



# Generalversammlung

Verteilung: Allgemein  
2. Dezember 2004

Deutsch  
Original: Englisch

---

**Neunundfünfzigste Tagung**  
Tagesordnungspunkt 55  
**Weiterverfolgung der Ergebnisse**  
**des Millenniums-Gipfels**

## Mitteilung des Generalsekretärs

1. Im September 2003 vertrat ich in meiner Rede vor der Generalversammlung die Auffassung, dass wir an einem Scheidepunkt für die Vereinten Nationen angelangt waren – insbesondere was die in der Charta genannte Bestrebung betraf, kollektive Sicherheit für alle zu gewährleisten. Ich wies auf die tiefen Gegensätze zwischen den Mitgliedstaaten in der Einschätzung des Wesens der Bedrohungen und der Angemessenheit von Gewalt zu ihrer Bewältigung hin. Ich forderte die Mitgliedstaaten auf, die Vereinten Nationen wirksamer zu machen. Abschließend kündigte ich meine Absicht an, eine hochrangige Gruppe namhafter Persönlichkeiten einzuberufen, die mir gemeinsam erarbeitete, umfassende Vorstellungen über den zur Lösung der wichtigsten Fragen einzuschlagenden Weg vorlegen sollte.

2. Ich bat Anand Panyarachun, den ehemaligen Premierminister Thailands, den Vorsitz der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel zu übernehmen, der die folgenden, aus allen Teilen der Welt stammenden namhaften Persönlichkeiten angehörten, die über ein breites Spektrum von Erfahrungen und Fachkenntnissen verfügen: Robert Badinter (Frankreich), João Baena Soares (Brasilien), Gro Harlem Brundtland (Norwegen), Mary Chinery-Hesse (Ghana), Gareth Evans (Australien), David Hannay (Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland), Enrique Iglesias (Uruguay), Amre Moussa (Ägypten), Satish Nambiar (Indien), Sadako Ogata (Japan), Jewgenij Primakow (Russische Föderation), Qian Qichen (China), Nafis Sadik (Pakistan), Salim Ahmed Salim (Vereinigte Republik Tansania) und Brent Scowcroft (Vereinigte Staaten von Amerika).

3. Ich bat die Hochrangige Gruppe, eine Einschätzung der gegenwärtigen Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit vorzunehmen, zu evaluieren, wie sich die bestehenden Politiken und Institutionen bei der Bewältigung dieser Bedrohungen bewährt haben, und Empfehlungen zur Stärkung der Vereinten Nationen abzugeben, damit sie im 21. Jahrhundert allen kollektive Sicherheit bieten können.

4. Es bereitet mir große Genugtuung, den Mitgliedstaaten nun den Bericht der Hochrangigen Gruppe übermitteln zu können, in dem ein breiter Rahmen für die kollektive Sicherheit im neuen Jahrhundert skizziert wird. Der Bericht zeichnet sich dadurch aus, dass er einerseits breit angelegt ist, andererseits aber auch in die Tiefe geht. Er betrachtet Si-

---

\* Aus technischen Gründen neu herausgegeben.

cherheit unter einem umfassenden Blickwinkel. Nicht nur werden darin konkrete Bedrohungen angesprochen, sondern auch neue Wege zum Verständnis der zwischen ihnen bestehenden Verbindungen aufgezeigt und die Auswirkungen auf die Politiken und Institutionen genannt, die wir benötigen.

### **Ergebnisse und Empfehlungen**

5. Der Bericht eröffnet eine einmalige Chance, die Institutionen der Vereinten Nationen neu zu gestalten und zu erneuern. Ich billige vorbehaltlos seine zentrale Argumentation für ein *breiteres, umfassenderes Konzept* der kollektiven Sicherheit – ein Konzept, das sich der neuen wie auch der alten Bedrohungen annimmt und den Sicherheitsanliegen aller Staaten, ob arm oder reich, schwach oder stark, Rechnung trägt. Besonders wichtig ist der Nachdruck, mit dem die Gruppe immer wieder darauf hinweist, dass wir uns der Verbindungen bewusst werden müssen, die zwischen den Sicherheitsbedrohungen der heutigen Zeit bestehen. Wir dürfen Fragen wie Terrorismus, Bürgerkriege oder extreme Armut nicht isoliert betrachten. Die Verknüpfung dieser Probleme hat tiefgreifende Implikationen. Umfassende Strategien sind gefragt. Unsere Institutionen müssen lernen, über den eigenen Tellerrand zu blicken und problemübergreifend und *konzertiert* vorzugehen.

6. In dem Bericht wird argumentiert, dass bei der Bekämpfung der Bedrohungen der heutigen Zeit *handlungsfähige, sich ihrer Verantwortung bewusste Staaten an vorderster Front* stehen müssen. Ich teile die Auffassung der Hochrangigen Gruppe, dass die Unterstützung der Staaten beim Ausbau ihrer eigenen Fähigkeiten zur Bewältigung der heutigen Bedrohungen eine wichtige und dringliche Aufgabe ist und dass die Vereinten Nationen in der Lage sein müssen, diese Aufgabe besser zu erfüllen. Ich begrüße die diesbezüglichen Empfehlungen der Gruppe.

7. In dem Bericht wird der Wert der *Entwicklung als unabdingbare Grundlage* für eine neue kollektive Sicherheit betont, eine Einschätzung, der ich mich anschließe. Extreme Armut und Infektionskrankheiten sind schon für sich genommen Bedrohungen, schaffen darüber hinaus jedoch auch ein Umfeld, in dem das Auftauchen anderer Gefahren, einschließlich ziviler Konflikte, wahrscheinlich wird. Wenn wir die Sicherheit unserer Bürger besser schützen wollen, *ist es unerlässlich, dass der Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele gebührende Aufmerksamkeit gewidmet wird und die notwendigen Ressourcen dafür bereitgestellt werden.*

8. Ich begrüße es, dass der Bericht in innovativer Weise auch Fragen der *biologischen Sicherheit* aufgreift. Leider ist die in dem Bericht getroffene Feststellung, dass unsere Antwort auf HIV/Aids "bestürzend langsam" war und "beschämend geringe Mittel dafür aufgebracht" werden, nur allzu zutreffend, weshalb gleichzeitig die Notwendigkeit hervorgehoben wird, die chronische Unterfinanzierung der Hilfe zu beheben, die erforderlich ist, um der Pandemie Einhalt zu gebieten. Der Bericht geht jedoch noch weiter. Er wirft Licht auf den Verfall unseres globalen Gesundheitssystems, auf seine Anfälligkeit für neue Infektionskrankheiten und auf die Verheißungen und Gefahren der Fortschritte in der Biotechnologie. Die Hochrangige Gruppe ruft zu einer groß angelegten Initiative zum Wiederaufbau der globalen öffentlichen Gesundheit auf, in deren Rahmen zuerst in allen Entwicklungsländern die lokalen und nationalen Kapazitäten auf dem Gebiet der öffentlichen Gesundheit wiederaufgebaut werden. Eine solche Initiative würde, wie in dem Bericht betont wird, nicht nur mit unmittelbaren Vorteilen für die Verhütung und Behandlung von Krankheiten in den Entwicklungsländern verbunden sein, sondern auch die Grundlage für eine wirksame globale Verteidigung gegen Bioterrorismus und gegen den natürlichen Ausbruch tödlicher Infektionskrankheiten schaffen.

9. Wie die Hochrangige Gruppe richtig bemerkt, sollten wir unser Hauptaugenmerk darauf richten, Bedrohungen am Entstehen zu hindern. Sind solche Bedrohungen jedoch bereits entstanden, so müssen wir besser darauf vorbereitet sein, ihnen entgegenzutreten. Zwei der Instrumente, die wir verbessern müssen, sind *Sanktionen und die Vermittlung*. Ich lege den Mitgliedstaaten nahe, die Empfehlungen der Gruppe über Möglichkeiten zur Stärkung dieser Instrumente wohlwollend zu prüfen.

10. Die Hochrangige Gruppe empfiehlt darüber hinaus *Kriterien für die Anwendung von Gewalt*. Ich begrüße ihren Beitrag zu dieser außerordentlich wichtigen Debatte und lege den Mitgliedstaaten eindringlich nahe, die Empfehlungen der Gruppe sorgfältig zu prüfen. Ich kann gar nicht genug betonen, wie wichtig ein neuer Konsens in dieser Frage für ein erneuertes System der kollektiven Sicherheit ist.

11. Der Bericht kommt zu dem Ergebnis, dass die Vereinten Nationen ihre Stärken beim Kampf gegen den Terrorismus nicht voll ausgespielt haben. Die Hochrangige Gruppe tritt mit Recht dafür ein, dass die Vereinten Nationen in der Lage sein müssen, eine wirksame und grundsatztreue *Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus* zu formulieren, welche die Rechtsstaatlichkeit und die allgemeine Einhaltung der Menschenrechte achtet. Eines der Hindernisse bestand nach meinem Dafürhalten bisher darin, dass sich die Mitgliedstaaten nicht auf eine Definition des Terrorismus einigen konnten. In diesem Bericht wird eine solche Definition vorgeschlagen, und ich bin zuversichtlich, dass dies bei der Herbeiführung des Konsenses hilfreich sein wird, den wir benötigen, um rasch voranzukommen.

12. Die Hochrangige Gruppe weist darauf hin, dass der prekären Verfassung des Nichtverbreitungsregimes für Kernwaffen sofortige Beachtung geschenkt werden muss, und warnt vor den Risiken einer möglichen Welle der Proliferation in der Zukunft. Ihre Empfehlungen – das Regime durch das Muster-Zusatzprotokoll zu stärken, Anreize für Staaten zu schaffen, keine eigenen Urananreicherungs- und Wiederaufarbeitungsanlagen zu entwickeln, freiwillig ein zeitlich befristetes Moratorium für den Bau solcher Anlagen einzuführen und einen verifizierbaren Vertrag über das Verbot der Herstellung von spaltbarem Material für Waffenzwecke auszuhandeln, der zur Einstellung der Produktion von hochangereichertem Uran für zivile Zwecke wie auch für Waffenzwecke führt – könnten allesamt zu einer Verringerung der Wahrscheinlichkeit eines Nuklearangriffs durch Staaten oder nichtstaatliche Akteure führen; hier ist rasches Handeln erforderlich.

13. Ebenso wichtig ist die Tatsache, dass die Hochrangige Gruppe eine Vision der *Vereinten Nationen für das 21. Jahrhundert* präsentiert und Empfehlungen zu Veränderungen in allen Hauptorganen vorlegt, einschließlich einer Reform des Sicherheitsrats. Ich trete schon seit langem dafür ein, den Sicherheitsrat repräsentativer zu gestalten. Es ist enttäuschend, dass dabei mehr als zehn Jahre lang keine oder nur geringe Fortschritte erzielt wurden. Die Hochrangige Gruppe schlägt in ihrem Bericht zwei Formeln für die Erweiterung des Rates vor. Ich hoffe, dass diese die Diskussion erleichtern und den Mitgliedstaaten helfen werden, im Jahr 2005 zu Entscheidungen zu gelangen.

14. Zusätzlich zur Reform der bestehenden Institutionen wird in dem Bericht ein neues zwischenstaatliches Organ vorgeschlagen – die *"Kommission für Friedenskonsolidierung"*. Ich stimme mit der Hochrangigen Gruppe darin überein, dass der Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit angesichts der heutigen Herausforderungen wesentliche Bedeutung zukommt. Die Tätigkeiten und die Ressourcen auf diesem Gebiet sind noch immer zu aufgesplittert, und ich begrüße die Idee eines neuen zwischenstaatlichen Organs und einer Kapazität im Sekretariat für diesen Zweck. Ich hoffe, dass eine solche Kommission, die den Staaten beim Übergang von der unmittelbaren Postkonfliktphase zum längerfristigen

Wiederaufbau und zur Entwicklung behilflich sein würde, außerdem auf Antrag auch bereit sein wird, ihnen beim Ausbau ihrer eigenen Fähigkeiten zu helfen.

15. Die Hochrangige Gruppe empfiehlt darüber hinaus auch Änderungen bei der *Menschenrechtskommission*. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ist und bleibt eine der größten Errungenschaften der Organisation. Wir sollten auf die Leistungen der Vereinten Nationen bei der Ausarbeitung internationaler Normen und Standards auf dem Gebiet der Menschenrechte stolz sein. Wir werden jedoch nicht vorankommen, wenn es uns nicht gelingt, die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit unserer Menschenrechtsmechanismen wiederherzustellen und uns wieder auf den Schutz der Rechte des Einzelnen zu besinnen. Ich hoffe, dass die Empfehlungen der Gruppe den Grundstein für Veränderungen legen können.

16. Darüber hinaus bin ich erfreut, dass in dem Bericht eine *Stärkung des Sekretariats* gefordert wird, und ich werde die einzelnen Empfehlungen sorgfältig untersuchen. Ich teile in jeder Hinsicht die Auffassung der Hochrangigen Gruppe, dass sich die Mitgliedstaaten ein Sekretariat, das nicht über die besten Mitarbeiter und ausreichende Mittel zur Aufgabenerfüllung verfügt, kaum leisten können.

### **Den Bericht erörtern, und dann handeln**

17. In dem Bericht werden viele weitreichende Empfehlungen ausgesprochen. Die daraufhin ergriffenen Maßnahmen werden ebenso weitreichender Art sein müssen.

18. Einige der in dem Bericht enthaltenen Empfehlungen richten sich an die *Sonderorganisationen und an zwischenstaatliche Organe* außerhalb der Vereinten Nationen. So empfiehlt die Hochrangige Gruppe beispielsweise, dass der Gouverneursrat der Internationalen Atomenergie-Organisation das Muster-Zusatzprotokoll als den heute gültigen Standard für die Sicherungsmaßnahmen der Organisation anerkennen soll. Ich werde mich in Bezug auf diese und ähnliche Empfehlungen mit den Leitern der betreffenden Organisationen ins Benehmen setzen und versuchen, Wege zur baldigen Prüfung und Umsetzung der in dem Bericht enthaltenen Empfehlungen zu finden. Vielleicht könnten die jeweiligen Leitungsgremien auch selbst erwägen, bald tätig zu werden.

19. Ich selbst werde rasch darangehen, die *in meinem Zuständigkeitsbereich als Generalsekretär* liegenden Empfehlungen zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen. So werde ich die Empfehlung beherzigen, bei der Förderung einer neuen umfassenden und grundsatztreuen Strategie gegen den Terrorismus die Führung zu übernehmen, und verspreche, den Mitgliedstaaten im neuen Jahr eine Vision für eine solche Strategie zur Prüfung vorzulegen.

20. Bei anderen das Sekretariat betreffenden Empfehlungen brauche ich die Genehmigung und Unterstützung der beschlussfassenden Organe der Vereinten Nationen. Ein leistungsfähiges und wirksames Sekretariat, das über die erforderlichen Finanzmittel und Strukturen für die anstehenden Herausforderungen verfügt, ist ein unerlässliches Element jedes Systems der kollektiven Sicherheit. Ich lege den Mitgliedstaaten eindringlich nahe, die Empfehlungen der Hochrangigen Gruppe über die Stärkung der Fähigkeiten des Sekretariats in den Bereichen Konfliktverhütung, Vermittlung, Friedenskonsolidierung und strategische Analyse zu prüfen. Ich bin bereit, den Mitgliedstaaten detailliertere Stellungnahmen vorzulegen und ihnen auf der Grundlage ihrer Anleitung einen Umsetzungsplan zu unterbreiten.

21. Eine dritte Kategorie von Empfehlungen richtet sich an die *zwischenstaatlichen Organe der Vereinten Nationen* und kann dementsprechend angenommen werden. So fordert

die Hochrangige Gruppe den Wirtschafts- und Sozialrat nachdrücklich auf, einen Ausschuss für die sozialen und wirtschaftlichen Aspekte von Sicherheitsbedrohungen einzurichten, der uns bei der Erörterung der Ursachen und Folgen der Bedrohungen, denen wir uns gegenübersehen, und der zwischen ihnen bestehenden Querverbindungen behilflich sein kann.

22. Darüber hinaus liegt meiner Ansicht nach klar auf der Hand, dass einige der Empfehlungen Aufmerksamkeit *auf höchster Regierungsebene* erfordern und unumgänglich sind, um einen neuen Konsens über die kollektive Sicherheit herbeizuführen. So ist eine Einigung über die Regeln und Normen, denen die Anwendung von Gewalt unterliegt, entscheidend wichtig dafür, ob und wie wir als Organisation voranschreiten, um uns den Bedrohungen der heutigen Zeit zu stellen. Ich beabsichtige, in meinem Bericht an die Mitgliedstaaten im März 2005 die Empfehlungen des Berichts der Hochrangigen Gruppe zu berücksichtigen, die an die Substanz dessen rühren, wer die Vereinten Nationen sind und wofür sie stehen, und die im Mittelpunkt des Gipfeltreffens im nächsten September stehen sollten.

23. Ich hoffe, dass wir bis zum September nicht auf der Stelle treten werden. *Wir sollten rasch handeln und Empfehlungen umsetzen, wann immer wir dies können.* So empfiehlt die Hochrangige Gruppe mehrere bedeutende Initiativen zur Verbesserung der biologischen Sicherheit. Dem Sicherheitsrat könnte vielleicht daran gelegen sein, rasch in Bezug auf die Empfehlung zu handeln, eine zweite Sondersitzung über HIV/Aids und den Weltfrieden und die internationale Sicherheit abzuhalten, die den kumulativen Auswirkungen der Krankheit auf Staaten und Gesellschaft gewidmet ist. Gleichzeitig könnte die Weltgesundheitsversammlung die Empfehlung prüfen, ihre Ressourcen für die globale Überwachung und Bekämpfung neu auftretender Krankheiten aufzustocken. Interessierte Geber, seien es Staaten oder Stiftungen, könnten vielleicht die wichtigen Empfehlungen der Gruppe in Bezug auf eine groß angelegte Initiative zum Wiederaufbau der globalen öffentlichen Gesundheit prüfen. Alle diese Fragen sind dringlich. Keine braucht bis September zu warten.

### **Schlussbemerkung**

24. Ich zolle der Hochrangigen Gruppe Anerkennung für diesen Bericht. Ich glaube, dass die Mitgliedstaaten feststellen werden, dass er uns in einigen der brennendsten Fragen des neuen Jahrhunderts einer Antwort näher bringt. Meine Hoffnung ist, dass er zu einer lebhaften Debatte anregen und baldige Beschlüsse der Mitgliedstaaten bewirken wird. Es ist unbedingt notwendig, dass die internationale Gemeinschaft zu einem neuen Konsens über die Zukunft der kollektiven Sicherheit und über die bei den Vereinten Nationen erforderlichen Veränderungen gelangt.

25. Schließlich möchte ich dem Vorsitzenden und den Mitgliedern der Hochrangigen Gruppe meinen herzlichen Dank und meine aufrichtige Anerkennung für ihre Arbeit aussprechen. Sie haben sich nicht gescheut, die heikelsten Fragen aufzugreifen, die uns trennen. Die Tatsache, dass diese Gruppe so unterschiedlicher namhafter Persönlichkeiten einen Konsens über weitsichtige und dennoch praktikable Empfehlungen erzielen konnte, lässt mich hoffen, dass die Mitglieder der Organisation insgesamt ebenfalls dazu in der Lage sein werden.

(Gezeichnet) Kofi A. Annan

## **Übermittlungsschreiben des Vorsitzenden der Hocharangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel an den Generalsekretär, datiert vom 1. Dezember 2004**

Ich beehre mich, Ihnen den Bericht der Hocharangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel "Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung" zu übermitteln.

In dem Bericht wird eine neue Vision der kollektiven Sicherheit skizziert, die auf alle schweren Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit eingeht, die überall auf der Welt bemerkbar sind. Unsere Untersuchungen und Konsultationen haben zutage treten lassen, dass die Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in unserer heutigen Zeit auf nie dagewesene Weise miteinander verflochten sind und dass zwischen Starken und Schwachen ein Verhältnis gegenseitiger Verwundbarkeit besteht. Wir sind zu der Erkenntnis gelangt, dass die Vereinten Nationen bei der Auseinandersetzung mit den großen Bedrohungen des Friedens und der Sicherheit weitaus wirksamer waren, als ihnen zugestanden wird, dass aber dennoch tiefgreifende Veränderungen vorgenommen werden müssen, wenn die Vereinten Nationen kollektive Sicherheit für alle im einundzwanzigsten Jahrhundert auf wirksame, effiziente und ausgewogene Weise gewährleisten sollen.

Das Mandat, das Sie uns erteilten, schloss jede eingehendere Befassung mit einzelnen Konflikten aus, und wir haben uns an diese Vorgabe gehalten. Die Mitglieder der Gruppe sind jedoch der Auffassung, dass es einer Pflichtverletzung gleichkäme, wenn sie nicht darauf hinweisen würden, dass auch noch so große systemische Veränderungen beim Umgang der Vereinten Nationen mit alten und neuen Bedrohungen des Friedens und der Sicherheit sie nicht in die Lage versetzen werden, die ihnen in der Charta zugedachte Rolle wirksam wahrzunehmen, wenn nicht verdoppelt Anstrengungen unternommen werden, um einige seit langem bestehende und noch immer schwelende Streitigkeiten beizulegen, aus denen sich die neuen Bedrohungen nähren, denen wir uns heute gegenübersehen. Dazu gehören insbesondere die Fragen Palästinas, Kaschmirs und der koreanischen Halbinsel.

Wenn die Mitglieder unserer Gruppe auch nicht unbedingt mit jeder Einzelheit des Berichts übereinstimmen, billigen sie doch alle den Bericht und stimmen seinen Ergebnissen insgesamt zu. Ich möchte Sie jedoch darauf hinweisen, dass Uneinigkeit über die beiden Modelle für die Erweiterung des Sicherheitsrats und über die Methode zur Festlegung der Kriterien für die Mitgliedschaft im Sicherheitsrat besteht. Einige Mitglieder vertreten die feste Meinung, dass nur das Modell, das die Erhöhung der Zahl der ständigen Mitglieder vorsieht, wenn auch ohne Vetorecht, den Sicherheitsrat in die Lage versetzen wird, die Probleme des neuen Jahrhunderts zu bewältigen. Andere vertreten gleichermaßen nachdrücklich die Auffassung, dass das Alternativmodell mit für eine längere Amtszeit gewählten, jedoch nicht ständigen Mitgliedern der bessere Weg zum Ziel ist. Wir sind uns jedoch alle darin einig, dass es ein großer Fehler wäre, zuzulassen, dass die für eine Entscheidung zwischen den beiden Modellen erforderlichen Diskussionen die Aufmerksamkeit von den Entscheidungen über die vielen anderen notwendigen Änderungsvorschläge ablenken, deren Gültigkeit und Durchführbarkeit nicht von der Erweiterung des Sicherheitsrats abhängig ist.

Unser Bericht ist zwar an Sie gerichtet, doch werden viele unserer Empfehlungen Engagement und Handeln seitens der Regierenden erfordern. Nur mit ihrer Führung können wir realistischerweise den neuen Konsens schmieden, der zur Bewältigung der in unserem Bericht beschriebenen Bedrohungen notwendig ist.

Wir haben uns bei unseren Bewertungen auf ein breites Spektrum von Quellen gestützt, darunter staatliche Stellen, Akademiker und Organisationen der Zivilgesellschaft auf der ganzen Welt. Ohne die umfangreiche Unterstützung, die wir erhalten haben, wäre unsere Arbeit nicht möglich gewesen. Die Regierungen der folgenden Länder haben unsere Arbeit auf großzügige Weise finanziell unterstützt: Australien, Belgien, Brasilien, China, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Japan, Jordanien, Kanada, Kasachstan, Mauritius, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, die Russische Föderation, Schweden, die Schweiz, Singapur, Spanien, Südafrika, Thailand, die Türkei und das Vereinigte Königreich. Die nachstehenden Stiftungen und "Think Tanks" haben Finanz- oder Sachbeiträge zu unserer Arbeit geleistet: die Carnegie Corporation of New York, die Ford Foundation, die Internationale Friedensakademie, die John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, das Zentrum für internationale Zusammenarbeit der New York University, der Rockefeller Brothers Fund, die Rockefeller Foundation, das Zentrum für internationale Sicherheit und Zusammenarbeit der Stanford-Universität, die Stanley Foundation, die Stiftung für die Vereinten Nationen und die William and Flora Hewlett Foundation.

Ich möchte Ihnen zum Schluss in meinem Namen und im Namen der anderen Mitglieder der Gruppe herzlich dafür danken, dass Sie uns die Ehre erwiesen haben, uns mit dieser wichtigen Aufgabe zu betrauen. Ich möchte außerdem all denen unseren Dank aussprechen, die während des vergangenen Jahres zu unserem Reflexionsprozess beigetragen haben, allen voran unserem Forschungsdirektor Stephen Stedman und der Sekretärin der Gruppe, Loraine Rickard-Martin, sowie ihren Mitarbeitern, ohne deren harte Arbeit und intellektuellen Beiträge der vorliegende Bericht nicht hätte entstehen können.

*(Gezeichnet)* Anand **Panyarachun**  
Vorsitzender der Hochrangigen Gruppe  
für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel

## Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung

### Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel \*

#### Inhalt

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
Zusammenfassung .....		11
Erster Teil		
Auf dem Weg zu einem neuen Sicherheitskonsens		16
I. Verschiedene Welten: 1945 und 2005.....	1-16	17
II. Das Argument für umfassende kollektive Sicherheit .....	17-43	21
A. Bedrohungen ohne Grenzen.....	17-23	21
B. Die Grenzen des Selbstschutzes.....	24-28	23
C. Souveränität und Verantwortung.....	29-30	24
D. Elemente eines glaubwürdigen Systems der kollektiven Sicherheit .....	31-43	25
1. Wirksamkeit.....	32-36	25
2. Effizienz .....	37-39	26
3. Ausgewogenheit .....	40-43	26
Zweiter Teil		
Kollektive Sicherheit und die Notwendigkeit der Prävention		28
III. Armut, Infektionskrankheiten und Umweltzerstörung .....	44-73	29
A. Die Bedrohung .....	44-58	29
B. Vorbeugende Maßnahmen.....	59-73	32
1. Mehr Mittel und Maßnahmen .....	59-65	32
2. Neue Initiativen .....	66-73	33
IV. Konflikte zwischen und innerhalb von Staaten .....	74-106	35
A. Die Gefahr zwischenstaatlicher Konflikte.....	74-83	35
B. Die Gefahr innerstaatlicher Konflikte.....	84-88	37
C. Vorbeugende Maßnahmen.....	89-106	39
1. Ein besserer völkerrechtlicher Rahmen .....	89-97	39
2. Bessere Informationen und Analysen .....	98-99	41
3. Vorbeugende Diplomatie und Vermittlung .....	100-103	41
4. Vorbeugende Einsätze.....	104-106	42

\* Die Fußnoten und Anmerkungen zu diesem Bericht finden sich im Internet unter der Adresse [www.un.org/secureworld](http://www.un.org/secureworld).

V.	Nukleare, radiologische, chemische und biologische Waffen .....	107-144	43
A.	Die Bedrohung .....	107-116	43
1.	Kernwaffen .....	107-112	43
2.	Radiologische Waffen.....	113	44
3.	Chemische und biologische Waffen.....	114-116	44
B.	Vorbeugende Maßnahmen.....	117-144	45
1.	Bessere Strategien zur Senkung der Nachfrage .....	118-126	45
2.	Bessere Strategien zur Reduzierung des Angebots .....	127-138	47
3.	Bessere Durchsetzungsfähigkeit .....	139-141	49
4.	Besserer Schutz der öffentlichen Gesundheit .....	142-144	49
VI.	Terrorismus.....	145-164	50
A.	Die Bedrohung .....	145-146	50
B.	Vorbeugende Maßnahmen.....	147-164	51
1.	Eine umfassende Strategie .....	147-148	51
2.	Bessere Instrumente zur Terrorismusbekämpfung.....	149-153	52
3.	Unterstützung der Staaten bei der Bekämpfung des Terrorismus .....	154-156	53
4.	Definition des Terrorismus .....	157-164	53
VII.	Grenzüberschreitende organisierte Kriminalität.....	165-177	55
A.	Die Bedrohung .....	165-170	55
B.	Vorbeugende Maßnahmen.....	171-177	56
1.	Ein besserer internationaler Regulierungsrahmen .....	172-176	56
2.	Verbesserungen beim Aufbau staatlicher Kapazitäten .....	177	58
VIII.	Die Rolle von Sanktionen.....	178-182	58
	Dritter Teil		
	Kollektive Sicherheit und die Anwendung von Gewalt		60
IX.	Anwendung von Gewalt: Regeln und Leitlinien .....	183-209	61
A.	Die Frage der Rechtmäßigkeit .....	185-203	61
1.	Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen und die Selbstverteidigung.....	188-192	61
2.	Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen und externe Bedrohungen.....	193-198	62
3.	Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen, innerstaatliche Bedrohungen und Schutzverantwortung .....	199-203	63
B.	Die Frage der Legitimität.....	204-209	65
X.	Fähigkeit zur Friedensdurchsetzung und Friedenssicherung.....	210-220	66
	Regionale Zusammenarbeit.....	220	68

XI.	Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit.....	221-230	68
A.	Die Rolle der Friedenssicherungskräfte.....	221-223	68
B.	Die umfassende Aufgabe der Friedenskonsolidierung.....	224-230	69
XII.	Schutz von Zivilpersonen.....	231-239	70
	Sicherheit des Personals der Vereinten Nationen.....	239	72
	Vierter Teil		
	Eine wirksamere Organisation der Vereinten Nationen für das 21. Jahrhundert		73
XIII.	Die Generalversammlung.....	240-243	74
XIV.	Der Sicherheitsrat.....	244-260	75
XV.	Eine Kommission für Friedenskonsolidierung.....	261-269	78
	Büro zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung.....	266-269	80
XVI.	Regionalorganisationen.....	270-273	80
XVII.	Der Wirtschafts- und Sozialrat.....	274-281	81
	Verwirklichung einer kohärenteren Politik.....	280-281	83
XVIII.	Die Menschenrechtskommission.....	282-291	84
XIX.	Das Sekretariat.....	292-296	85
A.	Stärkere Unterstützung für den Generalsekretär.....	293-294	86
B.	Ein kompetentes und professionelles Sekretariat.....	295-296	86
XX.	Die Charta der Vereinten Nationen.....	297-302	87
Anhänge			
I.	Zusammenfassung der Empfehlungen.....		89
II.	Mitglieder und Aufgabenstellung der Hochrangigen Gruppe.....		105
III.	Sekretariat der Hochrangigen Gruppe.....		107
IV.	Tagungen der Hochrangigen Gruppe, regionale Konsultationen und thematische Arbeitstagungen.....		108

## Zusammenfassung

### Auf dem Weg zu einem neuen Sicherheitskonsens

Die Vereinten Nationen wurden 1945 vor allem mit dem Ziel geschaffen, "die kommenden Generationen vor der Geißel des Krieges zu bewahren" – um sicherzustellen, dass sich die Schrecken der beiden Weltkriege nie mehr wiederholen würden. Sechzig Jahre später ist uns nur allzu sehr bewusst, dass die größten Sicherheitsbedrohungen, denen wir uns heute und in den kommenden Jahrzehnten gegenübersehen, über von Staaten geführte Angriffskriege weit hinausgehen. Sie umfassen Armut, Infektionskrankheiten und Umweltzerstörung, Krieg und Gewalt innerhalb von Staaten, die Ausbreitung und den möglichen Einsatz von nuklearen, radiologischen, chemischen und biologischen Waffen, den Terrorismus und die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. Diese Bedrohungen gehen gleichermaßen von nichtstaatlichen Akteuren wie von Staaten aus und gefährden sowohl die menschliche Sicherheit als auch die Sicherheit von Staaten.

