

Ohrenbetäubendes Schweigen

Zur Blockade des Sicherheitsrates im Kampf gegen Covid-19

Lorenz Rubner

2020-06-11T14:00:11

Die aktuelle Covid-19 Pandemie präsentiert sich als globale Krise nationaler Alleingänge. Das liegt auch am Sicherheitsrat (SR) der Vereinten Nationen (VN), der sich seit Wochen nicht auf eine Resolution einigen kann und so sein Koordinierungspotential nicht realisiert. Politisch ist dieses Schweigen verheerend. Juristisch gesehen verpasst es der SR, an seine vorigen Resolutionen zur Eindämmung von Epidemien anzuknüpfen. In der laufenden Diskussion ([hier](#) und [hier](#)) zeigt sich nun jedoch, dass die Blockade eher Symptom eines politischen Machtkampfes als eine juristische „Rückentwicklung“ ist.

Bereits seit Ende des Kalten Krieges ist eine Erweiterung des Friedensbegriffes zu beobachten, die auch immer mehr nicht-kriegerische Situationen in den Aufgabenbereich des SR einbezieht. Die Auswirkungen von HIV/AIDS auf bestehende Konflikte veranlassten den SR im Jahr 2000 *„ingedenk der Hauptverantwortung des Rates für die Wahrung des Weltfriedens“* ([Res. 1308](#)) auch den Einfluss von globaler öffentlicher Gesundheit auf die internationale Sicherheitsarchitektur anzuerkennen. Mit dieser Anlehnung an Art. 33 Charta der VN (VNCh), der den Anwendungsbereich des Kapitel VI eröffnet, dehnte der SR seine Kompetenzen aus und machte deutlich, notfalls auch Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit ergreifen zu wollen. Auch als es gut zehn Jahre später zur Ebola Epidemie kam, zögerte der SR nicht mit einem weiteren [historischen](#) Schritt und einer erneuten Ausdehnung: Die [Res. 2177](#) stellte fest, dass *„das beispiellose Ausmaß des Ebola-Ausbruchs in Afrika eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt“*. Mit dieser Orientierung an Art. 39 VNCh wurden Maßnahmen nach Kapitel VII – dem schärfsten Schwert der VN – der Weg bereitet. Gleichwohl entschied sich der SR damals gegen rechtsverbindliche Maßnahmen. Die erste Gesundheitsmission der VN, die [UN Mission for Ebola Emergency Response](#) (UNMEER), wurde etwa durch den Generalsekretär (GS) und die Generalversammlung (GV) (Res. 69/1), nicht durch den SR selbst ins Leben gerufen. Auch wenn aus diesem Grund der Nexus zwischen Sicherheit und Gesundheit als Anlass für Maßnahmen bislang nicht die gleiche Bedeutung erlangte wie etwa der internationale Terrorismus (vgl. *Pavone* [hier](#)), so zeigten die Resolutionen des SR zumindest eine Offenheit für die Fortentwicklung des Friedensbegriffes und eröffneten die Möglichkeit weitreichende und verbindliche Maßnahmen zur Bekämpfung von Epidemien zu treffen.

Diese juristische Entwicklung setzt der SR in der Covid-19 Pandemie nicht fort. Dass das Schweigen nicht nur Untätigkeit ist, sondern politische Brisanz hat, zeigen bereits die zahlreichen Erklärungen und Appelle anderer VN Organe.

Die drohende Verbreitung von Covid-19 auch in Konfliktzonen veranlasste GS António Guterres am 23. März, zu einem [weltweiten Waffenstillstand aufzurufen](#). Die GV verabschiedete am 2. April eine Resolution zu Covid-19 ([Res. 74/270](#)). Auch die Vorsitzenden der VN Menschenrechtsorgane veröffentlichten einen [gemeinsamen Aufruf](#). [Guterres appellierte](#) sogar an den SR, die Sicherheits- und Friedensimplikationen von Covid-19 mit einem Signal der Einheit aktiv anzugehen. Dabei wären auch ohne eine erneute Kompetenzerweiterung oder -sicherung Koordinierungsinitiativen, Appelle an Nationalstaaten oder die Hervorhebung der Maßnahmen von Gesundheitsorganisationen so einfache wie willkommene Impulse, um eine gemeinschaftliche Pandemiebekämpfung zu ermöglichen. Selbst Ratsmitglieder bezeichnen das anhaltende Schweigen daher als [Schande](#).

