Pandemie in den Krisengebieten gehen. China, das wie auch Russland die Pandemie vor allem als Gefahr für die öffentliche Gesundheit und die Weltwirtschaft, aber weniger als Bedrohung von Frieden und Sicherheit, wahrnehmen möchte, könnte eher zu einer solchen Diskussion, die sich auf die Konfliktregionen beschränken würde, geneigt sein. Vorausgesetzt allerdings, dass die USA ihre Zuschreibung von Verantwortlichkeiten bei der globalen Ausbreitung des Virus, so gerechtfertigt diese vielleicht auch sein mögen, zurücknehmen wird.

Um die Akteurskompetenz des Sicherheitsrates wiederzubeleben, hat Deutschland am 2. April gemeinsam mit den neun anderen gewählten Mitgliedern des Sicherheitsrates eine Sitzung des Sicherheitsrates zu COVID-19, inkl. Berichterstattung durch den VN-Generalsekretär, eingefordert. Diese könnte in dieser Woche stattfinden und eventuell die Paralyse des Sicherheitsrates in Bezug auf Covid-19 beenden.

Auf Initiative Tunesiens zirkuliert unter den gewählten Mitgliedern des Sicherheitsrates aktuell eine weitere Resolution, die die Pandemie als Bedrohung der Menschheit und Bedrohung von Frieden und Sicherheit charakterisiert. Zudem fordert die Resolution zur Einhaltung des von VN-Generalsekretär Guterres bereits am 23. März eingeforderten globalen Waffenstillstandes auf.⁹

Initiativen des VN Generalsekretärs und der Generalversammlung

VN-Generalsekretär Guterres hat die Weltgemeinschaft in den vergangenen Wochen mehrmals zu einem gemeinsamen Handeln aufgefordert. Er ist dabei bislang ohne Unterstützung des Sicherheitsrates ein einsamer Rufer in der Wüste geblieben. Zwar haben sich mittlerweile 70 Mitgliedstaaten (von 193) dem Appell eines globalen Waffenstillstandes angeschlossen und zahlreiche Institutionen und zivilgesellschaftliche Organisationen fordern ein Handeln des Sicherheitsrates ein.¹⁰ Allerdings ist die Lage in den Krisengebieten noch immer von bewaffneten Auseinandersetzungen geprägt. Staaten wie Russland sprechen sich zwar für eine allgemeine Waffenruhe in Konflikten aus, nehmen davon aber Counter-Terrorism-Operationen, worunter für sie das russische Engagement in Syrien fällt, aus.

⁷ „UN Security Council Paralyzed as Contagion Rages“, in: Foreign Policy, 27.03.2020, <https://foreignpolicy.com/2020/03/27/un-security-council-unsc-coronavirus-pandemic/>, 06.04.2020.

⁸ Coronavirus: Trump et Macron veulent un sommet exceptionnel du P5, in : Le Figaro, 03.04.2020, <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/coronavirus-trump-et-macron-veulent-un-sommet-exceptionnel-du-p5-20200403>, 06.04.2020.

⁹ „UN Security Council ‚Missing in Action‘ in Coronavirus Fight“, in: New York Times, 02.04.2020.

¹⁰ „International Peace and Security, and Pandemics: Security Council Precedents and Options, in: What's in Blue, 05.04.2020, www.whatsinblue.org, 06.04.2020.

In einem weiteren Aufruf an die internationale Gemeinschaft forderte VN-Generalsekretär am 24. März eine Lockerung der Sanktionen ein. Er hat dabei vor allem Staaten mit bereits erodierten oder überlasteten Gesundheitssystemen wie Venezuela, Zimbabwe oder Iran im Blick und appelliert an die Solidarität humanitärer Hilfe. Sicherheitsratsmitglieder wie Russland wittern dabei allerdings sofort die Chance selbst davon profitieren und eine Lockerung der Sanktionen, die im Kontext der Krim-Besetzung festgeschrieben wurden, erreichen zu können.¹¹ Damit wird aus der humanitären Geste ein weiteres Politikum, welches letztendlich dazu führen wird, dass der Status quo beibehalten bleibt.