Die Sorge der Gründer der Vereinten Nationen galt der Sicherheit der Staaten. Wenn sie von der Schaffung eines neuen Systems der kollektiven Sicherheit sprachen, meinten sie dies im traditionellen militärischen Sinn: ein System, in dem sich Staaten zusammenschließen und einander zusichern, dass sie einen Angriff auf einen von ihnen als einen Angriff auf alle betrachten werden und in dem sie sich verpflichten, in einem solchen Fall kollektiv gegen den Aggressor vorzugehen. Gleichzeitig war ihnen dabei aber – schon lange, bevor die Idee der "menschlichen Sicherheit" an Boden gewann – sehr wohl bewusst, dass Sicherheit, wirtschaftliche Entwicklung und menschliche Freiheit unteilbar sind. Wie es in der Präambel der Charta heißt, wurden die Vereinten Nationen geschaffen, um "den Glauben an die Grundrechte des Menschen erneut zu bekräftigen" und "den sozialen Fortschritt und einen besseren Lebensstandard in größerer Freiheit zu fördern".

Die zentrale Herausforderung im 21. Jahrhundert besteht darin, alle diese Gedankenstränge zu vereinen und zu einem neuen und umfassenderen Verständnis dessen zu gelangen, was kollektive Sicherheit bedeutet – samt allen Verantwortlichkeiten, Verpflichtungen, Strategien und Institutionen, die notwendigerweise damit verbunden sind, wenn ein System der kollektiven Sicherheit wirksam, effizient und ausgewogen sein soll.

Wenn es einen neuen Sicherheitskonsens geben soll, muss er von der Einsicht ausgehen, dass bei der Auseinandersetzung mit den neuen und alten Bedrohungen, denen wir uns gegenübersehen, die an vorderster Front stehenden Akteure nach wie vor die einzelnen souveränen Staaten sind, deren Rolle und Verantwortlichkeit, wie auch deren Recht, respektiert zu werden, in der Charta der Vereinten Nationen umfassend anerkannt werden. Mehr als je zuvor kann im 21. Jahrhundert jedoch kein Staat nur auf sich gestellt handeln. Kollektive Strategien, kollektive Institutionen und ein Bewusstsein kollektiver Verantwortung sind unverzichtbar.

Die Argumente, die für die kollektive Sicherheit sprechen, stützen sich heute auf drei Säulen. Einmal machen die Bedrohungen der heutigen Zeit nicht vor nationalen Grenzen halt, sind miteinander verknüpft und müssen sowohl auf globaler und regionaler wie auch auf nationaler Ebene angegangen werden. Kein Staat, wie mächtig er auch sein mag, ist außerdem allein imstande, sich gegenüber den Bedrohungen der heutigen Zeit unverwundbar zu machen. Und schließlich kann man nicht davon ausgehen, dass jeder Staat stets fähig oder willens sein wird, seiner Verantwortung für den Schutz seiner eige-

nen Bevölkerung und seiner Verpflichtung, seine Nachbarn nicht zu schädigen, nachzukommen.

Wir dürfen die Schwierigkeit, zu einem neuen Konsens über die Bedeutung und die Aufgaben der kollektiven Sicherheit zu gelangen, nicht unterschätzen. Viele werden der Meinung sein, dass eine oder mehrere der von uns genannten Bedrohungen nicht wirklich eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellen. Einige mögen glauben, dass HIV/Aids zwar eine schreckliche Krankheit ist, aber keine Bedrohung der Sicherheit darstellt, oder dass der Terrorismus zwar einige Staaten bedroht, aber nicht alle, oder dass Bürgerkriege in Afrika zwar eine humanitäre Tragödie darstellen, aber gewiss kein Problem für die internationale Sicherheit, oder dass Armut ein Problem der Entwicklung ist, nicht jedoch der Sicherheit.

Unterschiede in Bezug auf Macht, Reichtum und Geografie bestimmen, was wir als die schwersten Bedrohungen unseres Überlebens und unseres Wohlergehens wahrnehmen. Unterschiedliche Schwerpunktsetzungen veranlassen uns, Bedrohungen abzutun, die von anderen als überlebensgefährdend empfunden werden. Eine unausgewogene Reaktion auf Bedrohungen führt zu einer weiteren Spaltung. Viele Menschen sind der Ansicht, dass das, was heute als kollektive Sicherheit gilt, einfach ein System zum Schutz der Reichen und Mächtigen ist. Derartige Wahrnehmungen stellen eine grundlegende Herausforderung für den Aufbau kollektiver Sicherheit in der heutigen Zeit dar. Um es geradeheraus zu sagen: Es kann keine kollektive Sicherheit geben, solange Bedrohungen nicht von allen Seiten als solche anerkannt werden. Selbsthilfe wird die Regel und Misstrauen wird an der Tagesordnung sein, und eine Zusammenarbeit zum langfristigen allseitigen Nutzen wird in weite Ferne rücken.

Was wir heute brauchen, ist nichts weniger als ein neuer Konsens zwischen brüchigen Allianzen, zwischen reichen und armen Nationen und zwischen Völkern, die – getrennt von einem offenbar immer breiteren kulturellen Abgrund – in gegenseitigem Misstrauen verharren. Das Wesen dieses Konsenses ist einfach: wir alle tragen eine gemeinsame Verantwortung für unsere gegenseitige Sicherheit. Der Prüfstein für diesen Konsens wird das konkrete Handeln sein.

### **Kollektive Sicherheit und die Notwendigkeit der Prävention**

Jedes Ereignis und jeder Prozess, der zum Tod vieler Menschen oder zur Verringerung von Lebenschancen führt und der die Staaten als das tragende Element des internationalen Systems untergräbt, ist eine Bedrohung der internationalen Sicherheit. Ausgehend von dieser Begriffsbestimmung lassen sich sechs Gruppen von Bedrohungen ermitteln, mit denen sich die Welt heute und in den kommenden Jahrzehnten befassen müssen:

- wirtschaftliche und soziale Bedrohungen, einschließlich Armut, Infektionskrankheiten und Umweltzerstörung
- zwischenstaatliche Konflikte
- innerstaatliche Konflikte, einschließlich Bürgerkrieg, Völkermord und andere massive Greuelthaten
- nukleare, radiologische, chemische und biologische Waffen
- Terrorismus
- grenzüberschreitende organisierte Kriminalität

In den ersten 60 Jahren ihres Bestehens haben die Vereinten Nationen auf entscheidende Weise zur Verringerung oder Milderung dieser Bedrohungen der internationalen Sicherheit beigetragen. Zwar gab es große Fehlschläge und schwere Mängel, doch wird nicht ausreichend gewürdigt, wie viele Erfolge erzielt und Beiträge geleistet wurden. Diese geben zur Hoffnung Anlass, dass sich die Organisation darauf einstellen kann, den neuen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts erfolgreich entgegenzutreten.

Die wichtigste Herausforderung für die Vereinten Nationen und ihre Mitglieder besteht darin, sicherzustellen, dass diejenigen der genannten Gefahren, die noch entfernt sind, nicht unmittelbar werden, und diejenigen, die bereits unmittelbar drohen, nicht tatsächlich zerstörerisch werden. Dazu bedarf es eines Rahmens für präventives Handeln, der gegen alle diese Bedrohungen auf die Art und Weise vorgeht, die in den verschiedenen Teilen der Welt am meisten Resonanz findet. Vor allem aber wird Führungskraft auf innerstaatlicher wie auch internationaler Ebene notwendig sein, um rasch, entschieden und kollektiv gegen alle diese Bedrohungen – von HIV/Aids bis zum Nuklearterrorismus – vorzugehen, bevor sie ihre zerstörerische Wirkung voll entfalten können.

Wir beginnen unsere Beschreibung möglicher Präventivmaßnahmen mit der Entwicklung, da diese die unabdingbare Grundlage für ein System der kollektiven Sicherheit ist, das Prävention ernst nimmt. Entwicklung spielt eine vielfältige Rolle. Sie hilft, Armut, Infektionskrankheiten und Umweltzerstörung zu bekämpfen, die Millionen von Menschenleben fordern und die menschliche Sicherheit bedrohen. Sie hilft in entscheidender Weise den Staaten, die Erosion der Staatskapazität, die zur Bewältigung nahezu aller Arten von Bedrohungen unverzichtbar ist, zu verhindern oder rückgängig zu machen. Und sie ist schließlich Teil einer langfristigen Strategie zur Verhütung von Bürgerkriegen und zur Auseinandersetzung mit dem Umfeld, in dem Terrorismus und organisiertes Verbrechen gedeihen.

### **Kollektive Sicherheit und die Anwendung von Gewalt**

Was geschieht, wenn die friedliche Prävention misslingt? Wenn keine der bisher beschriebenen Präventivmaßnahmen ein Abgleiten in Krieg und Chaos aufhalten kann? Wenn entfernte Bedrohungen akut werden? Oder wenn akute Bedrohungen Realität werden? Oder wenn eine nicht akute Bedrohung sich nichtsdestoweniger realisiert und alle Gegenmaßnahmen, außer der Anwendung von Gewalt, aussichtslos erscheinen?

Wir befassen uns hier mit den Umständen, unter denen wirksame kollektive Sicherheit der Unterstützung durch militärische Gewalt bedarf, und wenden uns zunächst den Regeln des Völkerrechts zu, denen jeder Beschluss, einen Krieg zu beginnen, unterliegen muss, wenn nicht Anarchie herrschen soll. Es gilt zwischen Situationen zu unterscheiden, in denen ein Staat geltend macht, in Selbstverteidigung zu handeln, Situationen, in denen ein Staat andere außerhalb seiner Grenzen bedroht, und Situationen, in denen die Bedrohung primär innerstaatlicher Natur ist und es um die Verantwortlichkeit für den Schutz der eigenen Bevölkerung eines Staates geht. Wir glauben, dass in all diesen Fällen die Charta der Vereinten Nationen, wenn sie richtig verstanden und angewandt wird, der Aufgabe gerecht wird: Der Anwendungsbereich des Artikels 51 wird seit langem verstanden und braucht weder ausgeweitet noch eingeschränkt zu werden, und Kapitel VII erteilt dem Sicherheitsrat die umfassende Ermächtigung, sich mit jeder Art von Bedrohung zu befassen, der sich Staaten möglicherweise gegenübersehen. Es geht nicht darum, Alternativen zum Sicherheitsrat als Quelle der Autorität zu finden, sondern vielmehr darum, zu erreichen, dass er besser als bisher funktioniert.

Die Tatsache, dass Gewalt rechtens angewandt werden *kann*, bedeutet nicht immer, dass man sie guten Gewissens und vernünftigerweise auch tatsächlich anwenden *sollte*. Wir nennen einen Katalog von Leitlinien – fünf Legitimitätskriterien –, die der Sicherheitsrat (und alle anderen, die an solchen Entscheidungen beteiligt sind) unserer Ansicht nach stets berücksichtigen sollte, wenn er erwägt, militärische Gewalt zu genehmigen oder anzuwenden. Die Annahme dieser Leitlinien (Ernst der Bedrohung, Redlichkeit der Motive, Anwendung als letztes Mittel, Verhältnismäßigkeit der Mittel und Angemessenheit der Folgen) wird nicht dazu führen, dass wie auf Knopfdruck voraussagbare einvernehmliche Schlussfolgerungen gezogen werden; sie sollte jedoch die Chance auf die Herbeiführung eines internationalen Konsenses in Fragen, die in den letzten Jahren tiefe Spaltungen verursacht haben, erheblich verbessern.

Wir befassen uns hier außerdem mit den anderen wichtigen Fragen, die während gewalttätiger Konflikte und danach entstehen, insbesondere mit den erforderlichen Kapazitäten für die Friedensdurchsetzung, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung und den Schutz von Zivilpersonen. Ein Leitmotiv dabei ist die Notwendigkeit, dass alle Mitglieder der internationalen Gemeinschaft, entwickelte Länder wie auch Entwicklungsländer, einsetzbare militärische Ressourcen viel bereitwilliger bereitstellen und unterstützen müssen. Leere Gesten sind wohlfeil; ein wirksames, effizientes und ausgewogenes System der kollektiven Sicherheit erfordert echtes Engagement.

### **Eine wirksamere Organisation der Vereinten Nationen für das 21. Jahrhundert**

In der Absicht ihrer Gründer waren die Vereinten Nationen nie eine utopische Vorstellung. Sie sollten vielmehr ein funktionierendes System der kollektiven Sicherheit bilden. Die Charta der Vereinten Nationen verlieh den mächtigsten Staaten die ständige Mitgliedschaft und das Vetorecht im Sicherheitsrat. Dafür wurde von ihnen erwartet, ihre Macht zu Gunsten des Allgemeinwohls einzusetzen sowie das Völkerrecht zu fördern und einzuhalten. Harry Truman, der damalige Präsident der Vereinigten Staaten, formulierte es in seiner Rede bei der abschließenden Plenarsitzung der Gründungskonferenz der Organisation der Vereinten Nationen folgendermaßen: "Wir alle – mögen wir noch so stark sein – müssen anerkennen, dass wir uns nicht erlauben dürfen, immer so zu handeln wie es uns gefällt."

Wenn man die Frage der Reform der Vereinten Nationen angeht, ist es heute ebenso wichtig wie 1945, Macht mit Prinzipien zu verbinden. Empfehlungen, die die zugrunde liegenden machtpolitischen Realitäten ignorieren, sind zum Scheitern oder zur Irrelevanz verurteilt; umgekehrt ist es unwahrscheinlich, dass Empfehlungen, die lediglich die nackten Machtverhältnisse widerspiegeln und keinen Versuch machen, internationale Prinzipien zu stärken, die erforderliche breite Akzeptanz gewinnen, um auf internationaler Ebene Verhaltensänderungen herbeizuführen.

Änderungsvorschläge sollten einem echten Bedarf Rechnung tragen. Änderungen um ihrer selbst willen werden mit ziemlicher Wahrscheinlichkeit zu denselben endlosen Reformdebatten führen wie im vergangenen Jahrzehnt. Der Prüfstein besteht darin, inwieweit die vorgeschlagene Änderung hilft, eine virulent gewordene Bedrohung zu bewältigen.

Wir haben während der gesamten Arbeit der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel nach institutionellen Schwachstellen Ausschau gehalten, die bei den gegenwärtigen Antwortmaßnahmen auf Bedrohungen bestehen. Die folgenden Probleme müssen am dringendsten behoben werden:

- Die Generalversammlung hat an Vitalität eingebüßt; oft gelingt es ihr nicht, sich wirksam und konzentriert mit den vordringlichsten Fragen auseinanderzusetzen.
- Der Sicherheitsrat wird in Zukunft proaktiver vorgehen müssen. Damit dies geschieht, sollten diejenigen, die finanziell, militärisch und auf diplomatischem Gebiet am meisten zu den Vereinten Nationen beitragen, mehr an den Entscheidungsprozessen beteiligt werden, und diejenigen, die an den Entscheidungsprozessen beteiligt sind, sollten mehr zu den Vereinten Nationen beitragen. Der Sicherheitsrat braucht größere Glaubwürdigkeit, Legitimität und Repräsentativität, um alle Anforderungen erfüllen zu können, die wir an ihn stellen.
- Es besteht eine große institutionelle Lücke bei der Auseinandersetzung mit den Problemen von besonders belasteten Staaten und Staaten, die einen Konflikt überwunden haben. Diese Länder leiden oft unter einem Defizit an Aufmerksamkeit, politischer Anleitung und Ressourcen.
- Der Sicherheitsrat hat die potenziellen Vorteile der Zusammenarbeit mit regionalen und subregionalen Organisationen nicht voll ausgeschöpft.
- Es bedarf neuer institutioneller Regelungen, um sich mit den wirtschaftlichen und sozialen Bedrohungen der internationalen Sicherheit auseinanderzusetzen.
- Die Menschenrechtskommission leidet an einem Legitimitätsdefizit, das den Ruf der Vereinten Nationen insgesamt in Zweifel zieht.
- Das Sekretariat braucht höhere Professionalität und eine bessere Organisation, damit es zu einem weitaus stärker abgestimmten Vorgehen in der Lage ist.

Die von uns vorgeschlagenen Reformen werden für sich allein genommen die Vereinten Nationen nicht wirksamer machen. Wenn die Mitgliedstaaten kein Einvernehmen über den in diesem Bericht skizzierten Sicherheitskonsens erzielen, werden die Vereinten Nationen nicht ihre volle Leistungsfähigkeit entfalten können. Ihre Institutionen werden nur so stark sein wie die Energie, die Ressourcen und die Aufmerksamkeit, die die Mitgliedstaaten und deren Führer auf sie verwenden.

## Erster Teil

# Auf dem Weg zu einem neuen Sicherheitskonsens

### *Zusammenfassung*

Die Vereinten Nationen wurden 1945 vor allem mit dem Ziel geschaffen, "die kommenden Generationen vor der Geißel des Krieges zu bewahren" – um sicherzustellen, dass sich die Schrecken der beiden Weltkriege nie mehr wiederholen würden. Sechzig Jahre später ist uns nur allzu sehr bewusst, dass die größten Sicherheitsbedrohungen, denen wir uns heute und in den kommenden Jahrzehnten gegenübersehen, über von Staaten geführte Angriffskriege weit hinausgehen. Sie umfassen Armut, Infektionskrankheiten und Umweltzerstörung, Krieg und Gewalt innerhalb von Staaten, die Ausbreitung und den möglichen Einsatz von nuklearen, radiologischen, chemischen und biologischen Waffen, den Terrorismus und die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. Diese Bedrohungen gehen gleichermaßen von nichtstaatlichen Akteuren wie von Staaten aus und gefährden sowohl die menschliche Sicherheit als auch die Sicherheit von Staaten.

Die Sorge der Gründer der Vereinten Nationen galt der Sicherheit der Staaten. Wenn sie von der Schaffung eines neuen Systems der kollektiven Sicherheit sprachen, meinten sie dies im traditionellen militärischen Sinn: ein System, in dem sich Staaten zusammenschließen und einander zusichern, dass sie einen Angriff auf einen von ihnen als einen Angriff auf alle betrachten werden und in dem sie sich verpflichten, in einem solchen Fall kollektiv gegen den Aggressor vorzugehen. Gleichzeitig war ihnen dabei aber – schon lange, bevor die Idee der "menschlichen Sicherheit" an Boden gewann – sehr wohl bewusst, dass Sicherheit, wirtschaftliche Entwicklung und menschliche Freiheit unteilbar sind. Wie es in der Präambel der Charta heißt, wurden die Vereinten Nationen geschaffen, um "den Glauben an die Grundrechte des Menschen erneut zu bekräftigen" und "den sozialen Fortschritt und einen besseren Lebensstandard in größerer Freiheit zu fördern".

Die zentrale Herausforderung im 21. Jahrhundert besteht darin, alle diese Gedankenstränge zu vereinen und zu einem neuen und umfassenderen Verständnis dessen zu gelangen, was kollektive Sicherheit bedeutet – samt allen Verantwortlichkeiten, Verpflichtungen, Strategien und Institutionen, die notwendigerweise damit verbunden sind, wenn ein System der kollektiven Sicherheit wirksam, effizient und ausgewogen sein soll.

Wenn es einen neuen Sicherheitskonsens geben soll, muss er von der Einsicht ausgehen, dass bei der Auseinandersetzung mit den neuen und alten Bedrohungen, denen wir uns gegenübersehen, die an vorderster Front stehenden Akteure nach wie vor die einzelnen souveränen Staaten sind, deren Rolle und Verantwortlichkeit, wie auch deren Recht, respektiert zu werden, in der Charta der Vereinten Nationen umfassend anerkannt werden. Mehr als je zuvor kann im 21. Jahrhundert jedoch kein Staat nur auf sich gestellt handeln. Kollektive Strategien, kollektive Institutionen und ein Bewusstsein kollektiver Verantwortung sind unverzichtbar.

Die Argumente, die für die kollektive Sicherheit sprechen, stützen sich heute auf drei Säulen. Einmal machen die Bedrohungen der heutigen Zeit nicht vor nationalen Grenzen halt, sind miteinander verknüpft und müssen sowohl auf globaler und regionaler wie auch auf nationaler Ebene angegangen werden. Kein Staat, wie mächtig er auch sein mag, ist außerdem allein imstande, sich gegenüber den Bedrohungen der heutigen Zeit unverwundbar zu machen. Und schließlich kann man nicht davon ausgehen, dass jeder

Staat stets fähig oder willens sein wird, seiner Verantwortung für den Schutz seiner eigenen Bevölkerung und seiner Verpflichtung, seine Nachbarn nicht zu schädigen, nachzukommen.

Wir dürfen die Schwierigkeit, zu einem neuen Konsens über die Bedeutung und die Aufgaben der kollektiven Sicherheit zu gelangen, nicht unterschätzen. Viele werden der Meinung sein, dass eine oder mehrere der von uns genannten Bedrohungen nicht wirklich eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellen. Einige mögen glauben, dass HIV/Aids zwar eine schreckliche Krankheit ist, aber keine Bedrohung der Sicherheit darstellt, oder dass der Terrorismus zwar einige Staaten bedroht, aber nicht alle, oder dass Bürgerkriege in Afrika zwar eine humanitäre Tragödie darstellen, aber gewiss kein Problem für die internationale Sicherheit, oder dass Armut ein Problem der Entwicklung ist, nicht jedoch der Sicherheit.

Unterschiede in Bezug auf Macht, Reichtum und Geografie bestimmen, was wir als die schwersten Bedrohungen unseres Überlebens und unseres Wohlergehens wahrnehmen. Unterschiedliche Schwerpunktsetzungen veranlassen uns, Bedrohungen abzutun, die von anderen als überlebensgefährdend empfunden werden. Eine unausgewogene Reaktion auf Bedrohungen führt zu einer weiteren Spaltung. Viele Menschen sind der Ansicht, dass das, was heute als kollektive Sicherheit gilt, einfach ein System zum Schutz der Reichen und Mächtigen ist. Derartige Wahrnehmungen stellen eine grundlegende Herausforderung für den Aufbau kollektiver Sicherheit in der heutigen Zeit dar. Um es geradeheraus zu sagen: Es kann keine kollektive Sicherheit geben, solange Bedrohungen nicht von allen Seiten als solche anerkannt werden. Selbsthilfe wird die Regel und Misstrauen wird an der Tagesordnung sein, und eine Zusammenarbeit zum langfristigen allseitigen Nutzen wird in weite Ferne rücken.

Was wir heute brauchen, ist nichts weniger als ein neuer Konsens zwischen brüchigen Allianzen, zwischen reichen und armen Nationen und zwischen Völkern, die – getrennt von einem offenbar immer breiteren kulturellen Abgrund – in gegenseitigem Misstrauen verharren. Das Wesen dieses Konsenses ist einfach: wir alle tragen eine gemeinsame Verantwortung für unsere gegenseitige Sicherheit. Der Prüfstein für diesen Konsens wird das konkrete Handeln sein.

## I. Verschiedene Welten: 1945 und 2005

1. Die Vereinten Nationen wurden aus einem Geist des Optimismus geboren, der noch unter dem Eindruck des Endes des Zweiten Weltkriegs stand und von dem Willen beseelt war, eine Wiederholung seiner Schrecken und der des ihm vorangegangenen Weltkriegs zu vermeiden. Für viele der am meisten von den beiden Weltkriegen traumatisierten Staaten war das Experiment erfolgreich. Während der folgenden 60 Jahre konnten viele Teile der Welt in bisher nicht dagewesenem Maße Frieden und Prosperität genießen. Die Dynamik und die Spannungen, die zum Zweiten Weltkrieg geführt hatten, wurden begraben, ein Krieg zwischen den Großmächten wurde vermieden, und in Europa entstand ein stabiler Frieden. Japan, Deutschland und Italien wurden erfolgreich in die Völkerfamilie integriert und sind heute der zweit-, dritt- bzw. sechstgrößte Beitragszahler der Vereinten Nationen.

2. In den ersten 30 Jahren des Bestehens der Vereinten Nationen entstanden Dutzende neuer Staaten aus Kolonialsystemen, die bis in neuere Zeit die Hälfte der Menschheit an eine Handvoll von Hauptstädten banden. Während dieser Zeit war es ein bahnbrechender

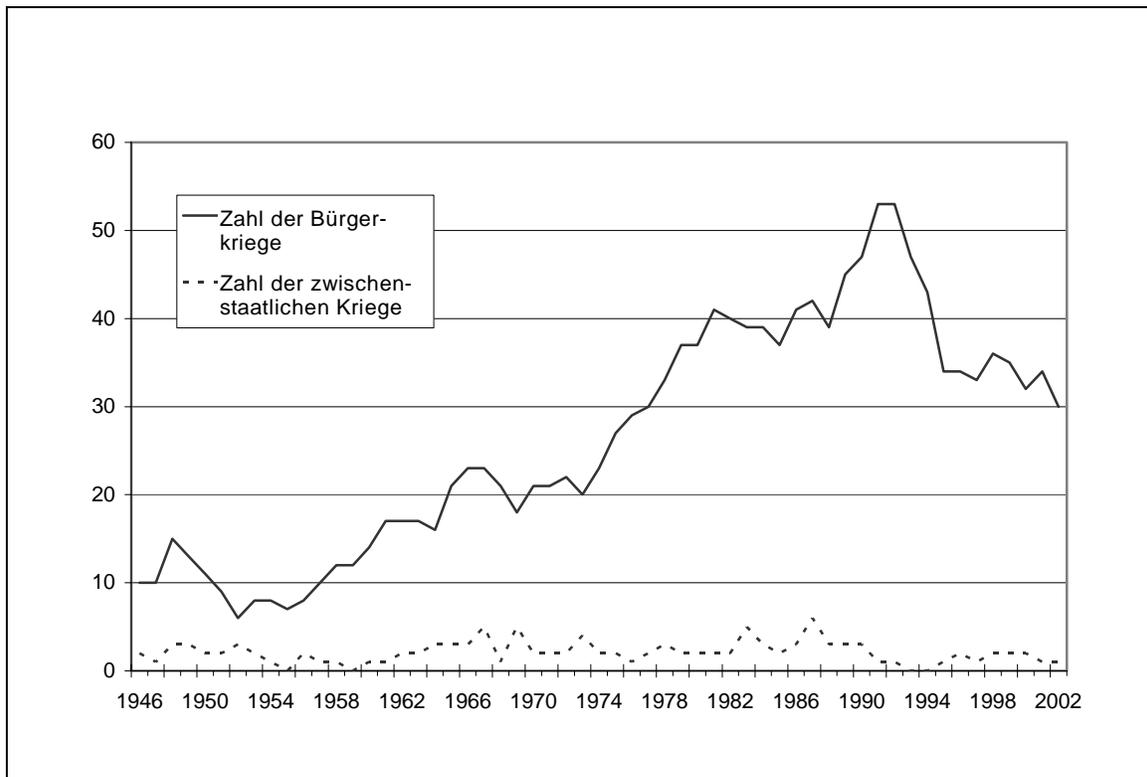
Beitrag der Vereinten Nationen, bei der Entstehung neuer Staaten Geburtshilfe zu leisten. Die Entkolonialisierung veränderte ihrerseits die Vereinten Nationen. Bei ihrer Gründung im Jahr 1945 hatten die Vereinten Nationen 51 Mitglieder; heute sind es 191. Die Generalversammlung, der zunächst einander sehr ähnliche Staaten angehörten, wandelte sich zu einem Organ mit einer enorm vielfältigen Mitgliedschaft. Mitte der 1960er Jahre bildeten die Entwicklungsländer eine Mehrheit in der Generalversammlung und gewannen dadurch eine Stimme in der internationalen Politik, die ihnen außerhalb dieser Institution weitgehend versagt blieb.