Zwar finden die Verhandlungen im SR nicht-öffentlich statt. Ursache der Blockade ist aber wohl weniger eine juristische Diskussion um die globale Sicherheitsarchitektur als der schwelende [sino-amerikanische Konflikt](#). China ist im Begriff die Lücke zu füllen, welche die USA schon länger in internationalen Organisationen hinterlassen. Dies galt bereits vor der [Austrittsankündigung](#) auch für die Weltgesundheitsorganisation (WHO), die als Sonderorganisation nach Art. 57, 63 VNCh unabhängig ist, über den Wirtschafts- und Sozialrat aber in die VN eingebunden bleibt. Die Pandemie [nutzte Trump](#) nun, um China mangelnde Transparenz im Umgang mit Sars-CoV-2 und der WHO dabei ein parteiisches Vorgehen vorzuwerfen. Die [USA fordern](#) daher, Transparenzappelle in den Resolutionstext aufzunehmen und lehnen es zugleich ab, eine zentrale Rolle der WHO in der Pandemiebekämpfung anzuerkennen. Letzteres wiederum hatten sowohl die [Res. 2177](#) zu Ebola als auch die aktuelle GV [Res. 74/270](#) getan. Ein erster [Kompromissvorschlag](#) von Frankreich und Tunesien hatte vorgesehen, die WHO nur als *„spezialisierte Gesundheitsorganisation“* zu umschreiben, scheiterte am 8. Mai aber endgültig am weiter anhaltenden Widerstand der USA. Ein weiterer [Kompromissvorschlag](#) wurde am 12. Mai von Deutschland und Estland zirkuliert und steht derzeit noch im Raum. Er soll weder dem Wunsch der USA nach Transparenzforderungen noch dem Wunsch Chinas nach Hervorhebung der WHO nachgeben. [Deutschlands VN-Botschafter Heusgen](#) spricht davon, sich auf den Kern der Initiative zu konzentrieren, nämlich den von Guterres geforderten Waffenstillstand, dem im Grunde kein Ratsmitglied entgegensteht. Dieser inhaltliche Kern zielt ab auf eine sofortige Feuerpause in allen großen Konflikten, die vom SR behandelt werden, ausgenommen militärische Operationen gegen Daesch und al-Qaida. Die Feuerpause soll mindestens 90 Tage dauern und gesundheitliche Hilfe in den betroffenen Regionen ermöglichen.

Dass der Streit um die Formulierung der Resolution mehr politisch denn juristisch motiviert ist, zeigt auch die geringe rechtliche Auswirkung der Resolution, ganz gleich in welcher der bisher vorgeschlagenen Fassungen. Diese reichen allesamt nicht an die weitreichenden Formulierungen der früheren Resolutionen heran. Zwar gestattet Art. 25 VNCh dem SR auch außerhalb von Maßnahmen nach Kapitel VI und VII rechtsverbindliche Anordnungen. Über eine politische Erklärung, die keine Pflichten für die VN-Mitglieder etabliert, wird eine mögliche Resolution aber nicht mehr hinausgehen. Mit Blick auf den konfrontativen Kurs der Vetomacht USA steht aber zu befürchten, dass der SR in dieser Krise weiter still bleiben wird. Angesichts

der rein politischen Natur der Ursachen sollte daraus jedoch keine Abkehr des SR von seinem Verständnis von Epidemien als Gefahr für den Weltfrieden abgeleitet werden.

Lorenz Rubner ist juristischer Doktorand am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) der Ruhr-Universität Bochum.

Dieser Post erscheint als Teil einer [Zusammenarbeit](#) zwischen dem [IFHV](#) und dem [Völkerrechtsblog](#).

Cite as: Lorenz Rubner, “Ohrenbetäubendes Schweigen – Zur Blockade des Sicherheitsrates im Kampf gegen Covid-19”, *Völkerrechtsblog*, 11. Juni 2020.