Um die Dimensionen der Pandemie im Kontext der sozio-ökonomischen Entwicklung der Staaten erfassen zu können, beauftragte Generalsekretär Guterres seine Stellvertreterin, Amina Mohammed, in Koordination und Kooperation mit allen Akteuren des VN-Entwicklungssystems nicht nur die humanitären Aspekte sondern auch die sozio-ökonomischen Langzeitwirkungen zu adressieren.¹² Eine Analyse dessen was notwendig wird, liegt vor.¹³ Allerdings bleibt offen, wie sich die Finanzierung der Maßnahmen ausgestalten wird.

Zurzeit wird von VN-Seite ein neuer „Multi-Partner Trust Fund for COVID19 Response and Recovery“ aufgelegt. Darüber hinaus wurde am 25. März ein globaler humanitärer Aktionsplan im Kampf gegen COVID-19 in den am meisten gefährdeten Ländern in Höhe von 2 Milliarden US\$ eingerichtet.¹⁴

All dies passiert allerdings zu einer Zeit, in der die traditionellen Geberstaaten selbst ihre Wirtschaften herunterfahren und massive Summen in die soziale Absicherung ihrer Bürger, die Stützung ihrer relevanten Wirtschaftssektoren und vor allem auch in die Stärkung der Gesundheitssysteme investieren müssen. Dabei ist fraglich, wieviel Solidarität man sich leisten kann, obgleich die Notwendigkeit einer solchen unabdingbar ist und bleibt.

Letzteres unterstrich auch die Resolution der VN-Generalversammlung am 2. April „Declaration of Solidarity of the United Nations in the Face of the Challenges posed by the Coronavirus Disease 2019“.¹⁵ Die von Ghana, Indonesien, Liechtenstein, Norwegen, Singapur und der Schweiz initiierte Resolution fand die überwältigende Zustimmung aller Mitgliedstaaten.¹⁶ Darin bekennen sich die Staaten zu Multilateralismus und internationaler Kooperation und sprechen sich für eine zentrale Rolle des VN-Systems im Kontext der globalen Bekämpfung der COVID-19 Pandemie aus. VN-Generalsekretär Guterres schreiben sie dabei eine Führungsrolle in der Mobilisierung wie auch der Koordination der globalen Krisenbekämpfung zu.

Wenn auch die Resolution der Generalversammlung keinerlei Bindungswirkung für die Mitglieder hat, so zeigt sie doch, dass nach Tagen einer ersten nationalen Introversion die Notwendigkeit erkannt wurde, gemeinsam diese globale Krise angehen zu müssen. Die Resolution der Generalversammlung ist darüber hinaus ein weiteres Element, welches den Druck auf den Sicherheitsrat erhöht und diesen hoffentlich in den nächsten Tagen zu einem Akteur werden lässt, der auf dem Höhepunkt der Pandemie seine Relevanz unter Beweis stellen kann.

¹¹ „UN calls for rolling back sanctions to battle pandemic“, in: Foreign Policy, 24.03.2020, <https://foreignpolicy.com/2020/03/24/un-coronavirus-cuba-iran-venezuela-north-korea-zimbabwe-sanctions-pandemic/>, 06.04.2020.

¹² „UN Diplomacy in the Age of Contagion“, in: Foreign Policy, 18.03.2020,

<https://foreignpolicy.com/2020/03/18/un-diplomacy-lockdown-coronavirus-diplomats-headquarters/>

¹³ Shared responsibility, global solidarity – responding to the socio-economic impacts of the COVID-19 crisis, March 2020. <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-03/SG-Report-Socio-Economic-Impact-of-Covid19.pdf>

¹⁴ <https://www.unocha.org/story/un-issues-2-billion-appeal-combat-covid-19>, 06.04.2020.

¹⁵ <https://www.un.org/pga/74/2020/04/02/declaration-of-solidarity-of-the-united-nations-in-the-face-of-the-challenges-posed-by-the-coronavirus-disease-2019/>, 06.04.2020.

¹⁶ Die neuen Abstimmungsregeln der virtuellen UN Generalversammlung sehen vor, dass eine Resolution bereits dann abgelehnt ist, wenn sich ein Staat dagegen ausspricht. Normalerweise sind je nach Thematik Mehrheits- oder Konsensentscheidungen vorgesehen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Andrea E. Ostheimer
Leiterin KAS New York
Europäische und Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de
Andrea.Ostheimer@kas.de
Photo: [Andrea Ostheimer, KAS New York](#)



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)