3. Die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts war durch den Kampf dieser neuen Staaten gekennzeichnet, ihr eigenes Überleben und das Wohlergehen ihrer Bürger zu sichern. Sie erbten willkürlich gezogene Kolonialgrenzen und Kolonialwirtschaften, die darauf ausgerichtet waren, den Bedürfnissen der Metropole zu dienen. Der Eintritt in die Unabhängigkeit war der Beginn eines Wettlaufs zur Ausbildung von Fachleuten und zur Entwicklung des professionellen, wissenschaftlichen und technischen Sachverstands, um moderne Staaten und Volkswirtschaften lenken zu können. All dies fand in einer Zeit statt, in der hohe Erwartungen in die Leistungen des Staates gesetzt wurden, als die meisten Modelle für das Wirtschaftswachstum eine umfangreiche staatliche Kontrolle zugrunde legten.

4. In den letzten 40 Jahren ist die Lebenserwartung in den Entwicklungsländern um 20 Jahre gestiegen, und das Pro-Kopf-Einkommen hat sich in Ländern wie Botsuana, Brasilien, China, der Republik Korea und der Türkei in weniger als einem Drittel der Zeit, die etwa ein Jahrhundert zuvor das Vereinigte Königreich oder die Vereinigten Staaten benötigt hatten, verdoppelt. Trotz dieser Fortschritte blieben jedoch große Teile der Welt in lebensbedrohender Armut gefangen. In Afrika südlich der Sahara wurde zwischen 1975 und 1999 insgesamt kein Anstieg des Pro-Kopf-Einkommens verzeichnet.

5. Zu Beginn der 1980er Jahre sahen sich viele dieser neuen Staaten Krisen der staatlichen Kapazität und Legitimität gegenüber, die in der Zunahme innerstaatlicher Kriege ihren Ausdruck fanden, die in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zur dominierenden Form der Kriegsführung wurden (siehe Abb. I).

Abbildung I  
Kriege, 1946-2002



Quelle: Institut für Friedens- und Konfliktforschung an der Universität Uppsala und Internationales Friedensforschungsinstitut Oslo

6. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts sind diese Kämpfe keineswegs zu Ende. Mehr als eine Milliarde Menschen haben keinen Zugang zu sauberem Wasser, mehr als zwei Milliarden haben keinen Zugang zu adäquater Abwasserentsorgung und mehr als drei Millionen Menschen sterben jährlich an wasserbedingten Krankheiten. Vierzehn Millionen Menschen, darunter sechs Millionen Kinder, sterben jedes Jahr an Hunger. Im Jahr 2000 gab es 842 Millionen unterernährte Menschen, von denen 95 Prozent in armen Ländern lebten.

7. Nahezu 30 Millionen Menschen in Afrika leiden heute an HIV/Aids. In den am schwersten betroffenen Staaten trifft es besonders die städtischen Eliten mittleren Alters, wodurch die Staatskapazität geschwächt und die Wirtschaftsaktivität dieser Gruppe, die die produktivste eines Staates sein sollte, drastisch verringert wird. Die steigende Zahl infizierter Frauen und Kinder bedroht die Nahrungsmittel- und Agrarproduktion. Werden diese Entwicklungen nicht rückgängig gemacht, so droht einigen dieser Staaten unter der doppelten Last von Armut und HIV/Aids der Zusammenbruch.

8. Die Entkolonialisierung war nur eine der Kräfte, die die Vereinten Nationen formten. Die Gründer der Vereinten Nationen sahen nicht voraus, dass die Vereinigten Staaten und die ehemalige Sowjetunion schon bald auf den Pfad einer weltweiten Rivalität einschwenken sollten und Zehntausende von Kernwaffen entwickeln und dislozieren würden, die ausgereicht hätten, um die Welt mehrfach zu zerstören.

9. Die Beherrschung der zerstörerischen Kapazität der Nukleartechnik und die positive Nutzung ihrer vielversprechenden Möglichkeiten wurden zu einem zentralen Bestandteil der Arbeit der Vereinten Nationen. Die allererste Resolution, die 1946 von der Generalversammlung verabschiedet wurde, forderte die Abrüstung von "Waffen, die zur Massenvernichtung geeignet sind".

10. Während der nächsten 45 Jahre wurde die Weltpolitik weitgehend vom Kalten Krieg geprägt. Die Rivalität zwischen den Vereinigten Staaten und der ehemaligen Sowjetunion blockierte den Sicherheitsrat und hinderte ihn daran, bei der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit eine dominante Rolle zu spielen. Bis zum historischen Zusammenbruch der ehemaligen Sowjetunion und dem Ende der kommunistischen Herrschaft in Osteuropa wurden nahezu alle bewaffneten Konflikte und Befreiungskämpfe durch das Prisma der Ost-West-Rivalität gesehen.

11. Dennoch hätte die Welt nach 1945 ohne die Vereinten Nationen sehr wahrscheinlich mehr Blutvergießen gesehen. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts gab es weniger zwischenstaatliche Kriege als in der ersten Hälfte. Wenn man bedenkt, dass sich die Zahl der Staaten im selben Zeitraum nahezu vervierfachte, wäre ein entsprechender markanter Anstieg der zwischenstaatlichen Kriege zu erwarten gewesen. Dies trat jedoch nicht ein, wozu die Vereinten Nationen beigetragen haben. Sie verringerten die Gefahr zwischenstaatlicher Kriege in mehrfacher Weise. Durch die Erfindung der friedenssichernden Maßnahmen wurde der Frieden gefördert; der Generalsekretär wurde auf diplomatischem Weg tätig; Streitigkeiten wurden durch den Internationalen Gerichtshof beigelegt; das feste Gebot gegen Angriffskriege wurde eingehalten.

12. Mit dem dramatischen, aber friedlichen Ende des Kalten Krieges eröffnete sich eine Chance für eine Blütephase der kollektiven Sicherheit. In den ersten Jahren nach dem Ende des Kalten Krieges schienen die Anzeichen auf eine neue Rolle für die Vereinten Nationen hinzudeuten. 1990 genehmigte der Sicherheitsrat zur Befreiung Kuwaits die Anwendung von Gewalt gegen Irak. Der Rat erweiterte die Auslegung des Begriffs der "Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit", um eine Intervention für humanitäre Ziele in Somalia zu genehmigen. Die Vereinten Nationen trugen zur Beendigung mehrerer lange anhaltender Kriege in Zentralamerika und im Südlichen Afrika bei.

13. Dieser Phase war jedoch nur kurze Dauer beschieden. Schon bald wurde ersichtlich, dass die Vereinten Nationen die Fesseln des Kalten Krieges gegen die Zwangsjacke der Selbstgefälligkeit der Mitgliedstaaten und der Indifferenz der Großmächte eingetauscht hatten. Obwohl die Vereinten Nationen das Konzept der "menschlichen Sicherheit" ins Leben gerufen hatten, erwiesen sie sich als unzureichend dafür gewappnet, diese auch zu gewährleisten. Alte regionale Konflikte, wie der zwischen Israel und Palästina und der Kaschmir-Konflikt, blieben ungelöst. Die Untätigkeit angesichts von ethnischer Säuberung und Völkermord in Ruanda und Bosnien führte zu einem Verlust an internationaler Unterstützung. Der Optimismus wich einem neuen Zynismus im Hinblick auf die Bereitschaft der Staaten, die Organisation zu unterstützen.

14. Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in New York und Washington zeichnete sich für einen Augenblick die Möglichkeit einer Erneuerung des Gedankens der kollektiven Sicherheit ab. Am 12. September 2001 verabschiedete der Sicherheitsrat auf Initiative Frankreichs einstimmig die Resolution 1368 (2001), in der die Anschläge verurteilt und der Weg für eine in Selbstverteidigung unter der Führung der Vereinigten Staaten durchgeführte Militäraktion gegen das Taliban-Regime freigemacht wurde. Am selben Tag verurteilte auch die Generalversammlung den Terrorismus und die Anschläge. Am 28. September 2001 verabschiedete der Sicherheitsrat die Resolution 1373 (2001), durch die alle

Mitgliedstaaten verpflichtet wurden, nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus zu ergreifen. Drei Monate später wurde unter dem Vorsitz der Vereinten Nationen das Übereinkommen von Bonn geschlossen, mit dem eine Interimsregierung anstelle des abgesetzten Taliban-Regimes geschaffen wurde. Die Vereinten Nationen standen als Wächter des Friedensprozesses der Interimsregierung in Afghanistan zur Seite und waren bei der Ausarbeitung der neuen Verfassung des Landes behilflich.

15. Diese internationale Entschlossenheit währte nur einige Monate und wurde durch die Spaltungen wegen des Krieges unter der Führung der Vereinigten Staaten in Irak im Jahr 2003 wieder untergraben.

16. Die Anschläge vom 11. September 2001 machten deutlich, dass die Staaten ebenso wie die Einrichtungen der kollektiven Sicherheit mit der sich ändernden Natur der Bedrohungen nicht Schritt gehalten haben. Im Gefolge der technologischen Revolution, die die Welt der Kommunikation, der Informationsverarbeitung, der Gesundheit und des Verkehrs radikal verändert hat, sind die Grenzen durchlässig geworden, Migrationsmuster haben sich verändert, und Menschen auf der ganzen Welt können mit einer noch bis vor zwei Jahrzehnten unvorstellbaren Geschwindigkeit Informationen austauschen. Diese Veränderungen haben große Vorteile mit sich gebracht, bergen aber auch ein hohes Schadenspotenzial. Immer kleinere Gruppen von Personen können immer größeren Schaden anrichten, ohne dabei die Unterstützung durch einen Staat zu benötigen. Eine neue Bedrohung, die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, untergräbt die Rechtsstaatlichkeit innerhalb der Landesgrenzen und über diese hinweg. Technologien, die das tägliche Leben verbessern sollen, können zu Werkzeugen der Aggression werden. Die Auswirkungen dieser Veränderungen werden noch nicht zur Gänze verstanden, sie sind jedoch Anzeichen eines grundlegend unterschiedlichen Sicherheitsklimas – in dem einzigartigen Chancen zur Zusammenarbeit beispiellose Möglichkeiten der Zerstörung gegenüberstehen.

## **II. Das Argument für umfassende kollektive Sicherheit**

### **A. Bedrohungen ohne Grenzen**

17. Die Bedrohungen, denen wir uns gegenübersehen, sind heute mehr denn je zuvor miteinander verknüpft; wird einer bedroht, so werden dadurch gleichzeitig alle bedroht. Die wechselseitige Verwundbarkeit sowohl der Schwachen wie auch der Starken ist nie klarer zutage getreten.

18. Die weltweite Wirtschaftsintegration bedeutet, dass ein schwerer Terroranschlag irgendwo in den entwickelten Ländern verheerende Folgen für das Wohlergehen von Millionen Menschen in den Entwicklungsländern hätte. Schätzungen der Weltbank zufolge erhöhte sich allein durch die Anschläge vom 11. September 2001 die Zahl der in Armut lebenden Menschen um 10 Millionen; die Gesamtkosten für die Weltwirtschaft dürften sich auf mehr als 80 Milliarden Dollar belaufen. Diese Zahlen würden im Falle von Nuklearterrorismus noch bei weitem übertroffen werden.

19. In ähnlicher Weise kann auch die Sicherheit selbst des wohlhabendsten Staates zur Geisel der Fähigkeit des ärmsten Staates werden, eine neu auftretende Krankheit einzudämmen. Da internationale Flüge kürzer sind als die Inkubationszeiten vieler Infektionskrankheiten, kann jeder der jährlich etwa 700 Millionen internationalen Flugpassagiere ohne es zu wissen zu einem globalen Krankheitsträger werden. Das Schwere Akute Respiratorische Syndrom (SARS) verbreitete sich innerhalb von drei Monaten auf 30 Länder, er-

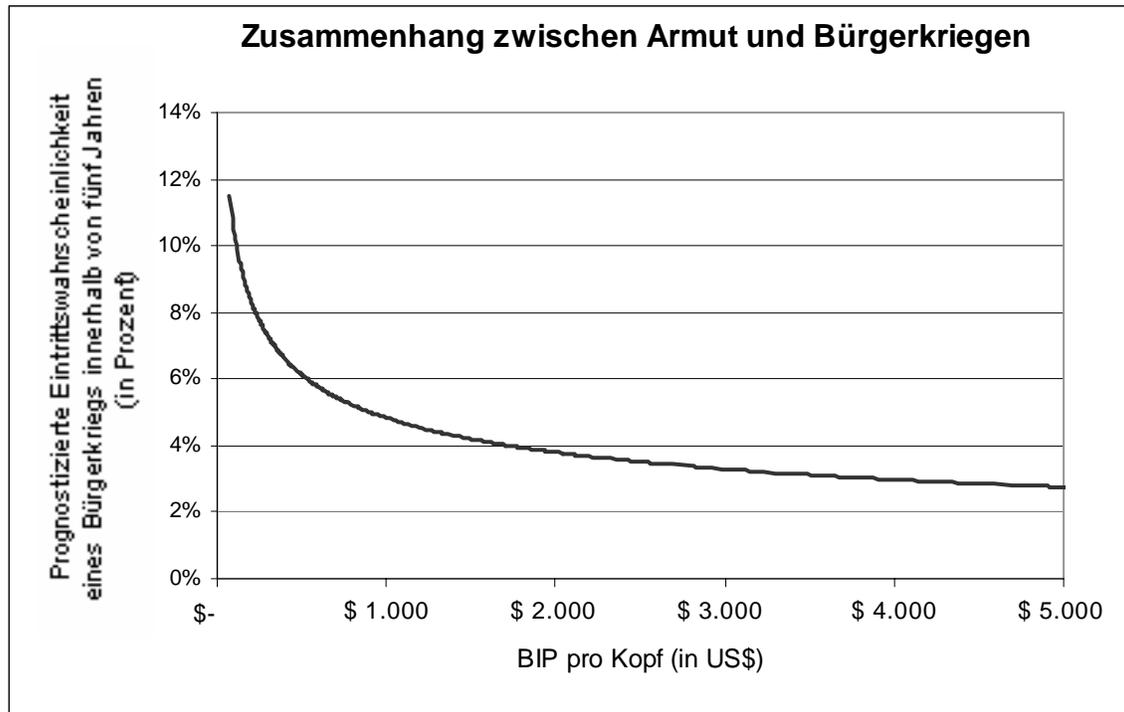
fasste mehr als 8.000 Menschen und forderte fast 700 Todesopfer. Die Grippeepidemie von 1919 forderte in einem Zeitraum von weniger als einem Jahr gar 100 Millionen Menschenleben, weit mehr als der gesamte Erste Weltkrieg. Heute könnte ein ähnliches Virus in einem Bruchteil dieser Zeit Dutzende Millionen töten.

20. Jede Bedrohung der internationalen Sicherheit vergrößert heute das Risiko anderer Bedrohungen. Die Weiterverbreitung von Kernwaffen durch Staaten erhöht die Verfügbarkeit des Materials und der Technologien, die Terroristen benötigen, um Atomwaffen zu erwerben. Die unwirksame Kontrolle der Grenzen durch Staaten und der Transit durch das Gebiet schwacher Staaten erleichtern nichtstaatlichen Akteuren den Handel mit Kernmaterial und Nukleartechnologien.

21. Internationale Terroristengruppen nutzen schwache Staaten als Zufluchtsort. Klagen über Armut, ausländische Besetzung und das Fehlen von Menschenrechten und Demokratie, religiöse und andere Intoleranz sowie zivile Gewalt sind ein teuflisches Gemisch, das ihnen die Rekrutierung neuer Mitglieder erleichtert und das in Gegenden, in denen sich Bürgerkriege und regionale Konflikte überschneiden, häufig anzutreffen ist. In den letzten Jahren konnten Terroristen einen Teil ihrer Aktivitäten finanzieren und große Geldsummen bewegen, indem sie in Ländern, in denen Bürgerkrieg herrschte, Zugang zu wertvollen Stoffen wie Drogen gewannen.

22. Armut, Infektionskrankheiten, Umweltzerstörung und Krieg verstärken einander in einem tödlichen Kreislauf. Armut (gemessen am Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt oder BIP) steht in einem engen Zusammenhang mit dem Ausbruch von Bürgerkriegen (siehe Abb. II). Krankheiten wie Malaria und HIV/Aids sind nach wie vor für den Tod vieler Menschen verantwortlich und machen die Armut noch schlimmer. Krankheit und Armut sind wiederum mit Umweltzerstörung verbunden; durch den Klimawandel verschärft sich das Auftreten von Infektionskrankheiten wie Malaria und Dengue-Fieber. Umweltbelastungen, verursacht durch Bevölkerungsdruck und Knappheit an Land und anderen natürlichen Ressourcen, können zu ziviler Gewalt beitragen.

Abbildung II  
Zusammenhang zwischen Armut und Bürgerkriegen



*Quelle:* Forschungsarbeiten von Macartan Humphreys (Columbia University) auf der Grundlage von Daten, die von der Weltbank, dem Institut für Friedens- und Konfliktforschung an der Universität Uppsala und dem Internationalen Friedensforschungsinstitut Oslo zur Verfügung gestellt wurden.

23. Viele der ernsthaftesten Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit werden durch die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität begünstigt. Korruption, illegaler Handel und Geldwäsche tragen zur Schwächung der Staaten bei, behindern das Wirtschaftswachstum und untergraben die Demokratie. Diese Aktivitäten schaffen somit ein gedeihliches Umfeld für zivile Konflikte. Besonders besorgniserregend ist die Vorstellung, dass organisierte kriminelle Gruppen Terroristen zu nuklearen, radiologischen, chemischen oder biologischen Waffen verhelfen. Der zunehmende Drogenhandel ist zum Teil für den raschen Anstieg der HIV/Aids-Infektionen, insbesondere in Osteuropa und in Teilen Asiens, verantwortlich. Schließlich unterminieren organisierte kriminelle Tätigkeiten Maßnahmen zur Friedenskonsolidierung und heizen durch den illegalen Handel mit Konflikt-Rohstoffen und Kleinwaffen zahlreiche Bürgerkriege an.

## B. Die Grenzen des Selbstschutzes

24. Kein Staat, wie mächtig er auch sein mag, ist allein im Stande, sich gegenüber den Bedrohungen der heutigen Zeit unverwundbar zu machen. Jeder Staat braucht die Kooperation anderer Staaten, um Sicherheit zu erlangen. Es liegt daher im Interesse eines jeden Staates, mit anderen Staaten zusammenzuarbeiten, um deren dringendste Bedrohungen an-

zugehen, da so die größte Wahrscheinlichkeit besteht, dass die anderen wiederum mit ihm zusammenarbeiten, um die für ihn vorrangigen Bedrohungen auszuräumen.

25. Nehmen wir als Beispiel die Gefahr des Nuklearterrorismus. Expertenschätzungen zufolge müssten Terroristen, die sich 50 Kilogramm hochangereichertes Uran verschafft haben (eine Menge, die in sechs 1-Liter-Milchkartons passen würde), dieses nur über die Grenzen schmuggeln und könnten dann einen improvisierten Nuklearsprengkörper bauen, der eine mittelgroße Stadt dem Erdboden gleich machen könnte. Grenzkontrollen werden nicht ausreichen, um sich gegen eine solche Bedrohung zu schützen. Wenn die Gefahr des nuklearen Terrorismus ausgeräumt werden soll, ist es nötig, dass starke wie auch schwache Staaten zusammenarbeiten, um die Bestände an hochangereichertem Uran zu sichern, Container in Häfen besser zu schützen und neue Regelungen für die Anreicherung von Uran zu vereinbaren. Die Zusammenarbeit der Staaten durch den Austausch nachrichtendienstlicher Erkenntnisse ist eine wesentliche Voraussetzung, um den Terrorismus zu stoppen.

26. Ebenso müssen die Staaten, um der organisierten Kriminalität Einhalt zu gebieten, bei der Bekämpfung der Geldwäsche, des Drogenhandels, des Menschenhandels und der Korruption zusammenarbeiten. Die internationalen Anstrengungen zur Eindämmung des Problems können nur so wirksam sein wie das schwächste Glied in der Kette. Institutionen der kollektiven Sicherheit, die wirkungslos bleiben, vermindern die Sicherheit jeder Region und jedes Staates.

27. Die robusteste Verteidigung gegen den möglichen Einsatz von nuklearen, chemischen oder biologischen Waffen durch Terroristen würde darauf abzielen, gefährliche Materialien zu kontrollieren, Terroristen abzuschrecken bzw. festzunehmen und die allgemeineren Bedrohungen anzugehen, die zu einem höheren Risiko terroristischer Aktivitäten führen. Bürgerkriege, Krankheit und Armut erhöhen die Wahrscheinlichkeit des Zusammenbruchs von Staaten und erleichtern die Ausbreitung der organisierten Kriminalität, wodurch sich ebenfalls das Risiko des Terrorismus und der Proliferation erhöht – wegen schwacher Staaten und einer schwach ausgebildeten kollektiven Fähigkeit, der Rechtsstaatlichkeit Geltung zu verschaffen. Die Verhütung von Terroranschlägen mit riesigen Opferzahlen erfordert das feste Engagement, die Systeme der kollektiven Sicherheit zu stärken, die Armut zu lindern, gegen Extremismus anzugehen, kriegsbedingte Missstände zu beheben, die Ausbreitung von Infektionskrankheiten zu verhindern und die organisierte Kriminalität zu bekämpfen.

28. Alle Staaten haben daher ein Interesse daran, ein neues, umfassendes System der kollektiven Sicherheit zu gestalten, das sie alle verpflichtet, angesichts eines breiten Spektrums von Bedrohungen kooperativ zu handeln.

### **C. Souveränität und Verantwortung**

29. Die Unterzeichnung der Charta der Vereinten Nationen bedeutet für die Staaten nicht nur, dass sie vom Privileg der Souveränität profitieren, sondern auch, dass sie die damit verbundene Verantwortung akzeptieren. Unabhängig von den Vorstellungen, die geherrscht haben mögen, als das Westfälische System den Begriff der Staatensouveränität einführte, ist heute klar, dass damit auch die Pflicht eines Staates einhergeht, das Wohl seiner eigenen Bevölkerung zu schützen und seinen Verpflichtungen gegenüber der internationalen Gemeinschaft nachzukommen. Indessen lehrt uns die Geschichte nur allzu deutlich, dass nicht vorausgesetzt werden kann, dass jeder Staat stets in der Lage oder willens sein wird, seine Pflicht zum Schutz der eigenen Bevölkerung zu erfüllen und eine Schädigung seiner Nachbarn zu vermeiden. Unter solchen Umständen fordern die Grundsätze der kollektiven

Sicherheit, dass ein Teil dieser Verantwortlichkeiten von der internationalen Gemeinschaft übernommen wird, die dabei im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte tätig wird, um je nachdem beim Aufbau der erforderlichen Kapazitäten oder bei der Gewährung des erforderlichen Schutzes behilflich zu sein.

30. Das, was wir zu schützen suchen, ist ein Ausdruck dessen, was wir wertschätzen. Die Charta der Vereinten Nationen ist bestrebt, alle Staaten zu schützen, nicht deswegen, weil sie von Natur aus gut wären, sondern weil ihre Existenz eine Voraussetzung dafür ist, um Gerechtigkeit und Würde, Wert und Sicherheit ihrer Bürger zu gewährleisten. Diese Werte sollten im Mittelpunkt eines jeden Systems der kollektiven Sicherheit für das 21. Jahrhundert stehen, jedoch haben es die Staaten nur zu oft versäumt, sie zu achten und zu fördern. Die kollektive Sicherheit, die zu errichten wir heute bestrebt sind, unterstreicht das Bestehen einer gemeinsamer Verantwortung aller Staaten und internationalen Institutionen, und derjenigen, die an ihrer Spitze stehen, genau dies zu tun.

## **D. Elemente eines glaubwürdigen Systems der kollektiven Sicherheit**

31. Ein glaubwürdiges und tragfähiges System der kollektiven Sicherheit muss wirksam, effizient und ausgewogen sein. Das multilaterale System, wie wir es heute kennen, hat unter allen diesen Aspekten seine Leistungsfähigkeit bewiesen, wenn es darum ging, auf die großen Sicherheitsbedrohungen zu reagieren, mit denen die Welt in den letzten Jahrzehnten konfrontiert war. Es muss jedoch in jeder in diesem Bericht beschriebenen Weise gestärkt werden, um noch leistungsfähiger zu werden.

### **1. Wirksamkeit**

32. Ob durch die Verringerung der Nachfrage nach Kernwaffen, die Vermittlung in zwischenstaatlichen Konflikten oder die Beendigung von Bürgerkriegen, die Institutionen der kollektiven Sicherheit haben entscheidende Beiträge zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit geleistet – obschon diese Beiträge oft herabgewürdigt werden, sowohl von denen, die diese Institutionen gerne aktiver sähen, als auch von denen, die wollen, dass sie weniger tun.

33. Institutionen der kollektiven Sicherheit sind selten wirkungsvoll, wenn sie ganz auf sich allein gestellt sind. Multilaterale Institutionen teilen ihr Tätigkeitsfeld gewöhnlich mit nationalen, regionalen und manchmal auch zivilgesellschaftlichen Akteuren und sind dann am wirksamsten, wenn die Anstrengungen aller Beteiligten auf die Erreichung gemeinsamer Ziele ausgerichtet sind. Das trifft für die Vermittlung ebenso zu wie für den Wiederaufbau nach Konflikten, Strategien zur Armutsminderung und Maßnahmen gegen die Weiterverbreitung von Kernwaffen.

34. Nach wie vor sind es die Staaten, die als erste gehalten sind, den Bedrohungen der heutigen Zeit entgegenzutreten. Erfolgreiche internationale Maßnahmen zur Überwindung der Armut, zur Bekämpfung von Infektionskrankheiten, zur Ausschaltung der grenzüberschreitenden Kriminalität, zum Wiederaufbau nach Bürgerkriegen, zur Verringerung des Terrorismus und zur Beendigung der Verbreitung gefährlicher Materialien erfordern handlungsfähige, sich ihrer Verantwortung bewusste Staaten als Partner. Größere Anstrengungen sind daher notwendig, um die Fähigkeit der Staaten zur verantwortungsvollen Ausübung ihrer Souveränität zu erhöhen. Alle, die in der Lage sind, anderen beim Aufbau dieser Fähigkeit behilflich zu sein, sollten es als Teil *ihrer* Verantwortung begreifen, dies zu tun.

35. Häufig scheitern kollektive Maßnahmen, mitunter sogar auf spektakuläre Weise. Die Wirksamkeit der Instrumente kollektiven Handelns wird oft durch mangelnde Befolgung, erratische Überwachung und Verifikation und Schwächen bei der Durchsetzung beeinträchtigt. Frühwarnung ist nur dann wirksam, wenn sie zu rechtzeitigen Präventivmaßnahmen führt. Überwachung und Verifikation funktionieren am besten, wenn sie als Ergänzung und nicht als Ersatz für Durchsetzungsmaßnahmen angesehen werden.

36. Die Institutionen der kollektiven Sicherheit haben sich als besonders unzureichend erwiesen, wenn es darum ging, mit dem Problem massiver, schwerer Menschenrechtsverletzungen und von Völkermord umzugehen. Die Vereinten Nationen stehen hier vor einer normativen Herausforderung: Das Konzept der Verantwortlichkeit der Staaten und der internationalen Gemeinschaft für den Schutz von Zivilpersonen vor den Auswirkungen von Kriegen und Menschenrechtsverletzungen muss erst noch die Spannung wirklich überwinden, die zwischen den beiden konkurrierenden Ansprüchen der Unverletzbarkeit der Souveränität und des Rechts zum Eingreifen besteht. Dies stellt auch eine operative Herausforderung dar, denn einen Staat davon abzuhalten, seine eigene Zivilbevölkerung zu töten, erfordert erhebliche Kapazitäten zur Dislozierung militärischer Kräfte.

## **2. Effizienz**

37. Einige Instrumente der kollektiven Sicherheit waren effizient. Die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO) als Institution, die die Ziele des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen vertritt und beträchtliche langfristige Erfolge dabei erzielt hat, die umfassende Proliferation von Kernwaffen zu verhindern, ist mit einem regulären Budget von weniger als 275 Millionen US-Dollar eine außerordentlich günstige Investition. Zu erwähnen sind auch die Vermittlungsaktivitäten des Generalsekretärs, die trotz völlig unzureichender Mittel zum Abbau internationaler Spannungen beigetragen haben.

38. Die Mehrzahl der Instrumente der kollektiven Sicherheit war jedoch ineffizient. Die Maßnahmen zur Konfliktnachsorge beispielsweise waren allzu oft durch zahllose schlecht koordinierte und einander überlappende bilaterale Programme und Programme der Vereinten Nationen gekennzeichnet, bei denen die Konkurrenz zwischen den Institutionen den optimalen Einsatz knapper Ressourcen verhinderte.

39. Die Hauptursache der Ineffizienz unserer Institutionen der kollektiven Sicherheit war schlicht und einfach der fehlende Wille, die Verhütung tödlicher Gewalt ernsthaft anzugehen. Wenn nicht bereits in einem frühen Stadium Zeit und Mittel investiert werden, um den Ausbruch und die Eskalation von Konflikten zu verhindern, so führt dies zu einem viel größeren und tödlicheren Feuerbrand, den später zu löschen viel kostspieliger ist.

## **3. Ausgewogenheit**

40. Die Glaubwürdigkeit jedes Systems der kollektiven Sicherheit hängt auch davon ab, wie gut es die Sicherheit aller seiner Mitglieder fördert, ungeachtet dessen, wer die konkreten Nutznießer sind, in welcher Region sie liegen, über welche Ressourcen sie verfügen oder welches Verhältnis sie zu den Großmächten pflegen.

41. Allzu oft haben die Vereinten Nationen und ihre Mitgliedstaaten Unterschiede dabei gemacht, wie sie auf Bedrohungen der internationalen Sicherheit reagierten. Man vergleiche nur die rasche Antwort der Vereinten Nationen auf die Anschläge vom 11. September 2001 mit ihrer Reaktion auf ein weitaus tödlicheres Ereignis: Von April bis Mitte Juli 1994 kam es in Ruanda während eines 100-Tage-Zeitraums jeden Tag zu Taten, deren Folgen drei derartigen Terroranschlägen entsprachen, und das in einem Land, dessen Bevölkerung

sechsdreißigmal kleiner als die der Vereinigten Staaten ist. Zwei Wochen nach Einsetzen des Völkermords zog der Sicherheitsrat die meisten seiner Friedenssoldaten aus dem Land ab. Es dauerte fast einen Monat, bevor Vertreter der Vereinten Nationen die Ereignisse als einen Völkermord bezeichneten; bei einigen Sicherheitsratsmitgliedern dauerte es sogar noch länger. Als schließlich eine neue Mission für Ruanda genehmigt wurde, sechs Wochen nach Beginn des Völkermords, boten nur wenige Staaten Soldaten an. Die Mission wurde entsandt, nachdem der Völkermord aufgehört hatte.

42. Auch jetzt, während der Beratungen dieser Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, mussten wir wieder feststellen, mit welcher bestürzenden Langsamkeit unsere Institutionen auf die massiven Menschenrechtsverletzungen in Darfur, in Sudan, geantwortet haben.

43. Wenn die Institutionen der kollektiven Sicherheit in einer Weise reagieren, die wirkungslos bleibt und unausgewogen ist, so verbirgt sich dahinter eine tiefere Aussage darüber, welche Bedrohungen als wichtig angesehen werden. Unsere Institutionen der kollektiven Sicherheit dürfen nicht nur verkünden, dass die Bedrohung eines einzelnen eine Bedrohung aller ist, sie müssen auch dementsprechend handeln.

## Zweiter Teil

# Kollektive Sicherheit und die Notwendigkeit der Prävention

### *Zusammenfassung*

Jedes Ereignis und jeder Prozess, der zum Tod vieler Menschen oder zur Verringerung von Lebenschancen führt und der die Staaten als das tragende Element des internationalen Systems untergräbt, ist eine Bedrohung der internationalen Sicherheit. Ausgehend von dieser Begriffsbestimmung lassen sich sechs Gruppen von Bedrohungen ermitteln, mit denen sich die Welt heute und in den kommenden Jahrzehnten befassen müssen:

- wirtschaftliche und soziale Bedrohungen, einschließlich Armut, Infektionskrankheiten und Umweltzerstörung
- zwischenstaatliche Konflikte
- innerstaatliche Konflikte, einschließlich Bürgerkrieg, Völkermord und andere massive Greuelthaten
- nukleare, radiologische, chemische und biologische Waffen
- Terrorismus
- grenzüberschreitende organisierte Kriminalität

In den ersten 60 Jahren ihres Bestehens haben die Vereinten Nationen auf entscheidende Weise zur Verringerung oder Milderung dieser Bedrohungen der internationalen Sicherheit beigetragen. Zwar gab es große Fehlschläge und schwere Mängel, doch wird nicht ausreichend gewürdigt, wie viele Erfolge erzielt und Beiträge geleistet wurden. Diese geben zur Hoffnung Anlass, dass sich die Organisation darauf einstellen kann, den neuen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts erfolgreich entgegenzutreten.

Die wichtigste Herausforderung für die Vereinten Nationen und ihre Mitglieder besteht darin, sicherzustellen, dass diejenigen der genannten Gefahren, die noch entfernt sind, nicht unmittelbar werden, und diejenigen, die bereits unmittelbar drohen, nicht tatsächlich zerstörerisch werden. Dazu bedarf es eines Rahmens für präventives Handeln, der gegen alle diese Bedrohungen auf die Art und Weise vorgeht, die in den verschiedenen Teilen der Welt am meisten Resonanz findet. Vor allem aber wird Führungskraft auf innerstaatlicher wie auch internationaler Ebene notwendig sein, um rasch, entschieden und kollektiv gegen alle diese Bedrohungen – von HIV/Aids bis zum Nuklearterrorismus – vorzugehen, bevor sie ihre zerstörerische Wirkung voll entfalten können.

Wir beginnen unsere Beschreibung möglicher Präventivmaßnahmen mit der Entwicklung, da diese die unabdingbare Grundlage für ein System der kollektiven Sicherheit ist, das Prävention ernst nimmt. Entwicklung spielt eine vielfältige Rolle. Sie hilft, Armut, Infektionskrankheiten und Umweltzerstörung zu bekämpfen, die Millionen von Menschenleben fordern und die menschliche Sicherheit bedrohen. Sie hilft in entscheidender Weise den Staaten, die Erosion der Staatskapazität, die zur Bewältigung nahezu aller Arten von Bedrohungen unverzichtbar ist, zu verhindern oder rückgängig zu ma-

chen. Und sie ist schließlich Teil einer langfristigen Strategie zur Verhütung von Bürgerkriegen und zur Auseinandersetzung mit dem Umfeld, in dem Terrorismus und organisiertes Verbrechen gedeihen.

### III. Armut, Infektionskrankheiten und Umweltzerstörung

#### A. Die Bedrohung

44. Seit 1990 ist das Pro-Kopf-Einkommen der Entwicklungsländer zwar insgesamt um 3 Prozent pro Jahr gestiegen, doch hat die Zahl der in extremer Armut lebenden Menschen gleichzeitig in einigen Regionen um mehr als 100 Millionen zugenommen. In mindestens 54 Ländern ist das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen während des gleichen Zeitraums zurückgegangen. Jedes Jahr sterben fast 11 Millionen Kinder an vermeidbaren Krankheiten, und mehr als eine halbe Million Frauen sterben während der Schwangerschaft oder bei der Geburt. Die wachsende Armut geht einher mit einer Zunahme der globalen Ungleichheit und der Einkommensungleichheit in vielen armen Ländern. So übersteigt in manchen Teilen Lateinamerikas das Einkommen des reichsten Fünftels der Haushalte das des ärmsten Fünftels um das 30-fache. Weltweit sind Frauen und Jugendliche unverhältnismäßig stark von der Armut betroffen.

45. Wenn zu ethnischen oder regionalen Ungleichheiten Armut noch hinzukommt, verstärken sich die aufgestauten Frustrationen, die die Gewalt unter der Zivilbevölkerung anheizen. Die Gemengelage von rasant anwachsender Jugendbevölkerung, Armut, Verstädterung und Arbeitslosigkeit kommt in ihren Auswirkungen zwar keinem Krieg gleich, sie hat aber in vielen Städten in den Entwicklungsländern zu einem Anstieg der Bandengewalt geführt. Eine bei den Konsultationen der Gruppe mit Organisationen der Zivilgesellschaft in Afrika befragte Frau brachte es auf den Punkt: "Wie haben wir es zulassen können, dass die Jugend, die doch unser größtes Gut sein sollte, zu einer Gefahr für unsere Sicherheit geworden ist?"

46. Der am stärksten von Armut betroffene Kontinent ist Afrika. Südlich der Sahara ist die durchschnittliche Lebenserwartung seit 1990 von 50 auf 40 Jahre gesunken. Während in den entwickelten Ländern weniger als eines von 100 Kindern vor Erreichung des fünften Lebensjahres stirbt, ist es in den meisten Ländern südlich der Sahara jedes zehnte und in 14 Ländern jedes fünfte. In Afrika südlich der Sahara hat die Anzahl der Menschen, die mit weniger als 1 Dollar pro Tag auskommen müssen, seit 1990 zugenommen. Während die Unterernährung in den 1990er Jahren weltweit zurückging, nahm sie in Afrika zu.

47. Im Laufe der vergangenen drei Jahrzehnte hat die Welt das Auftreten neuer Infektionskrankheiten, ein Wiederaufleben älterer Krankheiten und zunehmende Resistenz gegen eine wachsende Zahl der gebräuchlichsten Antibiotika erlebt. Die jüngsten Ausbrüche von Kinderlähmung drohen die nahezu völlige Ausrottung dieser Krankheit, einen der größten Erfolge des 20. Jahrhunderts, wieder aufs Spiel zu setzen. Diese Entwicklungen sind Zeichen eines spektakulären Verfalls der lokalen und globalen Kapazitäten auf dem Gebiet der öffentlichen Gesundheit.

48. Die internationale Reaktion auf HIV/Aids war bestürzend langsam, und auch heute noch werden beschämend geringe Mittel dafür aufgebracht. Die erste wichtige internationale Initiative gegen HIV/Aids, das Globale Programm gegen Aids, kam erst 1987 zustande, sechs Jahre nachdem die ersten Fälle von HIV identifiziert worden waren und nachdem

die Krankheit Millionen von Menschen weltweit infiziert hatte. Neun Jahre und 25 Millionen Infektionen später wurde zur Koordinierung der im Bereich von HIV/Aids tätigen Organisationen der Vereinten Nationen das Gemeinsame Programm der Vereinten Nationen für HIV/Aids (UNAIDS) eingerichtet. Bis zum Jahr 2000, als sich erstmals der Sicherheitsrat mit HIV/Aids als einer Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit befasste, hatte die Zahl der jährlich an HIV/Aids verstorbenen Menschen in Afrika die Zahl der Gefechtstoten aus allen Bürgerkriegen der 1990er Jahre überflügelt. Im Jahr 2003, als der Globale Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria ins Leben gerufen wurde, lag die Zahl der durch HIV/Aids zu Waisen gewordenen Kinder in Afrika bei über 11 Millionen.

49. Die Tatsache, dass Afrika die Hauptlast der HIV/Aids-Pandemie getragen hat, wirft die beunruhigende Frage auf, ob die internationale Reaktion ebenso langsam gewesen wäre, wenn die Krankheit die Lebenserwartung in nichtafrikanischen Ländern um 30 Jahre verringert hätte.

50. Bei der Eindämmung anderer tödlicher Infektionskrankheiten lassen sich nach wie vor nur schwer Fortschritte erreichen. Die weltweite Kampagne zur Bekämpfung der Tuberkulose ist einige beträchtliche Schritte vorangekommen, namentlich was das politische Engagement, die Finanzierung, die Ausarbeitung von Strategien, den Zugang zu Medikamenten und die medizinische Forschung betrifft. Dennoch treten jährlich mehr als 8,5 Millionen neue Fälle von Tuberkulose auf, und mehr als zwei Millionen Menschen sterben jedes Jahr an dieser Krankheit. Nach Schätzungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) werden bei Fortdauer der derzeitigen Trends bis zum Jahr 2020 nahezu eine Milliarde Menschen sich neu infizieren, 150 Millionen werden tatsächlich erkranken und 36 Millionen an Tuberkulose sterben. Nach wie vor besteht dringender Bedarf an erschwinglicheren und besser zugänglichen Medikamenten – nicht nur gegen Tuberkulose.

51. Die jüngsten internationalen Erfahrungen bei der Bekämpfung von SARS zeigen, wie die Ausbreitung einer Infektionskrankheit in Grenzen gehalten werden kann, wenn wirksame globale Institutionen in enger Partnerschaft mit fähigen nationalen Institutionen zusammenarbeiten. Dank der raschen Reaktion der WHO und nationaler Behörden wurde die Ausbreitung der Krankheit eingedämmt und ein weitaus gravierenderer Ausbruch, der das Leben Tausender von Menschen auf mehreren Kontinenten hätte bedrohen können, verhindert. Kein Staat hätte es für sich allein geschafft, die Krankheit dermaßen einzudämmen.

52. Derzeitige Trends weisen darauf hin, dass die Ernährungsunsicherheit in vielen Ländern, insbesondere in Afrika südlich der Sahara, fortbestehen und sich möglicherweise noch verschlimmern wird. Das Bevölkerungswachstum in den Entwicklungsländern und der gestiegene Pro-Kopf-Verbrauch in den Industriestaaten haben zu einer größeren Nachfrage nach knappen Ressourcen geführt. Der Verlust an Agrarflächen, Wasserknappheit, Überfischung, Entwaldung und die Veränderung der Ökosysteme werfen immense Probleme für das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung auf. Es wird erwartet, dass die Weltbevölkerung von heute 6,3 Milliarden auf 8,9 Milliarden im Jahr 2050 ansteigen wird, wobei sich dieses Wachstum fast ausschließlich in den Ländern vollziehen wird, die am wenigsten dafür gerüstet sind, es zu verkraften. Eine derart rasch wachsende Bevölkerung wird nur dann ernährt werden können, wenn die landwirtschaftlichen Erträge deutlich und dauerhaft gesteigert werden.

53. Die Umweltzerstörung hat dazu geführt, dass Naturkatastrophen heute größere destruktive Gewalt entfalten und manchmal auch in kürzeren Abständen auftreten. Der dramatische Anstieg der Zahl der Großkatastrophen in den vergangenen 50 Jahren belegt die

sen Trend auf besorgniserregende Weise. Mehr als zwei Milliarden Menschen waren im vergangenen Jahrzehnt von solchen Katastrophen betroffen, und die wirtschaftlichen Folgekosten überstiegen im gleichen Zeitraum diejenigen der vier vorherigen Jahrzehnte zusammengenommen. Falls der Klimawandel noch heftigere Überschwemmungen, Hitzewellen, Dürren und Stürme verursacht, wird sich diese Tendenz möglicherweise noch beschleunigen.

54. Umweltprobleme finden in Sicherheits-, Entwicklungs- oder humanitären Strategien selten Berücksichtigung. Den auf globaler Ebene unternommenen Umweltschutzbemühungen mangelt es außerdem an Kohärenz. Bei den meisten Versuchen, Lenkungsstrukturen zur Bekämpfung der Probleme im Zusammenhang mit der weltweiten Umweltzerstörung zu schaffen, wurde der Klimaänderung, der Entwaldung und der Wüstenbildung nicht wirksam Rechnung getragen. Die auf regionaler und weltweiter Ebene geschlossenen multilateralen Umweltverträge werden durch ihre unzureichende Durchführung und Anwendung seitens der Mitgliedstaaten in ihrer Wirksamkeit eingeschränkt.

55. Die internationalen Institutionen und die Staaten haben sich nicht zusammenschlossen, um die Probleme der Entwicklung auf eine kohärente und integrierte Weise anzugehen, und behandeln Armut, Infektionskrankheiten und Umweltzerstörung stattdessen weiter als isolierte Bedrohungen. Die fragmentierten sektoralen Ansätze der internationalen Institutionen sind ein Spiegelbild des fragmentierten sektoralen Herangehens der Regierungen: so pflegen etwa die Finanzministerien nur mit den internationalen Finanzinstitutionen, die Entwicklungsminister nur mit Entwicklungsprogrammen, die Landwirtschaftsminister nur mit Ernährungsprogrammen und die Umweltminister nur mit Umweltorganisationen zusammenzuarbeiten. Bilaterale Geber fordern von den Vereinten Nationen richtigerweise eine bessere Koordinierung, zeigen aber selbst wenig Begeisterung für entsprechende Anstrengungen ihrerseits.

56. Die bestehenden globalen Lenkungsstrukturen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich sind beklagenswert unzureichend für die vor uns liegenden Aufgabenstellungen. Um die Herausforderungen der nachhaltigen Entwicklung zu bewältigen, müssen die Länder sektor- und themenübergreifende Verhandlungen führen, die Bereiche wie Auslandshilfe, Technologie, Handel, finanzielle Stabilität und Entwicklungspolitik umfassen. Solche Pakete sind schwer auszuhandeln und verlangen Aufmerksamkeit auf hoher Ebene und Führerschaft seitens der wirtschaftlich stärksten Länder. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt existiert kein hochrangiges Forum, das Führern aus großen Industrie- und Entwicklungsländern regelmäßig Gelegenheit für offene Gespräche, Erörterungen und die Lösung von Problemen bietet.

57. Der komparative Vorteil, über den die Vereinten Nationen bei der Auseinandersetzung mit wirtschaftlichen und sozialen Bedrohungen verfügen, liegt darin, dass sie wie keine andere Institution in der Lage sind, alle Beteiligten an einen Tisch zu bringen, um gemeinsame Entwicklungsziele zu formulieren und die internationale Gemeinschaft auf einen Konsens zu ihrer Verwirklichung einzuschwören. In den letzten Jahren haben der in Johannesburg (Südafrika) abgehaltene Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung und die in Monterrey (Mexiko) abgehaltene Internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung zu einem globalen Einvernehmen und ehrgeizigen Programmen für die Linderung der Armut, die Gewährleistung von Ernährungssicherheit, die Förderung des Wirtschaftswachstums und den Schutz der Umwelt zum Nutzen der künftigen Generationen geführt. Die Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen enthält einen ambitionierten, aber realistischen Katalog vereinbarter Zielvorgaben und Fortschrittskriterien, die später in den Millenniums-Entwicklungszielen zusammengefasst wurden, die von der Halbierung der extremen Armut

und dem Schutz der Umwelt bis zur Herbeiführung der Gleichstellung der Geschlechter und der Eindämmung und Zurückdrängung von HIV/Aids bis zum Jahr 2015 reichen.

58. Im Jahr 2002 waren sich die führenden Politiker der Welt in Monterrey darin einig, dass sowohl die Geber als auch die Empfänger von Entwicklungshilfe bestimmte Verpflichtungen zur Herbeiführung der Entwicklung haben. Die Hauptverantwortung für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung liegt bei den Regierungen, die ein förderliches Umfeld für ein robustes, vom Privatsektor getragenes Wachstum und eine wirksame Entwicklungshilfe schaffen müssen, indem sie eine solide Wirtschaftspolitik verfolgen, wirksame und verantwortliche Institutionen aufbauen und in öffentliche und soziale Dienste investieren, die die gesamte Bevölkerung erreichen. Im Gegenzug zu solchen maßgeblichen Verbesserungen bei den Politiken und Institutionen der Entwicklungsländer erklärten sich die Geberländer bereit, erneute Anstrengungen zur Reduzierung der Armut zu unternehmen, unter anderem durch den Abbau von Handelsschranken, die Erhöhung der Entwicklungshilfe und die Gewährung von Schuldenerleichterungen für hochverschuldete arme Länder.

## **B. Vorbeugende Maßnahmen**

### **1. Mehr Mittel und Maßnahmen**

59. Mit der Annahme der Millenniums-Entwicklungsziele im Jahr 2000 verpflichtete sich die internationale Gemeinschaft, die Armut bis zum Jahr 2015 drastisch zu verringern. Einschätzungen des Millenniums-Projekts zufolge haben manche Regionen der Welt bei der Halbierung des Anteils der Menschen, die mit weniger als 1 Dollar pro Tag auskommen müssen, die Vorgaben bisher gut erfüllt, wohingegen andere Regionen Rückschritte verzeichnen. Bei der Senkung der Kindersterblichkeit und der Erhöhung der Einschulungsquote in den Grundschulen bleibt die Welt nach wie vor hinter den Verpflichtungen zurück. Im Hinblick auf die geschlechtsbezogenen Aspekte der Millenniums-Entwicklungsziele wurde nur wenig getan. Obwohl arme wie auch reiche Länder versprochen haben, Maßnahmen gegen soziale und wirtschaftliche Bedrohungen zu ergreifen, sind den Versprechen keine konkreten Ressourcen und Handlungen gefolgt, und langfristige Zusagen gibt es wenig. **Alle Staaten müssen sich erneut auf die Ziele der Armutsbeseitigung, der Herbeiführung eines stetigen Wirtschaftswachstums und der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung verpflichten.**

60. Wir sind der Überzeugung, dass die Millenniums-Entwicklungsziele in den Mittelpunkt der nationalen und internationalen Armutsbekämpfungsstrategien gestellt werden sollten. Das dramatische Defizit bei den Ressourcen, die für die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele erforderlich sind, muss behoben werden, und die Verpflichtungen zu einer soliden Politik und einer guten Regierungsführung auf allen Ebenen müssen erfüllt werden. Für die am wenigsten entwickelten Länder wird die öffentliche Entwicklungshilfe von entscheidender Bedeutung sein; diese ist so zu strukturieren, dass sie die auf den Millenniums-Entwicklungszielen beruhenden Armutsbekämpfungsstrategien unterstützt. **Die vielen Geberländer, die derzeit das von den Vereinten Nationen gesetzte Ziel der Bereitstellung von 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts (BSP) für die öffentliche Entwicklungshilfe verfehlen, sollten einen Zeitplan zur Erreichung dieses Ziels aufstellen.**

61. Nach jahrelangen Debatten über die Frage, *ob* innovative Entwicklungsfinanzierungskonzepte erarbeitet werden sollen – wie etwa die Internationale Finanzfazilität –,

wird von den Gebern inzwischen diskutiert, *wie* dies geschehen soll. Wir begrüßen dies und legen den Gebern nahe, in dieser Frage rasch zu Entscheidungen zu kommen.

62. In Monterrey und Johannesburg kamen die führenden Politiker zu der übereinstimmenden Diagnose, dass die Linderung der Armut durch die anhaltenden Ungleichgewichte im Welthandelssystem erschwert wird. Siebzig Prozent der Armen der Welt leben in ländlichen Gebieten und verdienen ihr Einkommen in der Landwirtschaft. Sie zahlen einen verheerenden Preis, wenn die entwickelten Länder Handelsschranken für Agrarimporte errichten und ihre eigenen Agrarexporte subventionieren. Im Jahr 2001 verpflichtete die im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) verkündete Erklärung von Doha die Unterzeichner ausdrücklich darauf, die Bedürfnisse und Interessen der Entwicklungsländer in den Mittelpunkt der Verhandlungen über eine neue Handelsrunde zu stellen. **Die Mitglieder der WTO sollten bestrebt sein, die Entwicklungsrunde von Doha spätestens 2006 abzuschließen.**

63. In einer beträchtlichen Zahl der am wenigsten entwickelten Länder – die meisten davon in Afrika südlich der Sahara –, wo eine mangelhafte Infrastruktur, niedrige Produktivität in der Landwirtschaft, endemische Krankheiten und eine erdrückende Auslandsverschuldung die Entwicklungsbemühungen beeinträchtigen, werden Reformen in der Staatsführung und bessere Handelsmöglichkeiten allein keine maßgebliche Armutslinderung bewirken. Die entwickelten Länder werden ebenfalls mehr tun müssen, damit in den ärmsten Ländern das Problem der Schuldentragfähigkeit – die neu definiert werden sollte als die mit der Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele vereinbare Höhe der Verschuldung – angegangen werden kann. **Die Gläubigerregierungen und die internationalen Finanzinstitutionen sollten den hochverschuldeten armen Ländern größere Schuldenerleichterungen, längere Umschuldungsfristen und einen besseren Zugang zu den Weltmärkten gewähren.**

64. Trotz großer internationaler Initiativen grassiert HIV/Aids weiter. In den meisten betroffenen Ländern in Afrika südlich der Sahara werden die Auswirkungen der Pandemie immer akuter. In Asien liegt die Zahl der Infektionen bei über sieben Millionen und steigt weiter rasch an. **Die internationalen Mittel zur Bekämpfung des HIV/Aids-Problems haben sich zwar von etwa 250 Millionen Dollar im Jahr 1996 auf etwa 2,8 Milliarden Dollar im Jahr 2002 erhöht, doch werden jährlich mehr als 10 Milliarden Dollar benötigt, um die Pandemie einzudämmen.**

65. Die Erfahrungen einiger Länder zeigen, dass ausreichend finanzierte und institutionalisierte Maßnahmen bemerkenswerte Erfolge im Kampf gegen HIV/Aids zeitigen können. Im Gegensatz dazu hat sich in den Ländern, deren Regierungen sich die Schwere der Gefahr nicht eingestehen wollten und das Problem nicht angegangen sind, die Lage dramatisch verschlechtert, und internationale Maßnahmen gegen dieses Problem wurden behindert. **Die Führer der betroffenen Länder müssen Ressourcen mobilisieren, Mittel bereitstellen und die Zivilgesellschaft und den Privatsektor in die Anstrengungen zur Bekämpfung der Krankheit einbinden.**

## 2. Neue Initiativen

66. Trotz unseres gesamten Wissens über den menschlichen Tribut, den HIV/Aids fordert – die Anzahl der Infektionen, der Toten, der verwaisten Kinder –, bleibt es unserer Vermutung überlassen, welche langfristigen Auswirkungen die Pandemie auf die von ihr am schlimmsten betroffenen Staaten haben wird. Während HIV/Aids die Kapazitäten der Staaten und der Volkswirtschaften in Afrika schneller erschöpft, als sie wieder aufgefüllt werden können, wissen wir nichts über die kumulativen Auswirkungen des Verlusts von Re-

gierungsbeamten, qualifizierten Gesundheitsfachkräften, Lehrern, Dienstleistungsanbietern, Betreuungspersonen, Polizisten, Soldaten und Friedenssicherungskräften. Ohne gründliche Forschungsarbeiten auf diesem Gebiet können wir nicht mit der Ausarbeitung einer Strategie zur Bekämpfung der langfristigen Auswirkungen von HIV/Aids auf Regierungsführung und Staatenstabilität beginnen.

**67. Der Sicherheitsrat sollte in enger Zusammenarbeit mit dem UNAIDS eine zweite Sondertagung über HIV/Aids als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ausrichten, mit dem Ziel, die künftigen Auswirkungen von HIV/Aids auf Staaten und Gesellschaften zu untersuchen, Forschungsarbeiten zu diesem Problem zu veranlassen und die erforderlichen Schritte in Richtung auf eine langfristige Strategie zur Minderung der Bedrohung aufzuzeigen.**

68. Der Kampf gegen HIV/Aids, Tuberkulose und Malaria hängt vom Vorhandensein fähiger, verantwortungsvoller Staaten mit einem funktionierenden Gesundheitswesen ab. Der Mangel an Gesundheitseinrichtungen ist der Hauptfaktor, der die Verbreitung der Malaria begünstigt. Finanzierungslücken hindern viele schwer belastete Länder, insbesondere diejenigen in Südasien und Afrika südlich der Sahara, an einer Reform des Gesundheitswesens. Durch inkonsequente oder unvollständige Behandlung, die auf eine unzureichende Finanzierung zurückzuführen ist, haben sich neue Tuberkulosestämme entwickeln können, die weitaus schwieriger zu behandeln sind. Selbst wenn Geldmittel für HIV/Aids-Programme vorhanden sind, verhindern unzureichende oder nicht existierende Gesundheitseinrichtungen in den ärmsten Regionen südlich der Sahara, dass solche Programme wirkungsvoll und dauerhaft durchgeführt werden können. **Die internationalen Geber sollten in Partnerschaft mit nationalen Behörden und lokalen Organisationen der Zivilgesellschaft eine groß angelegte neue globale Initiative zum Wiederaufbau der lokalen und nationalen Gesundheitssysteme in allen Entwicklungsländern ergreifen.**

69. Diese Anstrengungen sollten mit einer Verbesserung der Kapazitäten zur globalen Überwachung von Krankheiten einhergehen. Dies ist in dreierlei Hinsicht dringend geboten – als Mittel zur Bekämpfung neu auftretender Infektionskrankheiten, zur Abwehr der Gefahr des Bioterrorismus und zum Aufbau wirkungsvoller, verantwortungsbewusster Staaten. **Die Mitglieder der Weltgesundheitsversammlung sollten dem Globalen Verbund der WHO zur Warnung und Reaktion bei Krankheitsausbrüchen mehr Mittel zur Verfügung stellen, um seine Kapazitäten zur Bekämpfung möglicher Krankheitsausbrüche zu erhöhen.**

70. In Fällen einer extremen Gefahr, die von einer neu auftretenden Infektionskrankheit oder der vorsätzlichen Freisetzung eines Infektionserregers ausgeht, müssten die WHO und der Sicherheitsrat gegebenenfalls zusammenarbeiten, um wirksame Quarantänemaßnahmen festzulegen (siehe Abschnitt V).

71. Um die Probleme im Zusammenhang mit dem Klimawandel anzugehen, müssen die modernen Volkswirtschaften ihre Abhängigkeit von Kohlenwasserstoffen reduzieren und sollten besondere Anstrengungen unternehmen, um klimafreundliche Entwicklungsstrategien auszuarbeiten. Die Mitgliedstaaten sollten besondere Aufmerksamkeit auf die Entwicklung von kohlenstoffarmen Energieträgern richten, darunter Erdgas, erneuerbare Energiequellen und die Kernkraft, und besonderes Gewicht auf die Entwicklung von treibhausgasarmen Technologien legen. Das Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen hat die Entwicklung erneuerbarer Energiequellen angeregt, welche die heute übermäßige Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen schrittweise korrigieren könnten. Zur weiteren Förderung dieses Prozesses **sollten die Staaten Anreize zur weiteren Entwicklung erneuerbarer Energiequellen schaffen und**

**damit beginnen, umweltschädliche Subventionen, insbesondere für die Nutzung und Erschließung fossiler Brennstoffe, schrittweise abzubauen.**

72. Das Inkrafttreten des Protokolls von Kyoto nach der Ratifikation durch die Russische Föderation ist eine positive Entwicklung, auch wenn das Protokoll allein nicht ausreicht, um das Problem der Begrenzung der Treibhausgasemissionen zu lösen. Nach wie vor gibt es Probleme. Einige fortgeschrittene Industriestaaten sind bei der Erfüllung ihrer Kyoto-Ziele aus Gründen auf gutem Weg, die nichts mit der Klimapolitik zu tun haben, beispielsweise einem drastischen Rückgang ihrer Industrieproduktion. Die Vereinigten Staaten, die für etwa ein Viertel der weltweiten Treibhausgasemissionen verantwortlich sind, weigern sich, das Protokoll zu ratifizieren. Gleichzeitig wollen die Entwicklungsländer, die inzwischen fast die Hälfte der Nettoemissionen von Treibhausgasen (aber nur ein Zehntel der Pro-Kopf-Emissionen) verursachen, keine verbindlichen Emissionsobergrenzen akzeptieren, da sie diese als Hemmschuh für ihr Wirtschaftswachstum empfinden. Die Industriestaaten dürften ohne eine stärkere Beteiligung der Entwicklungsländer noch weniger bereit sein, kostspielige Emissionssenkungen vorzunehmen. Und was am wichtigsten ist: das Protokoll enthält keine Verpflichtungen über das Jahr 2012 hinaus. **Wir fordern die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, einen Nachdenkprozess über die Kluft zwischen den in das Protokoll von Kyoto gesetzten Erwartungen und seiner Wirkungsweise einzuleiten, sich erneut mit dem Problem der globalen Erwärmung auseinanderzusetzen und neue Verhandlungen über eine neue langfristige Strategie zum Abbau der globalen Erwärmung, über den durch das Protokoll erfassten Zeitraum hinaus, aufzunehmen.**

73. Die Vereinten Nationen und die internationalen Finanzinstitutionen sollten außerdem mehr tun, um denjenigen Staaten zu helfen, die am meisten durch schwere Naturkatastrophen gefährdet sind, deren Auswirkungen – wie es 2004 in Haiti der Fall war – destabilisierend sein können. Nach Schätzungen der Weltorganisation für Meteorologie könnte durch Investitionen zur Senkung der Katastrophenanfälligkeit die Zahl der durch Naturkatastrophen verursachten Todesopfer drastisch reduziert werden. Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP), das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und die Weltbank sollten auf integriertere Weise und in Partnerschaft mit Regierungen und unabhängigen Forschungsinstitutionen an der Verbesserung von Gefährdungsanalysen arbeiten und mit den am meisten betroffenen Regierungen zusammenarbeiten, um deren Anpassungsfähigkeit zu verstärken.

## **IV. Konflikte zwischen und innerhalb von Staaten**

### **A. Die Gefahr zwischenstaatlicher Konflikte**

74. Obwohl die Welt in den vergangenen 60 Jahren nur wenige zwischenstaatliche Kriege erlebt hat, ist die Gefahr eines solchen Krieges nicht verschwunden. Ungelöste regionale Streitigkeiten in Südasien, Nordostasien und im Nahen Osten bedrohen nach wie vor den Weltfrieden und die internationale Sicherheit. Diese Streitigkeiten könnten die seit 40 Jahren unternommenen Bemühungen zur Verhütung der Proliferation von Atomwaffen und die seit über 75 Jahren stattfindenden Anstrengungen zur Beseitigung der Geißel der biologischen und chemischen Waffen zunichte machen. In einigen Regionen wiederum schüren und verschärfen zwischenstaatliche Rivalitäten Bürgerkriege, die dadurch noch schwerer zu beenden sind. Derartige Rivalitäten fördern die Aufrüstung mit konventionellen Waffen und lenken dadurch knappe Ressourcen um, die für die Armutsminderung, die Verbesserung der Gesundheit und den Ausbau des Bildungswesens genutzt werden könnten.

75. Krieg und anhaltende Instabilität in Irak und Palästina haben in Teilen der muslimischen Welt und des Westens den Extremismus genährt. Es handelt sich hierbei um eine komplexe und mehrdimensionale Frage, die sich einer vereinfachenden Kategorisierung entzieht. Man kann jedoch nicht darüber hinwegsehen, dass extremistische Gruppen in der Lage sind, im Westen wie auch in der muslimischen Welt den Eindruck eines kulturellen und religiösen Antagonismus zwischen ihnen zu fördern, der mit großen potenziellen Gefahren verbunden ist, wenn nichts dagegen unternommen wird.

76. In der Vergangenheit trugen die Vereinten Nationen zur Verringerung der Gefahr zwischenstaatlicher Konflikte bei, indem der Generalsekretär seine "Guten Dienste" zur Verfügung stellte oder eine stille Diplomatie verfolgte, die darauf gerichtet war, Krisen zu entschärfen und feindlichen Parteien die Gelegenheit zu geben, frei miteinander zu reden und ihre Absichten zu testen. Mehrere aufeinander folgende Generalsekretäre haben diese Funktion wahrgenommen, obwohl die Organisation nur über geringe Kapazitäten zu ihrer Unterstützung verfügte.

77. Mit dem Ende des Kalten Krieges befasste sich der Sicherheitsrat immer aktiver mit internationalen Bedrohungen. Die Zahl der von ihm verabschiedeten Resolutionen stieg im Jahresdurchschnitt von 15 auf 60, beziehungsweise von etwa einer Resolution pro Monat auf etwa eine pro Woche. Vor 1989 verhängte der Rat bei zwei Gelegenheiten Sanktionen; seitdem hat er dies 14 Mal getan, und zwar für zunehmend unterschiedliche Zwecke: um Angriffshandlungen rückgängig zu machen, um demokratische Regierungen wiederherzustellen, um die Menschenrechte zu schützen, um Kriege zu beenden, um den Terrorismus zu bekämpfen und um Friedensabkommen zu unterstützen.

78. Mehrere dieser Sanktionsregime waren wenigstens teilweise wirksam. In manchen Fällen trugen sie dazu bei, dass Abkommen ausgehandelt wurden. In anderen Fällen führten sie in Verbindung mit militärischem Druck zur Schwächung und Isolierung von Rebellen Gruppen und Staaten, die eklatant gegen Resolutionen des Sicherheitsrats verstoßen hatten.

79. Sanktionen scheiterten, wenn sie nicht wirksam auf ein Ziel ausgerichtet waren und wenn der Sicherheitsrat sie nicht durchsetzte. Lasche Durchsetzung kann mehrere Gründe haben: strategische Interessen mächtiger Staaten, Unklarheit über den Zweck der Sanktionen, eine durch Sorge über die humanitären Auswirkungen bewirkte "Sanktionsmüdigkeit", unzureichende Unterstützung durch die jeweiligen Sanktionsausschüsse und die unzureichende Fähigkeit der Staaten, die Sanktionen anzuwenden.

80. Infolge der wachsenden Sorge über die humanitären Auswirkungen umfassender Sanktionen hörte der Sicherheitsrat nach den Fällen Iraks, des ehemaligen Jugoslawien und Haitis auf, derartige umfassende Strafmaßnahmen zu verhängen, und ging dazu über, ausschließlich gezielte finanzielle, diplomatische sowie Waffen-, Flugverkehrs-, Reise- und Rohstoffsanktionen zu verhängen, die spezifisch gegen die kriegführenden Parteien und die am unmittelbarsten für verwerfliche Politiken verantwortlichen Entscheidungsträger gerichtet waren.

81. Ein Mehr an Aktivitäten führt nicht unbedingt zu einem Mehr an Ergebnissen. Der Sicherheitsrat widmete nicht allen Situationen die Aufmerksamkeit, die gerechtfertigt gewesen wäre, und nicht allen seinen Resolutionen folgten wirksame Durchsetzungsmaßnahmen. Dennoch weisen zwei Tendenzen in den 1990er Jahren auf eine erhöhte Wirksamkeit bei der Regelung internationaler Konflikte hin. Erstens hat sich durch die zunehmende Aktivität des Rates und seine wachsende Bereitschaft, von seinen Befugnissen nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen Gebrauch zu machen, die Balance zwischen

unilateraler Gewaltanwendung einerseits und kollektiv genehmigter Anwendung von Gewalt andererseits dramatisch verschoben. Die kollektiv genehmigte Gewaltanwendung mag zwar auch heute nicht die Regel sein, aber sie ist nicht länger eine Ausnahme. Zweitens – und das ist vielleicht das deutlichste Zeichen der wachsenden Bedeutung der Rolle der Vereinten Nationen bei der Regelung internationaler Konflikte – wird in neuerer Zeit in den Sicherheitsrat die Erwartung gesetzt, dass er der Richter über die Anwendung von Gewalt sein soll.

82. Viele Menschen hielten es für ganz normal, dass sich die Vereinigten Staaten bemühen sollten, im Jahr 2003 die Unterstützung des Sicherheitsrats für den Krieg gegen Irak zu gewinnen. Supermächte haben sich jedoch selten die Zustimmung des Sicherheitsrats für ihr Vorgehen geholt. Dass sich alle Staaten um die Ermächtigung des Sicherheitsrats bemühen sollen, um Gewalt anwenden zu dürfen, ist kein althergebrachtes Prinzip; wäre das der Fall, wäre unser Glaube daran viel stärker. Unsere Analyse lässt vielmehr den gegenteiligen Schluss zu – dass es hier nämlich um eine verhältnismäßig neue, sich herauskristallisierende Norm geht, die zwar sehr wertvoll, aber noch nicht tief verwurzelt ist.

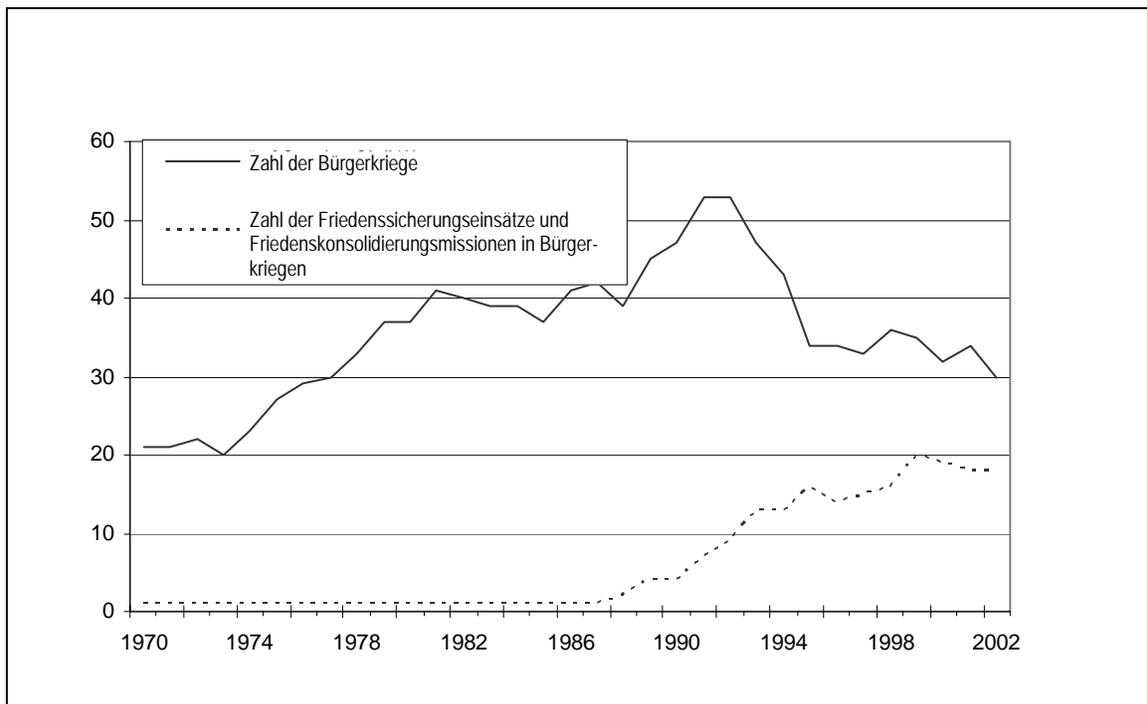
83. Der Fall Irak löste große Meinungsverschiedenheiten aus. Einige behaupten, der Sicherheitsrat sei ineffektiv gewesen, weil er Irak nicht dazu bringen konnte, seine Resolutionen einzuhalten. Andere vertreten die Ansicht, der Sicherheitsrat sei irrelevant, weil er die Vereinigten Staaten und ihre Koalitionspartner nicht davon abhalten konnte, Krieg zu führen. Andere wiederum sind der Meinung, dass die Weigerung des Sicherheitsrats, sich dem Druck der Vereinigten Staaten zu beugen, um den Krieg zu legitimieren, ein Beweis für seine Relevanz und für seine Unverzichtbarkeit sei; obwohl der Sicherheitsrat den Krieg nicht verhindern konnte, setzte er einen klaren und grundsatztreuen Maßstab für die Beurteilung der Entscheidung, in den Krieg zu ziehen. Die zahlreichen Außenminister, die während der Debatten in den Sicherheitsratssaal strömten, und die breite Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit weisen darauf hin, dass die Entscheidung der Vereinigten Staaten, die Frage der Gewaltanwendung vor den Sicherheitsrat zu bringen, nicht bloß die Relevanz, sondern mehr noch die zentrale Rolle der Charta der Vereinten Nationen bestätigte.

## **B. Die Gefahr innerstaatlicher Konflikte**

84. Seit dem Ende des Kalten Krieges konkretisiert sich die Tätigkeit der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in friedensschaffenden Maßnahmen, Friedenssicherungseinsätzen sowie der Friedenskonsolidierung bei Bürgerkriegen.

85. Die rasche Zunahme der Aktivitäten der Vereinten Nationen in Bürgerkriegen geht mit einem drastischen Rückgang derartiger Kriege einher (siehe Abb. III). Seit 1992 hat ihre Zahl stetig abgenommen, bis zum Jahr 2003 um rund 40 Prozent, auf weniger als 30 Kriege. In den letzten 15 Jahren wurden mehr Bürgerkriege durch Verhandlungen beendet als in den beiden vorangegangenen Jahrhunderten – zum großen Teil deswegen, weil die Vereinten Nationen eine Führungsrolle übernahmen, Verhandlungsmöglichkeiten schufen, für die strategische Koordinierung sorgten und die zur Umsetzung benötigten Mittel bereitstellten. Hunderttausende von Menschenleben wurden gerettet und die regionale und internationale Stabilität gefestigt.

Abbildung III  
**Beendigung von Bürgerkriegen und Konsolidierung des Friedens 1970 - 2002**



Quelle: Institut für Friedens- und Konfliktforschung an der Universität Uppsala und Internationales Friedensforschungsinstitut Oslo.

86. Diese beispiellosen Erfolge waren jedoch auch mit großen Fehlschlägen verbunden. Nur in etwa 25 Prozent der Bürgerkriege führten Vermittlungsbemühungen zu einer Regelung, und nur für einige davon wurden die für eine erfolgreiche Umsetzung benötigten politischen und materiellen Ressourcen bereitgestellt. Viele Umsetzungsbemühungen scheiterten daher, gelegentlich mit katastrophalen Folgen. Wenn zwei Friedensabkommen, das Abkommen von Bicesse von 1991 für Angola und das Abkommen von Arusha von 1993 für Ruanda, erfolgreich umgesetzt worden wären, dann wären in den 1990er Jahren mehrere Millionen Menschen weniger wegen Krieges umgekommen. Wäre der Sicherheitsrat Anfang der 1990er Jahre ernsthaft dazu entschlossen gewesen, den Frieden in Afghanistan zu konsolidieren, hätten mehr Menschenleben gerettet werden können, die Taliban wären womöglich nie an die Macht gekommen, und die Al-Qaida hätte ihres wichtigsten Zufluchtsorts beraubt werden können.

87. Am größten war das Versagen der Vereinten Nationen bei ihren Versuchen, in gewaltsamen Zivilkonflikten der ethnischen Säuberung und dem Völkermord Einhalt zu gebieten. In Ruanda versäumten die Vertreter des Sekretariats, den Sicherheitsrat frühzeitig über extremistische Pläne zur Tötung Tausender von Tutsi und gemäßiger Hutu zu unterrichten. Als der Völkermord begann, wurden die Friedenssicherungskräfte von den truppendienstenden Ländern abgezogen, und der Sicherheitsrat unterließ es auf Druck der Vereinigten Staaten, zu reagieren. In Bosnien und Herzegowina wurden die Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen und der Schutz humanitärer Hilfe zum Ersatz für politische und militärische Maßnahmen, um der ethnischen Säuberung und dem Völkermord Einhalt zu gebieten. Im Falle des Kosovo führte die Lähmung des Sicherheitsrats dazu, dass die Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) an den Vereinten Nationen vorbei handelte. In

den 1990er Jahren gab es nur einen einzigen Fall – Osttimor –, in dem der Sicherheitsrat auf Drängen des Generalsekretärs in Zusammenarbeit mit einzelstaatlichen Regierungen und regionalen Akteuren konzertierten Druck ausübte, um dem Massentöten ein rasches Ende zu setzen.

88. Die hohen Verluste an Menschenleben, die solche Kriege und Ausbrüche von Massengewalt mit sich bringen, machen es der internationalen Gemeinschaft zur Pflicht, noch wachsamer zu sein, um sie zu verhindern. Wenn Prävention versagt, ist es dringend notwendig, dem Töten ein Ende zu setzen und jede weitere Rückkehr zum Krieg zu verhindern.

## C. Vorbeugende Maßnahmen

### 1. Ein besserer völkerrechtlicher Rahmen

89. Die Rolle der Vereinten Nationen bei der Verhütung von Kriegen kann gestärkt werden, indem mehr Aufmerksamkeit darauf verwandt wird, internationale Regime und Normen zu entwickeln, die auf einige der Ursachen und Beschleunigungsfaktoren von Konflikten anzuwenden sind. Es geht hier um ein sehr breites Spektrum von Rechtsvorschriften, Normen, Übereinkommen und Regelungen, zu denen Rechtsordnungen und Streitbeilegungsmechanismen, Rüstungskontroll- und Abrüstungsregime sowie Regelungen für Dialog und Zusammenarbeit gehören. Einige Beispiele dafür sind nachstehend angeführt.

90. Was Rechtsmechanismen betrifft, so hat es in jüngster Zeit kaum wichtigere Entwicklungen gegeben als die Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofs durch das Römische Statut. In Fällen eines sich zuspitzenden Konflikts kann eine frühzeitige Warnung des Sicherheitsrats, dass er die Situation aufmerksam verfolgt und gewillt ist, von seinen Befugnissen nach dem Römischen Statut Gebrauch zu machen, die Parteien davon abschrecken, Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu begehen und gegen die Gesetze des Krieges zu verstoßen. **Der Sicherheitsrat sollte bereit sein, von der ihm nach dem Römischen Statut zustehenden Befugnis Gebrauch zu machen, Fälle dem Internationalen Strafgerichtshof zu unterbreiten.**

91. Mehr Rechtsmechanismen sind im Bereich der natürlichen Ressourcen vonnöten, die als Streitobjekt häufig ein Hindernis für den Frieden darstellen. Auf Grund ihrer großen Beunruhigung über die brisante Rolle, die natürliche Ressourcen in den Kriegen in Sierra Leone, Angola und der Demokratischen Republik Kongo spielen, sind Organisationen der Zivilgesellschaft und der Sicherheitsrat dazu übergegangen, die in den unerlaubten Handel verwickelten Personen und Unternehmen namentlich zu nennen und anzuprangern und Sanktionen gegen sie zu verhängen, und seitens der Staaten sind besondere Anstrengungen unternommen worden, um den Verkauf von "Konfliktdiamanten" einzuschränken. Erkenntnisse aus Sierra Leone und Angola weisen darauf hin, dass solche Bemühungen zur Beendigung der dortigen Bürgerkriege beigetragen haben. Eine neue Herausforderung für die Vereinten Nationen besteht darin, schwache Staaten – insbesondere, aber nicht ausschließlich, diejenigen, die gerade die Folgen eines Krieges überwinden – bei der Bewirtschaftung ihrer natürlichen Ressourcen zu unterstützen, um künftige Konflikte zu vermeiden.

92. **Die Vereinten Nationen sollten in Zusammenarbeit mit nationalen Behörden, den internationalen Finanzinstitutionen, Organisationen der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor Normen zur Regelung der Bewirtschaftung der natürlichen Res-**

**sources für Länder ausarbeiten, die einen Konflikt überstanden haben oder konfliktgefährdet sind.**

93. Außerdem sollte Gewicht darauf gelegt werden, Regeln für die Nutzung grenzüberschreitender Ressourcen wie Wasser, Erdöl und Gas auszuarbeiten, beispielsweise im Rahmen der Völkerrechtskommission.

94. Die Vereinten Nationen sollten sich um eine enge Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen bemühen, die bei der Erarbeitung von Rahmenregelungen für Prävention die Führung übernommen haben. Die Vereinten Nationen können vom Austausch von Informationen und Analysen mit regionalen Frühwarnsystemen profitieren; wichtiger aber ist, dass regionale Organisationen bei der Festlegung normativer Maßstäbe, die als Leitlinien für Präventionsmaßnahmen dienen können, weiter gegangen sind als die Vereinten Nationen. Beispielsweise herrscht sowohl in der Organisation der amerikanischen Staaten (OAS) als auch in der Afrikanischen Union (AU) Übereinstimmung, dass gewählte Regierungen vor Staatsstreich geschützt werden müssen. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) hat operative Normen für Minderheitenrechte entwickelt. **Die Vereinten Nationen sollten auf den Erfahrungen regionaler Organisationen bei der Ausarbeitung von Rahmenregelungen für Minderheitenrechte und für den Schutz demokratisch gewählter Regierungen vor verfassungswidrigen Umstürzen aufbauen.**

95. Im Bereich der Rüstungskontroll- und Abrüstungsregime muss noch viel mehr getan werden, nicht nur im Zusammenhang mit nuklearen, biologischen und chemischen Waffen (siehe Abschnitt V), sondern auch in Bezug auf die Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen. In den meisten Bürgerkriegen der 1990er Jahre wurden hauptsächlich Kleinwaffen, leichte Waffen und Landminen eingesetzt. Während konzertierte Maßnahmen zivilgesellschaftlicher Organisationen und besorgter Mitgliedstaaten zu einem Verbot von Landminen führten, sind die Bemühungen um die Beschränkung der allgemeinen Verfügbarkeit von Kleinwaffen und leichten Waffen bislang über Rhetorik nicht hinausgelangt.

96. In Bezug auf das Problem der Kleinwaffen entwickelte sich Ende der 1990er Jahre ein umfassender Ansatz, der internationale Maßnahmen zur Einschränkung ihrer Herstellung und Verbreitung vorsieht. Das wichtigste globale Instrument ist dabei das Aktionsprogramm der Vereinten Nationen zur Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten, ein umfassender Katalog von Empfehlungen zur Verhütung und Beseitigung der unerlaubten Herstellung, Weitergabe und Verschiebung von Kleinwaffen und leichten Waffen. Das Aktionsprogramm sieht die innovative Nutzung von Regionalorganen für die Berichterstattung über die Einhaltung durch die Staaten sowie für die Überwachung und Verifikation vor; so überwacht das Nairobi-Sekretariat unter anderem die Durchführung des Protokolls von Nairobi zur Verhütung, Kontrolle und Reduzierung von Kleinwaffen und leichten Waffen im ostafrikanischen Zwischenseengebiet und am Horn von Afrika. Es sollte nicht als Endpunkt, sondern vielmehr als Ausgangsbasis für weitere Bemühungen der Vereinten Nationen betrachtet werden. **Die Mitgliedstaaten sollten die Verhandlungen über rechtsverbindliche Übereinkünfte über die Kennzeichnung und Rückverfolgung sowie die Vermittlung und den Transfer von Kleinwaffen und leichten Waffen beschleunigen und zum Abschluss bringen.**

97. Darüber hinaus können die Vereinten Nationen bei der Verhütung zwischenstaatlicher Konflikte behilflich sein, indem sie die Transparenz bei den konventionellen Waffenbeständen der Mitgliedstaaten und beim Erwerb dieser Waffen erhöhen. Das 1991 eingerichtete Register der Vereinten Nationen für konventionelle Waffen erhöht die militärische

Transparenz, indem von den Mitgliedstaaten jährliche Erklärungen über ihre Käufe und Verkäufe konventioneller Waffen und ihre aktuellen Waffenbestände sowie über ihre jeweiligen Verteidigungsdispositive, -politiken und -doktrinen verlangt werden. Das Register wird jedoch durch unvollständige, verspätete und ungenaue Berichterstattung in seiner Qualität beeinträchtigt. **Alle Mitgliedstaaten sollten über alle Elemente des Registers der Vereinten Nationen für konventionelle Waffen vollständig und genau Bericht erstatten, und der Generalsekretär sollte gebeten werden, der Generalversammlung und dem Sicherheitsrat jährlich über etwaige Unzulänglichkeiten in der Berichterstattung Bericht zu erstatten.**

## 2. Bessere Informationen und Analysen

98. Prävention erfordert eine auf objektive und unparteiische Untersuchungen gestützte Frühwarnung und Analyse. Obwohl die Vereinten Nationen über vereinzelte Frühwarn- und Analysekapazitäten verfügen, die über verschiedene Organisationen und Hauptabteilungen verstreut sind, hat der Generalsekretär bislang keine mit ausreichenden Mitteln ausgestattete Organisationseinheit schaffen können, die in der Lage wäre, die Beiträge dieser Stellen zu Frühwarnberichten und Strategieoptionen für die Entscheidungsfindung zusammenzufassen. Der beste Weg zur Schaffung einer kohärenten Kapazität für die Ausarbeitung von Strategieoptionen ist eine Stärkung des Büros des Generalsekretärs durch die Einrichtung der Stelle eines Stellvertretenden Generalsekretärs für Frieden und Sicherheit (siehe Abschnitt XIX).

99. Obwohl einige Organisationen im Feld an Frühwarnmechanismen beteiligt sind und internationale nichtstaatliche Organisationen in den letzten Jahren eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung aktueller Informationen und Analysen sowie als Interessenvertreter gespielt haben, ist der Zugang des Generalsekretärs zu örtlichen Konfliktanalysen stark begrenzt. Ein stärkeres Zusammenwirken der für politische Angelegenheiten, Friedenssicherung und humanitäre Angelegenheiten zuständigen Hauptabteilungen der Vereinten Nationen mit externen Quellen von Frühwarninformationen und lokalem Wissen über Konflikte würde die Konfliktbewältigung durch die Vereinten Nationen verbessern. Darüber hinaus haben Forschungseinrichtungen (in Hochschulen sowie in anderen internationalen Organisationen) in den letzten Jahren damit begonnen, sowohl die notwendigen Daten als auch komplexe Analysen der diversen Ursachen und Beschleunigungsfaktoren verschiedenartiger Konflikte zusammenzutragen. Die für Grundsatzfragen zuständigen Stellen der Vereinten Nationen sollten aktiver mit lokalen Wissensträgern und externen Forschungsquellen interagieren.

## 3. Vorbeugende Diplomatie und Vermittlung

100. Den Anstrengungen der Vereinten Nationen zur Verhütung innerstaatlicher Konflikte war bisher weniger Erfolg beschieden als ihren Anstrengungen zur Verhütung zwischenstaatlicher Kriege; oft werden sie dadurch behindert, dass die Mitgliedstaaten ihre innerstaatlichen Angelegenheiten nicht gerne internationalisiert sehen. Dennoch könnten und sollten in diesem Bereich stärkere Anstrengungen unternommen werden, insbesondere durch die Ernennung qualifizierter und erfahrener Abgesandter, Vermittler und Sonderbeauftragter, die mit der Region vertraut sind und die einen wichtigen Beitrag zur Konfliktprävention wie zur Lösung von Konflikten leisten können.

101. Bei solchen Ernennungen sollte der Generalsekretär ein hohes Maß an Kompetenz als oberstes Kriterium ansetzen und in dieser Hinsicht mehr zur Heranbildung internen und externen Sachverständigen tun. **Zur Erleichterung dieser Aufgabe empfehlen wir die**

**Schaffung einer Einrichtung zur Unterweisung und Unterrichtung neuer oder möglicherweise in Betracht kommender Sonderbeauftragter und anderer Vermittler der Vereinten Nationen.**

102. Vermittler und Unterhändler benötigen ausreichende Unterstützung. Obwohl die Nachfrage nach Vermittlung durch die Vereinten Nationen in den vergangenen 10 Jahren in die Höhe geschneit ist, werden nach wie vor nur minimale Mittel für diese Tätigkeit bereitgestellt. Die bewusst unzureichende Mittelausstattung der Sekretariats-Hauptabteilung Politische Angelegenheiten durch die Mitgliedstaaten verträgt sich nicht mit ihrem erklärten Wunsch nach einer starken Weltorganisation. **Die Hauptabteilung Politische Angelegenheiten sollte mit zusätzlichen Mitteln ausgestattet und umstrukturiert werden, damit sie Vermittlungsbemühungen konsequenter und professioneller unterstützen kann.**

103. Während die Details einer solchen Umstrukturierung dem Generalsekretär überlassen werden sollten, ist zu berücksichtigen, dass die Vereinten Nationen Folgendes benötigen:

a) **eine auf die Tätigkeit im Feld ausgerichtete Kapazität zur Unterstützung von Vermittlungsbemühungen, die aus einer kleinen Gruppe von Fachleuten mit einschlägiger unmittelbarer Erfahrung und entsprechendem Sachverstand besteht und die allen Vermittlern der Vereinten Nationen zur Verfügung steht;**

b) **Kompetenz in thematischen Fragen, die bei Friedensverhandlungen immer wiederkehren, wie etwa die Festlegung der Reihenfolge von Umsetzungsschritten, die Ausgestaltung von Überwachungsregelungen, die Festlegung der Reihenfolge von Übergangsregelungen und die Ausgestaltung nationaler Aussöhnungsmechanismen;**

c) **ein stärkeres Zusammenwirken mit nationalen Vermittlern, Regionalorganisationen und nichtstaatlichen Organisationen, die an der Lösung von Konflikten beteiligt sind;**

d) **verstärkte Konsultationen mit wichtigen Stimmen aus der Zivilgesellschaft, insbesondere Frauen, die bei den Verhandlungen oft vernachlässigt werden, und deren Einbindung in Friedensprozesse.**

#### **4. Vorbeugende Einsätze**

104. Bei anwachsenden Spannungen kann der frühzeitige Einsatz von Friedenssicherungskräften den Parteien, die sich um die friedliche Lösung eines Konflikts bemühen, ein Sicherheitsgefühl geben und mögliche Aggressoren abschrecken. Bemerkenswerterweise wurde der bislang einzige klare Fall eines vorbeugenden Einsatzes – in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien – auf Bitten der dortigen nationalen Behörden durchgeführt, und das mit offenkundigem Erfolg. **Wir ermutigen Staatsführer und Konfliktparteien, von der Option eines vorbeugenden Einsatzes konstruktiven Gebrauch zu machen.**

105. Der Sicherheitsrat sollte außerdem zur Kenntnis nehmen, dass in Ländern, die einen Konflikt überwunden haben, der Einsatz kleiner Kontingente von Friedenssicherungskräften zum Zweck der Ausbildung nationaler Streitkräfte eine wichtige vorbeugende Funktion haben kann.

106. Gute Kommunikation zwischen Vermittlern und Planern von Friedenssicherungseinsätzen kann ebenfalls dazu beitragen, Möglichkeiten für vorbeugende Einsätze aufzu-

zeigen. Die derzeit vereinzelt stattfindende Praxis der Teilnahme von Planern von Friedenssicherungseinsätzen an Vermittlungsprozessen sollte zur Regel gemacht werden.

## **V. Nukleare, radiologische, chemische und biologische Waffen**

### **A. Die Bedrohung**

#### **1. Kernwaffen**

107. Jeder Einsatz von Kernwaffen, gleichviel ob unbeabsichtigt oder vorsätzlich, ist mit dem Risiko von Menschenverlusten und wirtschaftlichen Verwerfungen in katastrophalem Ausmaß verbunden. Der Verbreitung solcher Waffen und ihrem potenziellen Einsatz, sei es durch staatliche oder nichtstaatliche Akteure, Einhalt zu gebieten muss daher weiterhin ein dringendes und vorrangiges Anliegen der kollektiven Sicherheit sein.

108. Von der nuklearen Proliferation – der Verbreitung von Kernwaffen unter Staaten – geht eine zweifache Bedrohung aus. Die erste und unmittelbarste Sorge ist die, dass einige Länder unter dem Deckmantel ihrer gegenwärtigen Mitgliedschaft im Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen heimlich und auf illegale Weise voll ausgebaute Waffenprogramme entwickeln oder dass sie – indem sie zwar nach dem Buchstaben, aber nicht unbedingt nach dem Geist des Vertrags handeln – alle für Waffenprogramme erforderlichen Materialien und Fachkenntnisse erwerben und sich die Option offen halten, sich aus dem Vertrag zurückzuziehen, sobald sie einsatzfähige Waffen herstellen können.

109. Die zweite, eher langfristige Befürchtung ist die Aushöhlung und der mögliche Zusammenbruch des gesamten Vertragssystems. In fast 60 Staaten werden gegenwärtig Kernkraftwerke oder Forschungsreaktoren betrieben oder gebaut, und mindestens 40 verfügen über die industrielle und wissenschaftliche Infrastruktur, die es ihnen ermöglichen würde, in relativ kurzer Zeit Kernwaffen zu bauen, falls sie dies wollten, sobald die rechtlichen und normativen Beschränkungen durch das Vertragssystem nicht mehr gelten.

110. Beide Befürchtungen sind heute durchaus realistisch: der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen ist nicht mehr das wirksame Hindernis, das er früher war. 1963, als nur vier Staaten über Kernwaffenbestände verfügten, prognostizierte die Regierung der Vereinigten Staaten, dass es im folgenden Jahrzehnt 15 bis 25 neue Kernwaffenstaaten geben werde; andere sagten voraus, dass es bis zu 50 sein würden. Im Jahr 2004 ist jedoch nur von acht Staaten bekannt, dass sie über Kernwaffenarsenale verfügen. Das strenge Nichtverbreitungsregime, verkörpert durch die IAEO und den Nichtverbreitungsvertrag selbst, hatte ganz maßgeblichen Anteil an der Verlangsamung der vorhergesagten Proliferationsrate. Es leistete drei entscheidend wichtige Beiträge: es unterstützte ein normatives Verbot des Besitzes, des Einsatzes und der Verbreitung solcher Waffen, es stellte sicher, dass die Staaten – unter Aufsicht – die Vorteile der nuklearen Technologien nutzen konnten, und es gab den Staaten ein Sicherheitsgefühl hinsichtlich der Kapazitäten ihrer Nachbarn und potenziellen Rivalen, sodass sie ein unnötiges Wettrüsten vermeiden konnten.

111. Das Nichtverbreitungsregime für Kernwaffen ist heute jedoch aus mehreren Gründen in Gefahr: durch die Nichteinhaltung bestehender Verpflichtungen, durch den Rücktritt oder die Androhung des Rücktritts von dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, um sich diesen Verpflichtungen zu entziehen, durch ein verändertes internationales Sicherheitsumfeld und durch die Ausbreitung der entsprechenden Technologie. Wir nähern uns einem Punkt, an dem die Aushöhlung des Nichtverbreitungsregimes unumkehrbar werden und zu einer kaskadenartigen Proliferation führen könnte.

112. Ungeachtet dessen, ob mehr Staaten Kernwaffen erwerben, stellt auch die Existenz großer Bestände an nuklearem und radiologischem Material ein schwerwiegendes Risiko dar. Heute lagern in Forschungsreaktoren in 27 Ländern insgesamt 1.300 Kilogramm hochangereichertes Uran (HEU). Das Gesamtvolumen der Bestände ist wesentlich höher, und weltweit sind viele Lagerstätten unzureichend gesichert. Die Staaten haben 20 Fälle der Abzweigung von Kernmaterial öffentlich bestätigt, und im letzten Jahrzehnt wurden über 200 Vorfälle unerlaubten Handels mit Kernmaterial dokumentiert. Wissenschaftler haben wiederholt davor gewarnt, wie einfach es für Terroristen sein könnte, mit auf dem freien Markt beschafften Bestandteilen einen einfachen Kernsprengkörper vom "Kanonen-Typ" zusammenzubauen, der lediglich zwei Mengen von hochangereichertem Uran zur Kollision bringt. Experten gehen davon aus, dass ein in einer Großstadt zur Detonation gebrachter einfacher Kernsprengkörper Zehntausende bis zu über einer Million Todesopfer fordern würde. Die Schockwirkungen auf den internationalen Handel, den Arbeitsmarkt und den Reiseverkehr würden sich auf mindestens eine Billion Dollar summieren. Ein solcher Anschlag könnte auch noch andere, weitreichende Konsequenzen für die internationale Sicherheit, die demokratische Staatsführung und die Bürgerrechte nach sich ziehen.

## **2. Radiologische Waffen**

113. Eine andere Art von Bedrohung geht von radiologischen Waffen aus, die eher Waffen für massive Störungen als Massenvernichtungswaffen darstellen. Für radiologische Waffen kann neben Plutonium oder hochangereichertem Uran auch einfach radioaktives Material verwendet werden, für das es in medizinischen und industriellen Einrichtungen auf der ganzen Welt Millionen von Quellen gibt. Der unmittelbare Zerstörungseffekt einer radiologischen oder "schmutzigen" Bombe ist nicht größer als der des dafür benutzten konventionellen Sprengstoffs, und selbst die Strahlungswirkungen einer solchen Bombe sind wahrscheinlich begrenzt. Schlimmer wären die Störungen des öffentlichen Lebens und die wirtschaftlichen Schäden, die durch die Verunsicherung der Bevölkerung und die Notwendigkeit der Evakuierung und Dekontamination der betroffenen Gebiete verursacht würden. Die leichte Verfügbarkeit radiologischer Materialien und die simplen Hilfsmittel, die für die Detonation eines solchen Sprengkörpers benötigt werden, erhöhen die Wahrscheinlichkeit des Einsatzes einer solchen Waffe. Daher ist es um so wichtiger, die Öffentlichkeit über die begrenzte Wirkung radiologischer Waffen aufzuklären, um die Aufregung und Unsicherheit abzumildern, die ein solcher Angriff auslösen würde.

## **3. Chemische und biologische Waffen**

114. Auch chemische und biologische Materialien stellen eine wachsende Bedrohung dar: ebenso wie Kernwaffen verfügen sie über das furchtbare Potenzial, mit einem einzigen Angriff massenhafte Verluste an Menschenleben zu verursachen. Chemische Agenzien sind weit verbreitet und relativ einfach zu erwerben und waffentauglich zu machen. Es gibt weltweit fast 6.000 industrielle Chemieanlagen, die potenzielle Ziele darstellen und Möglichkeiten bieten, sich solche Materialien zu verschaffen. Die Chemiewaffenstaaten sind mit dem im Chemiewaffenübereinkommen festgelegten Zeitplan für die Vernichtung chemischer Waffen im Rückstand: die Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCA) hat lediglich die Vernichtung von 9.600 Tonnen des deklarierten Bestands von 70.000 Tonnen Kampfstoffen verifiziert; wenn es bei dem gegenwärtigen Tempo bleibt, wird das Ziel des Übereinkommens, die chemischen Kampfstoffe vollständig zu vernichten, selbst in der einvernehmlich bis 2012 verlängerten Frist nicht zu erreichen sein.

115. Während rasches Wachstum und wissenschaftliche Fortschritte auf dem Gebiet der Biotechnologie die Aussicht bieten, zahlreiche Krankheiten verhüten und heilen zu kön-

nen, erhöhen sie auch die Möglichkeit der Entwicklung tödlicher neuer Krankheiten. Rasante Fortschritte bei der Technologie der DNA-Rekombination und direkte genetische Manipulationen beschwören das Schreckgespenst der Entwicklung von "Designer-Mikroorganismen" zur Rekonstruktion der Erreger von ausgerotteten Krankheiten herauf, die dann gegen die vorhandenen Impfstoffe, Antibiotika und anderen Therapien resistent wären. Es gibt zahllose Fermentierungsanlagen, medizinische Einrichtungen und Forschungszentren, die über die Ausstattung zur Erzeugung biologischer Kampfstoffe verfügen. Das biologische Toxin Rizin wurde bereits in mehreren Terroristen-Werkstätten entdeckt. Im Gegensatz zum Milzbrand, der mit Antibiotika behandelt werden kann, gibt es für Rizin kein Gegenmittel, und schon eine weniger als stecknadelkopfgroße Menge ist für Menschen tödlich. Der Einsatz derartiger Stoffe zur vorsätzlichen Verursachung des Ausbruchs von Infektionskrankheiten könnte sich als mindestens ebenso tödlich erweisen wie die Detonation einer Kernwaffe, wenn nicht sogar tödlicher. Im schlimmsten Szenario könnte ein Angriff, bei dem nur ein Gramm waffentauglicher Pockenviren eingesetzt wird, zwischen 100.000 und einer Million Todesfälle verursachen.

116. Die Tatsache, dass ein so folgenschwerer Angriff bisher nicht stattgefunden hat, ist kein Grund, sich zurückzulehnen, sondern vielmehr ein Signal zur Ergreifung umgehender Präventionsmaßnahmen.

## **B. Vorbeugende Maßnahmen**

117. Gefordert ist ein breit angelegtes Vorgehen. Der erste Bestandteil einer wirksamen Strategie zur Verhütung der Proliferation nuklearer, radiologischer, chemischer und biologischer Waffen sollten globale Instrumente sein, mit denen die Nachfrage nach solchen Waffen verringert wird. Der zweite Bestandteil sollten globale Instrumente sein, die auf der Angebotsseite ansetzen und die Fähigkeit der Staaten wie auch der nichtstaatlichen Akteure einschränken, Waffen und die für ihren Bau erforderlichen Materialien und Fachkenntnisse zu erwerben. Das dritte Element müssen Durchsetzungsmaßnahmen des Sicherheitsrats sein, die sich auf glaubwürdige, ausgetauschte Informationen und Analysen stützen. Der vierte Bestandteil muss den Schutz der Gesundheit der Zivilbevölkerung beziehungsweise der öffentlichen Gesundheit auf nationaler und internationaler Ebene umfassen.

### **1. Bessere Strategien zur Senkung der Nachfrage**

118. Die geringe Begeisterung der Kernwaffenstaaten für Abrüstungsmaßnahmen schwächt die diplomatische Wirkungskraft des Nichtverbreitungsregimes und damit seine Fähigkeit, die Proliferation einzudämmen. Trotz gegenteiliger Bekenntnisse im Sicherheitsrat (Resolution 984 (1995)) sind diese Kernwaffenstaaten immer weniger bereit, Zusicherungen des Nichteinsatzes abzugeben (negative Sicherheitsgarantien), und behalten sich weiterhin das Recht vor, chemische oder biologische Angriffe mit dem Einsatz von Kernwaffen zu vergelten.

119. Trotz des Endes des Kalten Krieges ist die Erfüllung der Abrüstungsverpflichtungen durch die Kernwaffenstaaten eher mittelmäßig zu bewerten. Während die Vereinigten Staaten und die Russische Föderation etwa die Hälfte ihrer Kernwaffen unbrauchbar gemacht, sich zu starken Reduzierungen ihrer dislozierten strategischen Gefechtsköpfe verpflichtet und die meisten ihrer nichtstrategischen Kernwaffen beseitigt haben, wurden diese Fortschritte in neuerer Zeit von Rückschlägen überschattet. Im Jahr 2000 verpflichteten sich die Kernwaffenstaaten zu 13 praktischen Schritten in Richtung auf die nukleare Abrüstung, die von ihnen auf der 2004 abgehaltenen Tagung des Vorbereitungsausschusses für die

Konferenz der Vertragsparteien im Jahr 2005 zur Überprüfung des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen jedoch mehr oder weniger wieder aufgegeben wurden.

**120. Die Kernwaffenstaaten müssen verschiedene Schritte unternehmen, um die Abrüstung wieder in Gang zu bringen:**

a) **Sie müssen ihre Abrüstungsverpflichtungen nach Artikel VI des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen einhalten und bereit sein, konkrete Maßnahmen zur Erfüllung dieser Verpflichtungen zu ergreifen;**

b) **sie sollten ihre früher eingegangenen Verpflichtungen, keine Kernwaffen gegen Nichtkernwaffenstaaten einzusetzen, erneut bekräftigen**, um den vermeintlichen Wert von Kernwaffen weiter zu verringern, und sie sollten eine robuste internationale Zusammenarbeit zur Eindämmung der Proliferation sicherstellen, indem sie diese Verpflichtungen in noch umzusetzenden und künftigen Abkommen über kernwaffenfreie Zonen formalisieren.

**121. Die Vereinigten Staaten und die Russische Föderation, andere Kernwaffenstaaten sowie die Staaten, die nicht Vertragspartei des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen sind, sollten sich zu praktischen Maßnahmen zur Verringerung des Risikos eines unbeabsichtigten Atomkriegs verpflichten, gegebenenfalls unter Einschluss eines Plans zur schrittweisen Reduzierung des Bereitschaftsgrads ihrer strategischen Kernwaffen.**

**122. Des Weiteren sind wir der Ansicht, dass es von Nutzen wäre, wenn sich der Sicherheitsrat ausdrücklich dazu verpflichten würde, bei einem nuklearen Angriff oder der Androhung eines solchen Angriffs auf einen Nichtkernwaffenstaat kollektive Maßnahmen zu ergreifen.**

**123. Angesichts der Gefährdung des nuklearen Nichtverbreitungsregimes durch Staaten, die nicht Vertragspartei des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen sind, und in dem Bewusstsein der damit verbundenen Auswirkungen auf die regionale Unsicherheit empfehlen wir, dass bei Verhandlungen zur Beilegung regionaler Konflikte auch vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstungsschritte erörtert werden.**

**124. Die Staaten, die nicht Vertragspartei des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen sind, sollten ein Bekenntnis zur Nichtverbreitung und Abrüstung ablegen und dies dadurch unterstreichen, dass sie den Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen ratifizieren und die Verhandlungen über einen Vertrag über das Verbot der Herstellung von spaltbarem Material für Waffenzwecke unterstützen, die beide sowohl Kernwaffenstaaten als auch Nichtkernwaffenstaaten offen stehen. Wir empfehlen, dass im Rahmen der Friedensbemühungen im Nahen Osten und in Südasien Gespräche über nukleare Abrüstung in die Wege geleitet werden, die zur Schaffung kernwaffenfreier Zonen in diesen Regionen führen könnten, nach dem Vorbild der bereits bestehenden Zonen in Lateinamerika und der Karibik, in Afrika, im Südpazifik und in Südostasien.**

**125. Was biologische und chemische Waffen betrifft, so besteht sowohl eine Verpflichtung als auch eine historische Chance zur vollständigen Beseitigung aller deklarierten Bestände chemischer Waffen: Alle Chemiewaffenstaaten sollten die geplante Vernichtung aller vorhandenen Chemiewaffenbestände bis zum vereinbarten Zieljahr 2012 beschleunigt vorantreiben.**

**126. Die Verifikation des Chemiewaffenübereinkommens sollte ebenfalls weiter verstärkt werden, und die seit langem festgefahrene Situation in Bezug auf den Verifikationsmecha-**

nismus für das Übereinkommen über biologische Waffen und Toxinwaffen, die das Vertrauen in das gesamte Regime untergraben hat, sollte überwunden werden. **Die Vertragsstaaten des Übereinkommens über biologische Waffen und Toxinwaffen sollten die Verhandlungen über ein glaubwürdiges Verifikationsprotokoll unverzüglich wieder aufnehmen und die Biotechnologie-Industrie zur aktiven Mitwirkung einladen.** Die Vertragsstaaten des Übereinkommens über biologische Waffen und Toxinwaffen und des Chemiewaffenübereinkommens müssen verstärkten bilateralen diplomatischen Druck ausüben, um zu erreichen, dass sich alle Staaten diesen Übereinkünften anschließen.

## 2. Bessere Strategien zur Reduzierung des Angebots

127. Wir sind uns bewusst, dass die Kernenergie in den Augen vieler eine wichtige Stromquelle für zivile Anwendungen ist und im Kontext weltweiter Anstrengungen zur Verringerung der Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen und zur Reduzierung der Emissionen von Treibhausgasen möglicherweise noch größere Bedeutung erhalten wird. Gleichzeitig muss die zunehmende Spannung zwischen den Zielen eines wirksameren Nichtverbreitungsregimes und dem Recht aller Unterzeichnerstaaten des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, ihre zivile Atomindustrie weiterzuentwickeln, anerkannt und aufgelöst werden.

128. Artikel IV des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen gewährleistet das Recht der Vertragsstaaten, die Erforschung, Erzeugung und Verwendung der Kernenergie für friedliche Zwecke zu entwickeln; dieses Recht muss erhalten bleiben. Der Vertrag legt außerdem fest, dass dieses Recht in Übereinstimmung mit den Artikeln I und II auszuüben ist; auch diese Verpflichtung muss eingehalten werden. In den letzten Jahren ist deutlich geworden, dass die mit der Urananreicherung und der Wiederaufarbeitung abgebrannter Brennstäbe verbundenen Verbreitungsrisiken hoch sind und weiter zunehmen. Es sind vor allem diese beiden Prozesse, die den Unterzeichnern des Vertrags die Möglichkeit bieten (die in manchen Fällen auch genutzt wurde), heimlich Tätigkeiten zu unternehmen, die mit dem Vertrag nicht in Einklang stehen und die ihnen die Option des Erwerbs der Kernwaffenfähigkeit verschaffen sollen.

129. Zweierlei Abhilfemaßnahmen sind erforderlich. Erstens haben sich die von der IAEO bis Mitte der 1990er Jahre angewandten Inspektions- und Verifikationsregeln zunehmend als unzureichend erwiesen. In dem Musterzusatzprotokoll führte die IAEO strengere Inspektionsregeln ein, bisher haben aber nur ein Drittel der Vertragsstaaten des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen dieses Protokoll ratifiziert. **Der Gouverneursrat der IAEO sollte das Musterzusatzprotokoll als den heute gültigen Standard für die IAEO-Sicherungsmaßnahmen anerkennen, und der Sicherheitsrat sollte bereit sein, in Fällen schwerer Besorgnisse über die Nichteinhaltung der Normen für die Nichtverbreitung und die Sicherungsmaßnahmen tätig zu werden.**

130. Zweitens **fordern wir nachdrücklich, dass unverzüglich Verhandlungen über eine Vereinbarung eingeleitet und zu einem raschen Abschluss geführt werden, die auf den bestehenden Bestimmungen der Artikel III und IX der IAEO-Satzung beruht und die IAEO in die Lage versetzen würde, als Garant für die Versorgung ziviler Kernenergienutzer mit spaltbarem Material zu fungieren.** Eine solche Vereinbarung müsste es der Organisation ermöglichen, durch von ihr zugelassene Lieferanten die Nachfrage nach schwach angereichertem Uran als Kernbrennstoff und nach der Wiederaufarbeitung abgebrannter Brennstäbe zu Marktpreisen zu decken und eine Garantie für die ununterbrochene Versorgung beziehungsweise Bereitstellung dieser Dienstleistung zu geben,

solange in den betreffenden Anlagen kein Verstoß gegen die Sicherungsmaßnahmen oder die Inspektionsverfahren festgestellt wird.

**131. Während der Verhandlungen über eine derartige Vereinbarung sollten die Staaten, ohne das im Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen eingeräumte Recht auf den Bau solcher Anlagen aufzugeben, freiwillig ein zeitlich befristetes Moratorium für den Bau weiterer Anreicherungs- oder Wiederaufarbeitungsanlagen in Kraft setzen, wobei der Verpflichtung zur Einhaltung des Moratoriums eine Garantie der Belieferung mit spaltbarem Material zu Marktpreisen durch die gegenwärtigen Lieferanten gegenüberstehen müsste.**

132. Die jüngsten Erfahrungen mit den Aktivitäten des Netzwerks von A.Q. Khan haben die Notwendigkeit und den Wert von Maßnahmen deutlich gemacht, die den unerlaubten und heimlichen Handel mit Komponenten für Nuklearprogramme zu unterbinden suchen. Die Proliferationssicherheitsinitiative versucht dieses Problem auf freiwilliger Grundlage zu lösen. **Unserer Ansicht nach sollten alle Staaten ermutigt werden, sich dieser freiwilligen Initiative anzuschließen.**

133. Um die völkerrechtlichen Bestimmungen gegen den unerlaubten Handel mit nuklearen, chemischen und biologischen Waffen und Materialien zu stärken, sollten die gegenwärtig im Rahmen der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO) geführten Verhandlungen zur Änderung des Übereinkommen von 1988 zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschiffahrt bald zum Abschluss gebracht werden. Der Sicherheitsrat müsste möglicherweise bereit sein, bindende Maßnahmen zu prüfen, falls bei den Verhandlungen über das Übereinkommen keine zufriedenstellenden Fortschritte erzielt werden.

134. Der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen sieht zwar ein Rücktrittsrecht vor, doch sollte den Staaten eindringlich nahe gelegt werden, davon nicht Gebrauch zu machen. Diejenigen, die den Rücktritt vollziehen, sollten für Verstöße verantwortlich gemacht werden, die sie begangen haben, solange sie noch Vertragspartei waren. **Die Anzeige des Rücktritts eines Staates von dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen sollte Anlass zur unverzüglichen Nachprüfung seiner Einhaltung des Vertrags sein, wenn nötig auf Grund eines Mandats des Sicherheitsrats. Der IAEO-Gouverneursrat sollte beschließen, dass im Falle von Verstößen jede von der IAEO gewährte Unterstützung beendet wird.**

135. Kurzfristige Maßnahmen zur Verteidigung gegen den möglichen Einsatz nuklearer, radiologischer, chemischer und biologischer Waffen durch Terroristen sind dringend erforderlich. Die Konsolidierung, Sicherung und wenn möglich Beseitigung potenziell gefährlicher Materialien sowie die Durchführung wirksamer Exportkontrollen müssen dabei hohe Priorität erhalten. In dieser Hinsicht begrüßen wir die Globale Initiative zur Bedrohungs-minderung, mit der Folgendes erreicht werden soll: a) die Reduzierung der weltweiten Bestände an hochangereichertem Uran, b) die Umrüstung von HEU-Forschungsreaktoren zu "proliferationsresistenten" Reaktoren und c) die Umstellung von vorhandenem hoch angereichertem Uran auf niedrig angereichertes Uran. **Die vorgeschlagene Zeitdauer für die Durchführung der Globalen Initiative zur Bedrohungs-minderung sollte von 10 auf 5 Jahre reduziert werden.**

136. Der Sicherheitsrat kann auf Grund seiner Resolution 1540 (2004) tätig werden und den Staaten Musterrechtsvorschriften auf dem Gebiet der Sicherheit, der Rückverfolgung, der Kriminalisierung und der Ausfuhrkontrollen anbieten und bis 2006 Mindestnormen für die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen ausarbeiten. Um dieses

Ziel zu erreichen, sollte der Durchführungsausschuss nach Ratsresolution 1540 (2004) eine ständige Verbindung zur IAEO, zur OVCW und zur Gruppe der Nuklearlieferländer einrichten.

**137. Die Vertragsstaaten des Übereinkommens über biologische Waffen und Toxinwaffen sollten ebenfalls ein neues Protokoll über biologische Sicherheit aushandeln, um gefährliche biologische Agenzien zu klassifizieren und bindende internationale Standards für die Ausfuhr solcher Agenzien festzulegen.** Innerhalb einer festgelegten Frist sollten es die Vertragsstaaten des Übereinkommens unterlassen, sich an einem derartigen biotechnologischen Handel mit Nichtmitgliedstaaten zu beteiligen.

138. Die Mitgliedstaaten der IAEO sollten mehr Finanzmittel für ihre Programme zur Lokalisierung und Sicherung radioaktiver Quellen und zur Unterstützung der Staaten beim Erlass einschlägiger innerstaatlicher Rechtsvorschriften bereitstellen. **Ferner sollte die Abrüstungskonferenz ohne weitere Verzögerung die Verhandlungen über einen verifizierbaren Vertrag über das Verbot der Herstellung von spaltbarem Material für Waffenzwecke aufnehmen, der auf der Grundlage eines festgelegten Zeitplans zur Einstellung der Produktion von hoch angereichertem Uran für zivile Zwecke wie auch für Waffenzwecke führt.**

### 3. Bessere Durchsetzungsfähigkeit

139. Abgesehen von Sanktionen und der Anwendung militärischer Gewalt ist die Palette der Maßnahmen, über die der Sicherheitsrat zur Durchsetzung der Nichtverbreitungsübereinkünfte heute verfügt, begrenzt. Hinzu kommt, dass die spezielle Überweisung einer Angelegenheit an den Sicherheitsrat, wenn sie kein entsprechendes Handeln zur Folge hat, schlimmer ist als gar keine Überweisung. Die Fähigkeit des Sicherheitsrats, glaubhafte Informationen über mögliche Proliferationsfälle zu generieren, sollte gestärkt werden.

140. Zu diesem Zweck müssen auch die Verbindungen zwischen der IAEO, der OVCW und dem Sicherheitsrat gestärkt werden. **Der Rat sollte die Generaldirektoren der IAEO und der OVCW bitten, ihm halbjährlich über den Stand der Sicherungsmaßnahmen und Verifikationsverfahren sowie über alle besonderen Besorgnisse Bericht zu erstatten, auch wenn diese nicht auf einen tatsächlichen Verstoß gegen den Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen und das Chemiewaffenübereinkommen hinauslaufen.**

141. Der Sicherheitsrat sollte außerdem bereit und in der Lage sein, im Falle des Verdachts von Verstößen im nuklearen und chemischen Bereich Inspektionskapazitäten einzusetzen, unter Heranziehung der Kapazitäten der IAEO und der OVCW. Bis die multilateralen Verhandlungen über einen Verifikationsmechanismus für das Übereinkommen über biologische Waffen und Toxinwaffen zu einem Ergebnis geführt haben, sollte sich der Sicherheitsrat der vom Generalsekretär geführten Liste von Inspektoren für biologische Waffen bedienen, wobei die Inspektoren unabhängig bleiben und nach den Personalvorschriften der Vereinten Nationen tätig sein sollten. Diese Inspektoren sollten außerdem für die Beratung des Sicherheitsrats und die Verbindung zu den WHO-Stellen im Falle verdächtiger Ausbrüche von Krankheiten herangezogen werden können, wie sie nachstehend beschrieben werden.

### 4. Besserer Schutz der öffentlichen Gesundheit

142. Die wissenschaftlichen Durchbrüche in der Biotechnologie und die weit verbreitete Existenz von Anlagen, die biologische Agenzien produzieren können, beschränken die

Aussichten auf die Beseitigung biologischer Waffen und erschweren die Verifikation. Anders als bei Kernwaffen können jedoch viele (wenn auch nicht alle) biologische Agenzien durch Impfstoffe und wirksame Gegenmaßnahmen (einschließlich schneller Diagnose, Quarantäne und Behandlung) bekämpft werden. Gut gerüstete Gesellschaften können so vielleicht in der Lage sein, das schlimmste Szenario biologischer Angriffe zu vermeiden.

143. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist jedoch die internationale Hilfe für die Überwachung, Entdeckung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten unzureichend, die Sicherheitsplanung und die entsprechenden Ausgaben werden zuwenig mit der Gesundheitspolitik und den Gesundheitsbudgets koordiniert und die Erkenntnis, dass in einer neuen biologischen Zukunft, die unausweichlich ist, eine aktive biologische Verteidigung die wirksamste Option gegen die Wahrscheinlichkeit eines Angriffs ist, hat sich noch nicht durchgesetzt.

144. Angesichts der potenziellen Gefährdung der internationalen Sicherheit durch die vorsätzliche Freisetzung eines infektiösen biologischen Agens oder den massiven natürlichen Ausbruch einer Infektionskrankheit ist es geboten, dass der Generaldirektor der WHO über den Generalsekretär den Sicherheitsrat unterrichtet hält, wenn ein verdächtiger oder massiver Ausbruch einer Infektionskrankheit beobachtet wird. In einem solchen Fall sollte der Sicherheitsrat bereit sein, die Arbeit der Ermittler der WHO zu unterstützen oder Sachverständige zu entsenden, die dem Rat unmittelbar Bericht erstatten; falls die bestehenden internationalen Gesundheitsvorschriften nicht ausreichen, um den Ermittlern der WHO den Zugang zu ermöglichen und die Gegenmaßnahmen zu koordinieren, sollte der Sicherheitsrat bereit sein, die Befolgung der Maßnahmen anzuordnen. Ist ein Staat nicht in der Lage, eine angemessene Quarantäne für eine große Zahl potenzieller Krankheitsträger zu organisieren, sollte der Sicherheitsrat bereit sein, internationale Maßnahmen zur Abriegelung zu unterstützen. **Der Sicherheitsrat sollte sich mit dem Generaldirektor der WHO ins Benehmen setzen, um die erforderlichen Verfahren für eine Zusammenarbeit im Falle eines verdächtigen oder massiven Ausbruchs einer Infektionskrankheit festzulegen.**

## VI. Terrorismus

### A. Die Bedrohung

145. Der Terrorismus greift die zentralen Werte der Charta der Vereinten Nationen an: die Achtung vor den Menschenrechten, die Rechtsstaatlichkeit, Regeln für die Kriegsführung, die die Zivilbevölkerung schützen, die Toleranz zwischen den Völkern und Nationen und die friedliche Beilegung von Konflikten. Terrorismus gedeiht in einem Umfeld von Verzweiflung, Demütigung, Armut, politischer Unterdrückung und Menschenrechtsverletzungen; er gedeiht außerdem im Kontext regionaler Konflikte und ausländischer Besetzung, und er profitiert von der Schwäche der staatlichen Kapazität zur Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung.

146. Zwei neue Schubkräfte verleihen der terroristischen Bedrohung eine größere Dringlichkeit. Die Al-Qaida ist der erste – wahrscheinlich aber nicht der letzte – Fall eines bewaffneten nichtstaatlichen Netzwerks mit globaler Reichweite und hoch entwickelter Kapazität. Die Angriffe in den vergangenen fünf Jahren gegen mehr als 10 Mitgliedstaaten auf vier Kontinenten haben gezeigt, dass die Al-Qaida und die mit ihr verbundenen Gruppierungen eine weltweite Bedrohung für alle Mitglieder der Vereinten Nationen und für die Vereinten Nationen selbst darstellen. In öffentlichen Erklärungen hat die Al-Qaida die Vereinten Nationen speziell als ein wesentliches Hindernis für ihre Ziele erwähnt und sie als

einen ihrer Feinde definiert. Zweitens beschwört die Drohung, dass Terroristen – gleich welcher Art und gleich aus welchen Motiven – versuchen werden, massive Verluste an Menschenleben zu verursachen, beispiellose Gefahren herauf. Die von uns weiter oben abgegebenen Empfehlungen betreffend die Kontrolle der Versorgung mit nuklearen, radiologischen, chemischen und biologischen Materialien und den Aufbau widerstandsfähiger Systeme zum Schutz der globalen öffentlichen Gesundheit sind zentrale Bestandteile einer Präventionsstrategie.

## B. Vorbeugende Maßnahmen

### 1. Eine umfassende Strategie

147. Bei den regionalen Konsultationen, die die Hochrangige Gruppe abhielt, wurde von Regierungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen immer wieder die Besorgnis vorgetragen, dass der gegenwärtige "Krieg gegen den Terrorismus" in manchen Fällen genau die Werte untergraben habe, die von den Terroristen ins Visier genommen werden: die Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit. Die meisten derjenigen, die solche Besorgnisse äußerten, zweifelten die Schwere der terroristischen Bedrohung nicht an und räumten ein, dass das Recht auf Leben das grundlegendste aller Menschenrechte ist. Sie brachten jedoch die Befürchtung zum Ausdruck, dass Vorgehensweisen gegen den Terror, die sich ausschließlich auf militärische, polizeiliche und nachrichtendienstliche Maßnahmen konzentrieren, Gefahr laufen, die Bemühungen um die Förderung einer guten Staatsführung und der Menschenrechte zu untergraben, große Teile der Weltbevölkerung vor den Kopf stoßen und dadurch das Potenzial für ein gemeinschaftliches Handeln gegen den Terrorismus schwächen. Im Verhältnis zu den Staaten in den Regionen, aus denen die Terroristen stammen, kommt es entscheidend darauf an, nicht nur ihre Kapazität, sondern auch ihren Willen zur Terrorbekämpfung zu stärken. Zur Mobilisierung dieses Willens – sodass diese Staaten auf die Unterstützung durch ihre Öffentlichkeit zählen können anstatt auf deren Widerstand – bedarf es eines wesentlich breiteren Ansatzes.

148. Wie ein roter Faden zieht sich durch alle diese Besorgnisse die zwingende Notwendigkeit, eine weltweite Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus zu entwickeln, die sich mit seinen tieferen Ursachen auseinandersetzt und verantwortungsvolle Staaten, die Rechtsstaatlichkeit und die grundlegenden Menschenrechte stärkt. Benötigt wird eine umfassende Strategie, die auch Zwangsmaßnahmen beinhaltet, aber über diese hinausgeht. **Die Vereinten Nationen sollten unter der Führung des Generalsekretärs eine solche umfassende Strategie fördern. Diese sollte unter anderem Folgendes umfassen:**

a) **Abschreckung, Bemühungen zur Behebung der Ursachen oder Begünstigungsfaktoren des Terrorismus, unter anderem durch die Förderung der sozialen und politischen Rechte, der Rechtsstaatlichkeit und demokratischer Reformen, Bemühungen um die Beendigung von Besetzungen und die Beseitigung der größten Ursachen politischer Unzufriedenheit, Bekämpfung der organisierten Kriminalität, Verringerung von Armut und Arbeitslosigkeit und Verhinderung des Zusammenbruchs von Staaten.** Alle weiter oben erörterten Strategien zur Verhütung anderer Bedrohungen haben die positive Nebenwirkung, dass sie auch einige der Ursachen oder Begünstigungsfaktoren des Terrorismus beseitigen helfen;

b) **Anstrengungen zur Bekämpfung von Extremismus und Intoleranz, unter anderem durch Bildung und Aufklärung und durch die Förderung einer öffentlichen Debatte.** Eine Neuerung, die das UNDP vor kurzem eingeführt hat, ist die Herausgabe des Arabischen Berichts über die menschliche Entwicklung, der sich als Katalysator für eine

weitreichende Debatte im Nahen Osten über die Notwendigkeit der Förderung der Gleichberechtigung der Frau, politischer Freiheit, der Rechtsstaatlichkeit und bürgerlicher Freiheiten erwiesen hat;

c) **Entwicklung besserer Instrumente für die weltweite Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung innerhalb eines rechtlichen Rahmens, der die bürgerlichen Freiheiten und die Menschenrechte respektiert, namentlich auch im Bereich der Strafverfolgung, wo möglich Austausch nachrichtendienstlicher Informationen, erforderlichenfalls Unterbindungs- und Abfangmaßnahmen, sowie finanzielle Kontrollen;**

d) **Aufbau staatlicher Kapazitäten zur Verhütung der Rekrutierung von Terroristen und ihrer Operationen;**

e) **Kontrolle gefährlicher Materialien und Schutz der öffentlichen Gesundheit.**

## **2. Bessere Instrumente zur Terrorismusbekämpfung**

149. Verschiedene Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus haben wichtige normative Grundlagen geschaffen. Jedoch sind viel zu viele Staaten diesen Übereinkommen ferngeblieben, und nicht alle Länder, die die Übereinkommen ratifizieren, beschließen dann auch innerstaatliche Durchsetzungsmaßnahmen. Darüber hinaus gab es unzureichende Versuche, dem Problem der Finanzierung des Terrorismus beizukommen. Zwar wurden in den drei Monaten nach dem 11. September 2001 mutmaßliche Terrorgelder in Höhe von 112 Millionen Dollar eingefroren, in den folgenden beiden Jahren waren es jedoch nur noch 24 Millionen Dollar. Die eingezogenen Gelder stellen nur einen kleinen Bruchteil der Gesamtsumme dar, die terroristischen Organisationen zur Verfügung steht. Viele Staaten verfügen nicht über ausreichende Rechtsvorschriften und technische Kapazitäten zur Bekämpfung der Geldwäsche, die Terroristen haben ausgefeilte Umgehungsmethoden entwickelt und viele Terrorgelder sind rechtmäßiger Herkunft und nur schwer zu regulieren.

**150. Die Mitgliedstaaten sollten erwägen, soweit noch nicht geschehen, alle 12 internationalen Übereinkommen gegen den Terrorismus zu unterzeichnen und zu ratifizieren, und sollten die acht Sonderempfehlungen betreffend die Terrorismusfinanzierung, die die von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) unterstützte Arbeitsgruppe "Finanzielle Maßnahmen gegen die Geldwäsche" herausgegeben hat, sowie die in ihren verschiedenen Papieren über beste Praktiken empfohlenen Maßnahmen annehmen.**

151. Der Sicherheitsrat hat bei der Schließung von Lücken in der Strategie zur Terrorismusbekämpfung eine wichtige Rolle gespielt. Seit Anfang der 1990er Jahre hat der Sicherheitsrat versucht, der staatlichen Unterstützung des Terrorismus den Boden zu entziehen und den Widerstand der Staaten gegen den Terrorismus zu stärken. Seit 1992 wandte der Sicherheitsrat Sanktionen gegen Einzelpersonen und Staaten an, die den Terrorismus unterstützten – darunter in den Jahren 1999 und 2000 gegen Usama Bin Laden, die Al-Qaida und die Taliban. Auf die terroristischen Angriffe vom 11. September 2001 reagierte der Sicherheitsrat zunächst schnell und in beeindruckender Weise. Mit der Resolution 1373 (2001) des Sicherheitsrats wurden allen Staaten einheitliche, bindende Verpflichtungen zur Terrorismusbekämpfung auferlegt und ein Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus mit der Aufgabe eingesetzt, die Einhaltung dieser Verpflichtungen zu überwachen und die Gewährung technischer Hilfe an die Staaten zu erleichtern.

152. Der Sicherheitsrat muss jedoch behutsam vorgehen. Die Art und Weise, wie Einrichtungen oder Einzelpersonen der vom Rat geführten Liste von Terroristen hinzugefügt werden, und das Fehlen eines Überprüfungsverfahrens sowie von Berufungsmöglichkeiten für diejenigen, die auf die Liste gesetzt werden, wirft ernste Fragen der Rechenschaftspflicht auf und verstößt möglicherweise gegen grundlegende Menschenrechtsnormen und -übereinkommen. Der Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss sollte ein Verfahren für die Überprüfung der Fälle von Einzelpersonen und Institutionen schaffen, die geltend machen, dass sie zu Unrecht in seine Beobachtungslisten aufgenommen wurden beziehungsweise darin geführt werden.

153. Die vom Sicherheitsrat verhängten Sanktionen und die Arbeit seines Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus haben eine wichtige Rolle dabei gespielt, der Unterstützung des Terrorismus durch bestimmte Staaten ein Ende zu setzen und andere Staaten bei seiner Bekämpfung zu unterstützen. Jedoch leiden die Sanktionen des Rates gegen die Al-Qaida und die Taliban unter der verzögerten Unterstützung und Anwendung durch die Mitgliedstaaten und wirken sich nur auf eine kleine Untergruppe bekannter Al-Qaida-Agenten aus, während eine Reihe von Staaten bei der Einhaltung der Richtlinien des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus im Rückstand sind. Unserer Ansicht nach sind weitere Maßnahmen erforderlich, um die vollständige Anwendung dieser Richtlinien zu erreichen.

### 3. Unterstützung der Staaten bei der Bekämpfung des Terrorismus

154. Da die über die Vereinten Nationen gewährte Hilfe sich auf technische Unterstützung beschränkt, haben Staaten, die operative Unterstützung für Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung benötigen, keine andere Alternative, als bilaterale Hilfe zu suchen. Eine bei den Vereinten Nationen vorhandene Kapazität zur Vermittlung einer solchen Hilfe könnte es in manchen Fällen erleichtern, innenpolitischen Rücksichten Rechnung zu tragen; erreicht werden könnte dies, indem das Exekutivdirektorium des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus als Clearing-Stelle für die von Staat zu Staat gewährte Militär-, Polizei- und Grenzkontrollhilfe zum Aufbau innerstaatlicher Kapazitäten für die Terrorismusbekämpfung fungiert. **Der Sicherheitsrat sollte nach Konsultation mit den betroffenen Staaten die Befugnisse des Exekutivdirektoriums des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus ausweiten, damit er diese Aufgabe übernehmen kann.**

155. Die Nichteinhaltung von Verpflichtungen kann auf mangelnden Willen zurückzuführen sein, häufiger ist sie jedoch eine Folge fehlender Kapazität. Die Mitglieder und die Spezialorgane der Vereinten Nationen sollten verstärkte Anstrengungen unternehmen, um den Staaten Zugang zu wirksamen rechtlichen, administrativen und polizeilichen Instrumenten für die Terrorismusverhütung zu verschaffen. **Um diesen Prozess zu unterstützen, sollten die Vereinten Nationen im Rahmen des Exekutivdirektoriums des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus einen Treuhandfonds für Kapazitätsaufbau einrichten.**

156. Wenn der Sicherheitsrat mit Staaten konfrontiert ist, die über die Fähigkeit zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen verfügen, diesen jedoch wiederholt nicht nachkommen, wird er möglicherweise zusätzliche Maßnahmen ergreifen müssen, um die Einhaltung sicherzustellen, und **er sollte eine Liste im Voraus festgelegter Sanktionen für die Nichteinhaltung durch einen Staat ausarbeiten.**

### 4. Definition des Terrorismus

157. Die Entwicklung einer umfassenden Strategie durch die Vereinten Nationen wurde dadurch erschwert, dass die Mitgliedstaaten unfähig waren, sich auf ein Übereinkommen

zur Bekämpfung des Terrorismus zu einigen, einschließlich einer Definition des Terrorismus. Dies hindert die Vereinten Nationen daran, ihre moralische Autorität zur Geltung zu bringen und die eindeutige Botschaft zu verbreiten, dass Terrorismus selbst bei noch so vertretbaren Anliegen niemals eine annehmbare Taktik ist.

158. Seit 1945 wurde ein zunehmend strenger Katalog von Normen und Rechtsvorschriften entwickelt – namentlich die Charta der Vereinten Nationen, die Genfer Abkommen und das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs –, mit denen die Entscheidungen der Staaten über die Anwendung von Gewalt und ihr Verhalten im Krieg reguliert und Beschränkungen unterworfen wurden, beispielsweise durch die Vorschrift, zwischen Kombattanten und Zivilpersonen zu unterscheiden, bei der Anwendung von Gewalt die Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen und sich an die grundlegenden humanitären Prinzipien zu halten. Auf Verstöße gegen diese Verpflichtungen sollte weiterhin mit breiter Verurteilung reagiert werden und Kriegsverbrechen sollten strafrechtlich verfolgt werden.

159. Die Normen, die die Anwendung von Gewalt durch nichtstaatliche Akteure regeln, haben mit den für Staaten geltenden Normen nicht Schritt gehalten. Dies ist weniger eine juristische als eine politische Frage. Rechtlich gesehen sind praktisch alle Formen des Terrorismus durch eines der 12 internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus, durch das Völkergewohnheitsrecht, die Genfer Abkommen oder das Römische Statut verboten. Die Rechtswissenschaftler wissen dies, aber es ist ein großer Unterschied, ob wir über eine solche Liste einzelner Übereinkommen und wenig bekannte Bestimmungen in anderen Verträgen verfügen oder über einen von allen verstandenen, überzeugenden Regelungsrahmen für den Fragenkomplex des Terrorismus. Die Vereinten Nationen müssen in Bezug auf die Gewaltanwendung durch nichtstaatliche Akteure dieselbe normative Kraft entwickeln wie in Bezug auf die Gewaltanwendung durch Staaten. Das Fehlen einer Einigung auf eine klare und allgemein bekannte Definition untergräbt die normative und moralische Position gegen den Terrorismus und hat dem Ansehen der Vereinten Nationen geschadet. Ein umfassendes Übereinkommen über den Terrorismus, einschließlich einer klaren Definition, ist eine unabdingbare politische Notwendigkeit.

160. Zwei Probleme sind meist der Stolperstein bei der Suche nach einer Definition, die allgemeine Zustimmung findet. Das erste ist das Argument, dass jede Definition auch den Einsatz der Streitkräfte eines Staates gegen Zivilpersonen umfassen sollte. Wir sind der Auffassung, dass der rechtliche Regelungsrahmen bei Verstößen von Staaten viel stärker ausgebildet ist als im Falle nichtstaatlicher Akteure, und finden diesen Einwand daher nicht überzeugend. Der zweite Einwand lautet, dass unter ausländischer Besetzung stehende Völker ein Recht auf Widerstand hätten und dass eine Terrorismusdefinition sich nicht über dieses Recht hinwegsetzen dürfe. Dieses Recht auf Widerstand wird von manchen bestritten. Aber das ist gar nicht der entscheidende Punkt: entscheidend ist vielmehr, dass der Tatbestand einer Besetzung in keiner Weise gezielte Angriffe auf Zivilpersonen und ihre Tötung rechtfertigt.

161. Keiner dieser Einwände ist gewichtig genug, um das Argument zu widerlegen, dass der strenge und klare Regelungsrahmen der Vereinten Nationen für die Gewaltanwendung durch Staaten durch einen gleichermaßen autoritativen Regelungsrahmen für die Gewaltanwendung durch nichtstaatliche Akteure ergänzt werden muss. Angriffe, die sich gezielt gegen unschuldige Zivilpersonen und Nichtkombattanten richten, müssen von allen klar und unmissverständlich verurteilt werden.

162. Wir begrüßen die vor kurzem erfolgte Verabschiedung der Resolution 1566 (2004) des Sicherheitsrats, die eine Reihe von Maßnahmen zur Stärkung der Rolle der Vereinten Nationen bei der Bekämpfung des Terrorismus enthält.

163. Nichtsdestoweniger sind wir der Auffassung, dass der Festlegung einer Konsensdefinition in der Generalversammlung, die bei der Normsetzung über einzigartige Legitimität verfügt, ein besonderer Wert zukommt und dass die Verhandlungen über ein umfassendes Übereinkommen gegen den Terrorismus rasch zum Abschluss gebracht werden sollten.

164. Die Definition des Terrorismus sollte die folgenden Elemente enthalten:

a) die Anerkennung dessen, in der Präambel, dass die Anwendung von Gewalt durch einen Staat gegen Zivilpersonen durch die Genfer Abkommen und andere Übereinkünfte geregelt wird und dass diese Gewalt, wenn sie entsprechende Ausmaße annimmt, ein von den betreffenden Personen begangenes Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellt;

b) die erneute Feststellung, dass Handlungen, die unter die 12 früheren Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus fallen, Terrorismus darstellen, sowie eine Erklärung, dass sie den Tatbestand eines Verbrechens nach dem Völkerrecht erfüllen, und die erneute Feststellung, dass Terrorismus in Zeiten eines bewaffneten Konflikts durch die Genfer Abkommen und Protokolle verboten ist;

c) eine Bezugnahme auf die Begriffsbestimmungen in dem Internationalen Übereinkommen von 1999 zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und in der Resolution 1566 (2004) des Sicherheitsrats;

d) die Beschreibung des Terrorismus als "jede Handlung, zusätzlich zu den bereits in den bestehenden Übereinkommen über bestimmte Aspekte des Terrorismus, den Genfer Abkommen und der Resolution 1566 (2004) des Sicherheitsrats umschriebenen Handlungen, die den Tod oder eine schwere Körperverletzung von Zivilpersonen oder Nichtkombattanten herbeiführen soll, wenn diese Handlung auf Grund ihres Wesens oder der Umstände darauf abzielt, die Bevölkerung einzuschüchtern oder eine Regierung oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen".

## VII. Grenzüberschreitende organisierte Kriminalität

### A. Die Bedrohung

165. Die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität bedroht Staaten und Gesellschaften, da sie die menschliche Sicherheit und die grundlegende Verpflichtung der Staaten, für Recht und Ordnung zu sorgen, untergräbt. Die Bekämpfung der organisierten Kriminalität dient dem zweifachen Zweck, diese direkte Bedrohung des Staates und der menschlichen Sicherheit zu verringern, und sie bildet einen notwendigen Schritt bei den Bemühungen, interne Konflikte zu verhindern und beizulegen, die Verbreitung von Waffen zu bekämpfen und Terrorismus zu verhüten.

166. Der Drogenhandel, eine der wichtigsten Aktivitäten organisierter krimineller Gruppen, hat erhebliche Auswirkungen auf die Sicherheit. Schätzungen zufolge verdienen kriminelle Organisationen jährlich 300 bis 500 Milliarden Dollar am Handel mit Suchtstoffen, ihrer größten Einkommensquelle. In manchen Regionen stellen die riesigen Profite aus diesem Handel fast das Bruttosozialprodukt einiger Länder in den Schatten und bedrohen die staatliche Autorität, die Wirtschaftsentwicklung und die Rechtsstaatlichkeit. Der Drogenhandel hat den intravenösen Heroinkonsum in die Höhe schnellen lassen, der wiederum in manchen Teilen der Welt zu einer alarmierenden Ausbreitung des HIV/Aids-Virus ge-

führt hat. Es gibt immer mehr Hinweise auf einen Zusammenhang zwischen der Finanzierung terroristischer Gruppen und den Gewinnen aus dem Opiumhandel, am deutlichsten in Afghanistan.

167. Die Staaten und die internationalen Organisationen haben bisher zu langsam auf die Bedrohung durch das organisierte Verbrechen und die Korruption reagiert. Erklärungen zum Ernst dieser Bedrohung gingen nur selten mit Taten einher. Drei grundlegende Hindernisse stehen einer wirksameren internationalen Antwort im Weg: die unzureichende Zusammenarbeit zwischen den Staaten, schwache Koordinierung zwischen den internationalen Organisationen und mangelhafte Einhaltung von Verpflichtungen durch viele Staaten.

168. Die Wirksamkeit der Bekämpfung konkreter Erscheinungsformen der organisierten Kriminalität ist unterschiedlich. Anstrengungen zur Korruptionsbekämpfung leiden unter zu geringem Engagement und mangelndem Verständnis der Arten, des Ausmaßes, der Verortung und der Kosten der Korruption. Den Erfolgen einiger Länder bei der Eindämmung des Suchtstoffangebots stehen häufig Misserfolge in anderen Ländern gegenüber. In den Industrieländern eingeleitete nationale Initiativen zur Nachfragesenkung waren ebenfalls nicht sehr wirkungsvoll, und die Gesamtzahl der Opium- und Heroinkonsumenten ist während des letzten Jahrzehnts relativ stabil geblieben.

169. Das Vorgehen gegen die organisierte Kriminalität während und nach Konflikten war von Dezentralisierung und Fragmentation gekennzeichnet. In der auf den Krieg folgenden Zeit versuchen ehemalige Kriegführende, sich kriminelle Verbindungen und Kenntnisse, die sie während des Krieges entwickelt haben, zunutze zu machen, und untergraben damit die internationalen Bemühungen zur Friedenskonsolidierung. Tief verwurzelte Korruption, Gewaltanwendung zum Schutz krimineller Aktivitäten sowie enge Verbindungen zwischen kriminellen Unternehmen und politischen Eliten behindern die Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit und die Schaffung wirksamer staatlicher Institutionen. Die internationalen Anstrengungen zur Eindämmung des Waffenhandels waren unzureichend, und verhängte Sanktionen werden nicht genügend durchgesetzt.

170. Die organisierte Kriminalität operiert zunehmend durch amorphe Netzwerke anstatt mit formellen Hierarchien. Diese Organisationsform ermöglicht Kriminellen, auf vielfältige Weise, flexibel und unauffällig zu operieren und länger im Geschäft zu bleiben. Die Verknüpfungen zwischen den verschiedenen Netzwerken wurden im Verlauf der 1990er Jahre zu einem wichtigen Aspekt der Welt der organisierten Kriminalität, sodass Netzwerke von Netzwerken entstanden. Die Agilität solcher Netzwerke steht in scharfem Gegensatz zum schwerfälligen Informationsaustausch und der schwach ausgeprägten Zusammenarbeit bei strafrechtlichen Ermittlungen und Verfolgungen seitens der Staaten.

## **B. Vorbeugende Maßnahmen**

171. Die Bekämpfung der organisierten Kriminalität erfordert einen besseren internationalen Regulierungsrahmen und verstärkte Bemühungen zum Aufbau staatlicher Kapazitäten auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit. Außerdem sind konzertierte Anstrengungen gegen den Menschenhandel gefordert.

### **1. Ein besserer internationaler Regulierungsrahmen**

172. Mehrere internationale Übereinkommen, die in jüngster Zeit verabschiedet wurden, bieten die Chance, gleiche Ausgangsbedingungen zu schaffen, da sie eine schnellere und engere Zusammenarbeit zwischen den Staaten ermöglichen. Nicht alle Staaten gehören jedoch diesen Übereinkommen an, und die unzureichende Durchführung und Einhaltung

durch die Teilnehmerstaaten schränkt ihre Wirksamkeit ein. Ein Mechanismus wird benötigt, um die Einhaltung der von den Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen zu überwachen und gesetzgeberische und institutionelle Mängel zu ermitteln und zu beheben. Die kollektive Antwort auf die organisierte Kriminalität hängt von der Konsolidierung und Stärkung des Rahmenwerks völkerrechtlicher Verträge ab. Mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen haben das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Kriminalität von 2000 und seine drei Protokolle sowie das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die Korruption von 2003 noch nicht unterzeichnet beziehungsweise ratifiziert oder nicht genügend Mittel zur Umsetzung der Überwachungsbestimmungen dieser Übereinkommen und Protokolle bereitgestellt. **Die Mitgliedstaaten, die diese Übereinkommen und Protokolle noch nicht unterzeichnet oder ratifiziert haben oder nicht die erforderlichen Mittel für sie bereitgestellt haben, sollten dies tun, und alle Mitgliedstaaten sollten die Arbeit des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung auf diesem Gebiet unterstützen.**

173. Organisierte kriminelle Gruppen bewegen sich ungehindert über Staatsgrenzen hinweg und erschweren so die Zusammenarbeit der Justizbehörden. **Die Mitgliedstaaten sollten eine zentrale Behörde schaffen, die den Austausch von Beweismitteln zwischen den einzelstaatlichen Justizbehörden, die Rechtshilfe zwischen den Strafverfolgungsbehörden und die Ausführung von Auslieferungsersuchen erleichtert.**

174. Im Gegensatz zu Terroristen handeln Kriminelle aus finanziellen Beweggründen. Die beste Strategie zur Schwächung der organisierten Kriminalität besteht darin, ihre Fähigkeit zur Geldwäsche zu unterbinden. Die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität erzeugt Einkünfte von rund 500 Milliarden Dollar pro Jahr, einigen Schätzungen zufolge sogar das Dreifache. Im Jahr 2000 wurden zwischen 500 Milliarden und 1,5 Billionen Dollar gewaschen. Trotz der Größenordnung dieser Beträge und ihrer Rolle bei der Förderung der organisierten Kriminalität verfügen viele Staaten über keinerlei Regelungen in Bezug auf die Geldwäsche. Die unterschiedlose Durchsetzung des Bankgeheimnisses und die rasche Ausbreitung von Finanzoasen bleiben weiterhin ein ernsthaftes Hindernis für die Überwindung dieses Problems. **Ein umfassendes internationales Übereinkommen über Geldwäsche, das diese Fragen angeht, muss ausgehandelt und von der Generalversammlung gebilligt werden.**

175. Die widerlichste Form der organisierten Kriminalität ist der Menschenhandel, und alle Mitgliedstaaten sollten entschlossene Maßnahmen treffen, um ihm Einhalt zu gebieten. **Die Mitgliedstaaten sollten das Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, unterzeichnen und ratifizieren, und die Vertragsparteien des Protokolls sollten alle erforderlichen Schritte zu seiner wirksamen Umsetzung unternehmen.**

176. Die Vereinten Nationen sollten die technische Zusammenarbeit zwischen den Ländern und den internationalen Strafverfolgungsbehörden weiter fördern, um in den Herkunfts-, Transit- und Bestimmungsländern den Schutz der Opfer des Menschenhandels und ihre Unterstützung zu gewährleisten. Insbesondere das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung und die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) sollten die Menschenrechte von Frauen und Kindern mit Nachdruck fördern und in ihre Programme konkrete Strategien aufnehmen, um ihnen zu helfen und sie davor zu schützen, Opfer des Menschenhandels zu werden.

## 2. Verbesserungen beim Aufbau staatlicher Kapazitäten

177. Die schleppende Erfüllung von Verpflichtungen hängt in manchen Fällen auch mit einer begrenzten Staatskapazität zusammen. Um diesem Problem zu begegnen, haben internationale Organisationen, an vorderster Stelle das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung, Programme für technische Hilfe und Schulung geschaffen, deren Ziel der Aufbau wirksamer nationaler Strafverfolgungs- und Justizinstitutionen ist. Die Mittelausstattung für diese Tätigkeiten ist jedoch unzureichend. **Die Vereinten Nationen sollten einen robusten Kapazitätsaufbau-Mechanismus schaffen, mit dem Hilfe auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit gewährt werden kann.** Die Regionalorganisationen und die multinationalen Finanzinstitutionen sollten sich aktiv an diesen Bemühungen beteiligen.

## VIII. Die Rolle von Sanktionen

178. Bei der Vorbeugung gegen Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sind Sanktionen ein äußerst wichtiges, wenn auch unvollkommenes Instrument. Sie bilden den notwendigen Mittelweg zwischen Krieg und Rhetorik, wenn Nationen, Einzelpersonen und Rebellengruppen gegen völkerrechtliche Normen verstoßen und das Ausbleiben von Antwortmaßnahmen diese Normen untergraben und andere Täter zu Verstößen ermutigen würde oder als Zustimmung ausgelegt werden könnte.

179. Gezielte Sanktionen (Finanz-, Reise-, Luftverkehrs- oder Waffenembargos) sind nützlich, um mit möglichst geringen humanitären Folgen Druck auf führende Politiker und Eliten auszuüben; sie sind eine kostengünstigere Alternative zu anderen Optionen und können genau auf die spezifischen Umstände zugeschnitten werden. Durch die Isolierung derjenigen, die gegen internationale Normen und Rechtsvorschriften verstoßen, können selbst bescheidene Sanktionsmaßnahmen (auch Sportembargos) einen wichtigen symbolischen Zweck erfüllen. Die Androhung von Sanktionen kann ein schlagkräftiges Mittel zur Abschreckung und Prävention sein.

180. **Der Sicherheitsrat muss dafür sorgen, dass Sanktionen wirksam angewandt und durchgesetzt werden:**

a) **Wenn der Sicherheitsrat Sanktionsregelungen beschließt – einschließlich Waffenembargos –, sollte er routinemäßig Überwachungsmechanismen schaffen und sie mit der erforderlichen Autorität und der Fähigkeit zur Durchführung eingehender Ermittlungen von hoher Qualität ausstatten. Für die Verwirklichung solcher Mechanismen müssen angemessene Haushaltsmittel vorgesehen werden;**

b) **die Sanktionsausschüsse des Sicherheitsrats sollten beauftragt werden, verbesserte Richtlinien und Berichterstattungsverfahren zur Unterstützung der Staaten bei der Anwendung von Sanktionen auszuarbeiten und die Verfahren für die Führung genauer Listen der Einzelpersonen und Einrichtungen, die gezielten Sanktionen unterliegen, zu verbessern;**

c) **der Generalsekretär sollte einen hochrangigen Bediensteten ernennen und ausreichende Ressourcen zu seiner Unterstützung vorsehen, um in der Lage zu sein, dem Sicherheitsrat Analysen über den besten Weg für die Ausrichtung der Sanktionen auf bestimmte Zielgruppen zur Verfügung zu stellen und bei der Koordinierung ihrer Anwendung behilflich zu sein. Dieser Bedienstete würde auch bei den Maßnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung behilflich sein, den Bedarf an technischer Hil-**

---

fe ermitteln und die Hilfe koordinieren sowie gegebenenfalls Anpassungen empfehlen, die zur Erhöhung der Wirksamkeit der Sanktionen erforderlich sind;

d) die Geber sollten mehr Ressourcen für die Stärkung der Kapazität der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Justiz, der Verwaltung, der Polizei und der Grenzkontrollen zur Anwendung der Sanktionen bereitstellen. Diese Kapazitätsaufbaumaßnahmen sollten auch Anstrengungen zur Verbesserung der Unterbindung nicht erlaubten Flugverkehrs in Konfliktzonen umfassen;

e) der Sicherheitsrat sollte in Fällen nachgewiesener chronischer Verstöße Sekundärsanktionen gegen Sanktionsbrecher verhängen;

f) der Generalsekretär sollte im Benehmen mit dem Sicherheitsrat für die Schaffung eines geeigneten Prüfmechanismus sorgen, der die Verwaltung der Sanktionen beaufsichtigt.

181. Die Sanktionsausschüsse sollten die Verfahren für die Gewährung humanitärer Ausnahmen verbessern und routinemäßig Bewertungen der humanitären Auswirkungen von Sanktionen durchführen. Der Sicherheitsrat sollte weiterhin bestrebt sein, die humanitären Folgen von Sanktionen abzumildern.

182. Wo Sanktionen sich auf Listen von Einzelpersonen oder Einrichtungen stützen, sollten die Sanktionsausschüsse Verfahren zur Überprüfung von Fällen schaffen, in denen die Betroffenen geltend machen, dass sie zu Unrecht in solche Listen aufgenommen wurden beziehungsweise weiter darin geführt werden.

## Dritter Teil

# Kollektive Sicherheit und die Anwendung von Gewalt

### *Zusammenfassung*

Was geschieht, wenn die friedliche Prävention misslingt? Wenn keine der bisher beschriebenen Präventivmaßnahmen ein Abgleiten in Krieg und Chaos aufhalten kann? Wenn entfernte Bedrohungen akut werden? Oder wenn akute Bedrohungen Realität werden? Oder wenn eine nicht akute Bedrohung sich nichtsdestoweniger realisiert und alle Gegenmaßnahmen, außer der Anwendung von Gewalt, aussichtslos erscheinen?

Wir befassen uns hier mit den Umständen, unter denen wirksame kollektive Sicherheit der Unterstützung durch militärische Gewalt bedarf, und wenden uns zunächst den Regeln des Völkerrechts zu, denen jeder Beschluss, einen Krieg zu beginnen, unterliegen muss, wenn nicht Anarchie herrschen soll. Es gilt zwischen Situationen zu unterscheiden, in denen ein Staat geltend macht, in Selbstverteidigung zu handeln, Situationen, in denen ein Staat andere außerhalb seiner Grenzen bedroht, und Situationen, in denen die Bedrohung primär innerstaatlicher Natur ist und es um die Verantwortlichkeit für den Schutz der eigenen Bevölkerung eines Staates geht. Wir glauben, dass in all diesen Fällen die Charta der Vereinten Nationen, wenn sie richtig verstanden und angewandt wird, der Aufgabe gerecht wird: Der Anwendungsbereich des Artikels 51 wird seit langem verstanden und braucht weder ausgeweitet noch eingeschränkt zu werden, und Kapitel VII erteilt dem Sicherheitsrat die umfassende Ermächtigung, sich mit jeder Art von Bedrohung zu befassen, der sich Staaten möglicherweise gegenübersehen. Es geht nicht darum, Alternativen zum Sicherheitsrat als Quelle der Autorität zu finden, sondern vielmehr darum, zu erreichen, dass er besser als bisher funktioniert.

Die Tatsache, dass Gewalt rechtens angewandt werden *kann*, bedeutet nicht immer, dass man sie guten Gewissens und vernünftigerweise auch tatsächlich anwenden *sollte*. Wir nennen einen Katalog von Leitlinien – fünf Legitimitätskriterien –, die der Sicherheitsrat (und alle anderen, die an solchen Entscheidungen beteiligt sind) unserer Ansicht nach stets berücksichtigen sollte, wenn er erwägt, militärische Gewalt zu genehmigen oder anzuwenden. Die Annahme dieser Leitlinien (Ernst der Bedrohung, Redlichkeit der Motive, Anwendung als letztes Mittel, Verhältnismäßigkeit der Mittel und Angemessenheit der Folgen) wird nicht dazu führen, dass wie auf Knopfdruck voraussagbare einvernehmliche Schlussfolgerungen gezogen werden; sie sollte jedoch die Chance auf die Herbeiführung eines internationalen Konsenses in Fragen, die in den letzten Jahren tiefe Spaltungen verursacht haben, erheblich verbessern.

Wir befassen uns hier außerdem mit den anderen wichtigen Fragen, die während gewalttätiger Konflikte und danach entstehen, insbesondere mit den erforderlichen Kapazitäten für die Friedensdurchsetzung, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung und den Schutz von Zivilpersonen. Ein Leitmotiv dabei ist die Notwendigkeit, dass alle Mitglieder der internationalen Gemeinschaft, entwickelte Länder wie auch Entwicklungsländer, einsetzbare militärische Ressourcen viel bereitwilliger bereitstellen und unterstützen müssen. Leere Gesten sind wohlfeil; ein wirksames, effizientes und ausgewogenes System der kollektiven Sicherheit erfordert echtes Engagement.

## IX. Anwendung von Gewalt: Regeln und Leitlinien

183. Die Verfasser der Charta der Vereinten Nationen waren sich bewusst, dass es unter Umständen notwendig sein kann, Gewalt anzuwenden, "um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen [und] Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken". Rechtmäßig und richtig angewandte militärische Gewalt ist ein wesentlicher Bestandteil jedes tragfähigen Systems der kollektiven Sicherheit, sei es in der herkömmlichen engen Definition oder im von uns vorgezogenen weiteren Sinn. Dennoch gibt es heute nur wenige politische Fragen, die mehr Schwierigkeiten bereiten und bei denen mehr auf dem Spiel steht als die Grundsätze für den Einsatz von militärischer Gewalt und ihre Anwendung im Einzelfall.

184. Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit hängt ganz wesentlich davon ab, dass ein gemeinsames weltweites Verständnis und eine gemeinsame weltweite Akzeptanz dafür vorhanden sind, wann die Anwendung von Gewalt sowohl rechtmäßig als auch legitim ist. Wenn eine dieser Voraussetzungen gegeben ist, aber nicht die andere, so wird die internationale Rechtsordnung unweigerlich geschwächt und die Sicherheit von Staaten wie von Menschen dadurch größerer Gefahr ausgesetzt.

### A. Die Frage der Rechtmäßigkeit

185. Artikel 2 Absatz 4 der Charta der Vereinten Nationen untersagt den Mitgliedstaaten ausdrücklich die gegenseitige Anwendung oder Androhung von Gewalt und lässt dabei nur zwei Ausnahmen zu: zum einen die Selbstverteidigung nach Artikel 51 und zum anderen vom Sicherheitsrat genehmigte militärische Maßnahmen nach Kapitel VII (und damit auch nach Kapitel VIII durch Regionalorganisationen) in Antwort auf "eine Bedrohung oder [einen] Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung".

186. In den ersten 44 Jahren des Bestehens der Vereinten Nationen verstießen Mitgliedstaaten oft gegen diese Regeln und wandten buchstäblich Hunderte von Male militärische Gewalt an, wobei ein blockierter Sicherheitsrat nur sehr wenige Resolutionen nach Kapitel VII verabschiedete und Artikel 51 nur selten glaubhafte Rechtfertigung bot. Seit dem Ende des Kalten Krieges ist jedoch die Sehnsucht nach einem internationalen System, das der Herrschaft des Rechts untersteht, gewachsen. Es gibt kaum Anhaltspunkte für eine internationale Akzeptanz der Vorstellung, dass die Sicherheit am besten durch ein Machtgleichgewicht oder durch eine einzige Supermacht – und seien ihre Motive noch so lauter – gewahrt wird.

187. Bei dem Bemühen, den ausdrücklichen Wortlaut der Charta anzuwenden, erheben sich in der Praxis jedoch drei besonders schwierige Fragen: erstens, wenn ein Staat als Antwort auf eine nicht unmittelbar drohende Gefahr für sich das Recht geltend macht, in Selbstverteidigung einen Präventivschlag durchzuführen, zweitens, wenn ein Staat eine tatsächliche oder potenzielle externe Bedrohung für andere Staaten oder Menschen außerhalb seiner Grenzen darzustellen scheint, jedoch im Sicherheitsrat Uneinigkeit darüber besteht, wie zu verfahren ist, und drittens, wenn die Bedrohung sich in erster Linie nach innen, gegen die eigene Bevölkerung eines Staates, richtet.

#### 1. Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen und die Selbstverteidigung

188. Der Wortlaut dieses Artikels ist restriktiv: "Diese Charta beeinträchtigt im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen keineswegs das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maß-

nahmen getroffen hat". Indessen kann ein bedrohter Staat nach lange etablierten Regeln des Völkerrechts militärische Maßnahmen ergreifen, solange der angedrohte Angriff *unmittelbar* bevorsteht, durch kein anderes Mittel abzuwenden ist und die Maßnahmen verhältnismäßig sind. Ein Problem entsteht dann, wenn die fragliche Gefahr nicht unmittelbar droht, aber dennoch als real dargestellt wird, beispielsweise der in mutmaßlich feindseliger Absicht erfolgende Erwerb der Fähigkeit zur Herstellung von Nuklearwaffen.

189. Kann ein Staat, ohne sich an den Sicherheitsrat zu wenden, unter diesen Umständen das Recht für sich beanspruchen, in antizipatorischer Selbstverteidigung nicht nur präemptiv (gegen eine unmittelbar drohende oder nahe Gefahr) sondern präventiv (gegen eine nicht unmittelbar drohende oder nahe Gefahr) zu handeln? Diejenigen, die dies bejahen, vertreten den Standpunkt, dass manche Gefahren (wie z.B. im Besitz einer Kernwaffe befindliche Terroristen) ein so großes Schadenspotenzial haben, dass man einfach das Risiko nicht eingehen kann, abzuwarten, bis sie zu einer unmittelbaren Bedrohung werden, und dass durch frühzeitigeres Handeln unter Umständen weniger Schaden angerichtet wird (etwa durch die Vermeidung eines nuklearen Schlagabtauschs oder des radioaktiven Niederschlags aus einer Reaktorzerstörung).

190. Um diese Frage kurz zu beantworten: Wenn gute, durch handfeste Beweise erhärtete Argumente für militärische Präventivmaßnahmen vorliegen, so sollten diese dem Sicherheitsrat unterbreitet werden, der die Maßnahmen sodann nach seinem Gutdünken genehmigen kann. Tut er dies nicht, besteht per definitionem Zeit genug, um andere Strategien zu verfolgen, darunter Überzeugungsarbeit, Verhandlungen, Abschreckung und Eindämmungspolitik, und danach die militärische Option erneut zu prüfen.

191. Denjenigen, die einer solchen Antwort mit Ungeduld begegnen, muss entgegengehalten werden, dass in dieser Welt voll mutmaßlicher potenzieller Bedrohungen die Gefahr für die globale Ordnung und die Norm der Nichtintervention, auf der diese nach wie vor aufbaut, einfach zu groß ist, als dass einseitige Präventivmaßnahmen, im Unterschied zu kollektiv gebilligten Maßnahmen, als rechtmäßig akzeptiert werden könnten. Einem zu gestatten, so zu handeln, bedeutet, es allen zu gestatten.

192. **Wir befürworten keine Neufassung oder Neuauslegung des Artikels 51.**

## **2. Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen und externe Bedrohungen**

193. Stellt ein Staat eine Bedrohung für andere Staaten, Menschen außerhalb seiner Grenzen oder ganz allgemein für die internationale Ordnung dar, ist der Wortlaut von Kapitel VII von vornherein umfassend genug und ist auch hinlänglich umfassend ausgelegt worden, um es dem Sicherheitsrat zu gestatten, jede wie auch immer geartete Zwangsmaßnahme, einschließlich militärischer Maßnahmen, gegen einen Staat zu genehmigen, wenn er dies für erforderlich erachtet, "um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen". Dies gilt unabhängig davon, ob die Gefahr jetzt, in der unmittelbaren Zukunft oder in einer entfernteren Zukunft droht, ob sie Handlungen des Staates selbst umfasst oder Handlungen nichtstaatlicher Akteure, denen der Staat Zuflucht gewährt oder die er unterstützt, oder ob sie die Form einer Handlung oder Unterlassung, einer tatsächlichen oder potenziellen Gewalthandlung oder einfach einer Herausforderung der Autorität des Rates annimmt.

194. Wir betonen, dass die von uns zum Ausdruck gebrachten Bedenken hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der präventiven Anwendung militärischer Gewalt zur Selbstverteidigung nach Artikel 51 nicht für nach Kapitel VII genehmigte Kollektivmaßnahmen gelten. In der Welt des 21. Jahrhunderts muss sich die internationale Gemeinschaft um Horrorszenarien

sorgen, in denen es zu einer Kombination von Terroristen, Massenvernichtungswaffen, verantwortungslosen Staaten und vielen weiteren Faktoren kommen kann, was die nicht allein reaktive, sondern auch die präventive Anwendung von Gewalt rechtfertigen könnte, bevor eine latente Gefahr sich zu einer unmittelbar drohenden Gefahr entwickelt. Die Frage, ob eine solche Maßnahme getroffen werden kann, stellt sich dabei nicht: Der Sicherheitsrat, als die Stimme der internationalen Gemeinschaft für kollektive Sicherheit, kann jederzeit solche Maßnahmen treffen, wenn er der Auffassung ist, dass eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit vorliegt. Der Rat wird wohl künftig bereit sein müssen, in diesen Fragen viel proaktiver vorzugehen und frühzeitiger und entschlossener zu handeln, als er dies in der Vergangenheit getan hat.

195. Neben Fragen der Legalität stellt sich auch die Frage, ob es klug oder legitim wäre, solche Präventivmaßnahmen zu ergreifen: Ausschlaggebend ist hier vor allem, ob glaubhaft nachgewiesen werden kann, dass tatsächlich Gefahr droht (unter Berücksichtigung sowohl der Fähigkeit als auch des konkreten Vorsatzes), und ob ein militärisches Vorgehen unter den gegebenen Umständen die einzig vernünftige Lösung ist. Wir setzen uns nachstehend weiter mit diesen Fragen auseinander.

196. Einige Staaten werden wohl immer die Auffassung vertreten, dass sie sowohl die Verpflichtung gegenüber ihren eigenen Bürgern haben als auch die entsprechende Fähigkeit besitzen, alles ihrer Meinung nach Notwendige zu tun, ohne sich den Zwängen des kollektiven Prozesses im Rahmen des Sicherheitsrats zu unterwerfen. So verständlich dieser Ansatz in den Jahren des Kalten Krieges, in denen die Vereinten Nationen offensichtlich nicht als effektives System der kollektiven Sicherheit fungierten, auch gewesen sein mag – inzwischen hat sich die Welt verändert, und es bestehen erheblich höhere Erwartungen hinsichtlich der Einhaltung rechtlicher Verpflichtungen.

197. Ein Grund dafür, warum Staaten den Sicherheitsrat umgehen, mag mangelndes Vertrauen in die Qualität und Objektivität seiner Entscheidungsfindung sein. Die Entscheidungen des Rates waren häufig nicht konsistent und überzeugend genug und gingen nicht voll auf die realen Sicherheitsbedürfnisse von Staaten und Menschen ein. Die Lösung besteht jedoch nicht darin, den Rat zur Macht- und Bedeutungslosigkeit zu verdammen, sondern von innen heraus an seiner Reform zu arbeiten, unter anderem auf den in diesem Bericht vorgeschlagenen Wegen.

**198. Der Sicherheitsrat ist nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen uneingeschränkt bevollmächtigt, sich mit der gesamten Bandbreite der Sicherheitsbedrohungen zu befassen, denen sich Staaten gegenübersehen. Es geht nicht darum, Alternativen zum Sicherheitsrat als Quelle der Autorität zu finden, sondern dafür zu sorgen, dass er besser funktioniert als bisher.**

### **3. Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen, innerstaatliche Bedrohungen und Schutzverantwortung**

199. Die Charta der Vereinten Nationen könnte eindeutiger formuliert sein, wenn es darum geht, in Situationen, in denen es innerhalb von Ländern zu massenhaften Greueltaten kommt, Leben zu retten. Sie bekräftigt zwar den "Glauben an die Grundrechte des Menschen", trägt aber kaum zu ihrem Schutz bei, und Artikel 2 Absatz 7 untersagt das Eingreifen "in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören". Infolgedessen besteht in der internationalen Gemeinschaft ein alter Streit zwischen denjenigen, die auf einem "Interventionsrecht" bei von Menschen verursachten Katastrophen beharren, und denjenigen, die die Haltung vertreten, dass es dem Sicherheitsrat trotz aller seiner Befugnisse nach Kapitel VII, "den Weltfrieden und die internationale Si-

cherheit zu wahren oder wiederherzustellen", untersagt ist, wie auch immer geartete Zwangsmaßnahmen gegen souveräne Staaten zu genehmigen, gleichviel, was innerhalb ihrer Grenzen vor sich geht.

200. Mit der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (Völkermord-Konvention) sind die Staaten übereingekommen, dass Völkermord, ob in Friedens- oder Kriegszeiten begangen, nach dem Völkerrecht ein Verbrechen ist, zu dessen Verhütung und Bestrafung sie sich verpflichten. Seither herrscht die Auffassung, dass Völkermord, unabhängig davon, wo er verübt wird, eine Bedrohung der Sicherheit aller darstellt und niemals toleriert werden darf. Der Grundsatz der Nichtintervention in die inneren Angelegenheiten kann nicht zur Verteidigung von Völkermord oder anderen Greuelthaten, wie massiven Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht oder umfangreichen ethnischen Säuberungen, geltend gemacht werden, die zu Recht als eine Bedrohung der internationalen Sicherheit angesehen werden können und somit das Tätigwerden des Sicherheitsrats bewirken.

201. Die aufeinanderfolgenden humanitären Katastrophen in Somalia, Bosnien und Herzegowina, Ruanda, im Kosovo und jetzt in Dafur (Sudan) haben die Aufmerksamkeit nicht auf die Immunitäten souveräner Regierungen gelenkt, sondern vielmehr auf ihre Verantwortlichkeiten, sowohl gegenüber ihrer eigenen Bevölkerung als auch gegenüber der internationalen Gemeinschaft allgemein. Immer mehr setzt sich die Erkenntnis durch, dass es weniger um die Frage des "Interventionsrechts" eines Staates geht als um die "Schutzverantwortung" *jedes* Staates, wenn Menschen vermeidbare Katastrophen erleiden und Opfer von Massenmord und Vergewaltigung und von ethnischer Säuberung durch Zwangsvertreibung und Terror werden oder vorsätzlich dem Hungertod preisgegeben oder Krankheiten ausgesetzt werden. Ebenso wird immer mehr akzeptiert, dass souveräne Regierungen zwar die Hauptverantwortung für den Schutz ihrer eigenen Staatsbürger vor solchen Katastrophen tragen, dass aber – sollten sie dazu nicht in der Lage oder nicht bereit sein – die internationale Gemeinschaft als Ganze diese Verantwortung übernehmen sollte, wobei dies ein Kontinuum von Maßnahmen wie die Prävention, die Reaktion auf Gewalt, falls erforderlich, sowie den Wiederaufbau zerrütteter Gesellschaften umfassen kann. Das Hauptgewicht sollte auf der Hilfe bei der Beendigung der Gewalt, durch Vermittlung und andere Instrumente, und auf dem Schutz der Menschen durch Maßnahmen wie der Entsendung von humanitären, Menschenrechts- und Polizeieinheiten liegen. Gewalt sollte, wenn überhaupt, erst nach Ausschöpfung aller anderen Mittel angewandt werden.

202. Bislang war der Sicherheitsrat bei der Auseinandersetzung mit solchen Fällen weder sehr konsistent noch sonderlich wirksam und hat sehr oft zu spät, zu zögerlich oder überhaupt nicht gehandelt. Inzwischen haben der Rat und die internationale Gemeinschaft jedoch Schritt um Schritt immer mehr akzeptiert, dass der Rat nach Kapitel VII und gemäß der sich herausbildenden Norm einer kollektiven internationalen Schutzverantwortung stets militärische Maßnahmen zur Beseitigung katastrophalen innerstaatlichen Unrechts genehmigen kann, wenn er bereit ist zu erklären, dass die Situation eine "Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit" darstellt, was bei Verstößen gegen das Völkerrecht nicht gerade schwierig ist.

**203. Wir unterstützen die sich herausbildende Norm, der zufolge eine kollektive internationale Schutzverantwortung besteht, die vom Sicherheitsrat wahrzunehmen ist, der als letztes Mittel eine militärische Intervention genehmigt, falls es zu Völkermord und anderen Massentötungen, ethnischer Säuberung oder schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht kommt und souveräne Regierungen sich als machtlos oder nicht willens erwiesen haben, diese zu verhindern.**

## B. Die Frage der Legitimität

204. Die Wirksamkeit des globalen Systems der kollektiven Sicherheit hängt ebenso wie diejenige jeder anderen Rechtsordnung letztlich nicht nur von der Rechtmäßigkeit der getroffenen Entscheidungen ab, sondern auch davon, ob diese gemeinhin als legitim angesehen werden, also auf Grundlage solider Beweise und aus den richtigen moralischen wie auch rechtlichen Gründen gefällt werden.

205. Wenn der Sicherheitsrat den Respekt gewinnen soll, den er als oberste Instanz des Systems der kollektiven Sicherheit genießen muss, kommt es maßgeblich darauf an, dass seine wichtigsten und einflussreichsten Beschlüsse, die mit weitreichenden, über Leben und Tod entscheidenden Auswirkungen verbunden sind, besser getroffen, besser begründet und besser kommuniziert werden. Vor allem wenn es darum geht, über die Genehmigung der Anwendung von Gewalt zu entscheiden, sollte der Rat einen Katalog einvernehmlicher Leitlinien annehmen und systematisch anwenden, die von vornherein nicht der Frage gelten, ob Gewalt rechtmäßigerweise angewandt werden *kann*, sondern vielmehr der Frage, ob sie guten Gewissens und vernünftigerweise angewandt werden *sollte*.

206. Die von uns vorgeschlagenen Leitlinien werden nicht dazu führen, dass künftig auf Knopfdruck vorhersehbare einvernehmliche Schlussfolgerungen erzielt werden. Ihre Verabschiedung soll keine Garantie sein, dass sich stets das objektiv beste Ergebnis durchsetzt. Vielmehr sollen durch sie die bestmöglichen Voraussetzungen für einen Konsens im Sicherheitsrat zu der Frage geschaffen werden, wann die Anwendung von Zwangsmaßnahmen einschließlich Waffengewalt angebracht ist und wann nicht; ferner soll möglichst große internationale Unterstützung für jede wie auch immer geartete Entscheidung des Sicherheitsrats hergestellt und die Möglichkeit einer Umgehung des Sicherheitsrats durch einzelne Mitgliedstaaten weitestgehend ausgeräumt werden.

**207. Bei seinen Beratungen über die Genehmigung oder Billigung der Anwendung militärischer Gewalt sollte der Sicherheitsrat – ungeachtet aller sonstigen Gesichtspunkte, die er dabei berücksichtigt – stets zumindest von den folgenden fünf grundlegenden Legitimitätskriterien ausgehen:**

- a) *dem Ernst der Bedrohung.* Ist der Schaden, der der staatlichen oder menschlichen Sicherheit droht, so geartet und hinlänglich offenkundig und schwer, dass der Einsatz militärischer Gewalt prima facie gerechtfertigt erscheint? Liegen bei innerstaatlichen Bedrohungen tatsächliche oder unmittelbar zu befürchtende Fälle von Völkermord oder anderen Massentötungen, ethnischer Säuberung oder schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht vor?
- b) *der Redlichkeit der Motive.* Ist offenkundig, dass das Hauptziel der militärischen Aktion darin besteht, einer drohenden Gefahr Einhalt zu gebieten beziehungsweise sie abzuwenden, unabhängig davon, welche sonstigen Zielsetzungen oder Motive im Spiel sind?
- c) *der Anwendung als letztes Mittel.* Wurde jede nicht-militärische Option zur Abwendung der Bedrohung in Erwägung gezogen und liegen hinreichende Gründe zu der Annahme vor, dass andere Maßnahmen keine Aussicht auf Erfolg haben?
- d) *der Verhältnismäßigkeit der Mittel.* Entsprechen Umfang, Dauer und Intensität der vorgesehenen militärischen Aktion dem notwendigen Mindestmaß, um die Bedrohung abzuwenden?
- e) *der Angemessenheit der Folgen.* Besteht hinreichende Aussicht, dass die Bedrohung durch militärische Maßnahmen erfolgreich abgewendet werden kann und dass

**die Folgen dieser Maßnahmen aller Voraussicht nach nicht schlimmer sein werden als die Folgen des Nichthandelns?**

**208. Diese Leitlinien für die Genehmigung der Anwendung von Gewalt sollten in Resolutionen des Sicherheitsrats und der Generalversammlung in Form von entsprechenden Erklärungen festgeschrieben werden.**

209. Des Weiteren hielten wir es für wertvoll, wenn einzelne Mitgliedstaaten, gleichviel, ob sie Mitglieder des Sicherheitsrats sind oder nicht, sich diese Leitlinien zu eigen machen würden.

## **X. Fähigkeit zur Friedensdurchsetzung und Friedenssicherung**

210. Wenn der Sicherheitsrat feststellt, dass Gewaltanwendung genehmigt werden muss, bleibt die Frage nach den Kapazitäten, die ihm zur Durchführung dieses Beschlusses zur Verfügung stehen. In den letzten Jahren betrafen Beschlüsse, mit denen die Anwendung militärischer Gewalt zum Zweck der Friedensdurchsetzung genehmigt wurde, überwiegend multinationale Truppen. Blauhelm-Friedenstruppen – in der Uniform der Vereinten Nationen und unter direkter Führung der Vereinten Nationen – wurden häufiger dann entsandt, wenn die Truppen mit Zustimmung der Konfliktparteien genehmigt wurden, um ein Friedensabkommen durchzuführen oder nach Kampfhandlungen Waffenstillstandslinien überwachen zu helfen.

211. Bei der Diskussion der dazu erforderlichen Kapazitäten ist deswegen eine gewisse Verwirrung eingetreten, weil Friedenssicherungsmissionen tendenziell als "Maßnahmen nach Kapitel VI" und Friedensdurchsetzungsmissionen als "Maßnahmen nach Kapitel VII" bezeichnet wurden – mit anderen Worten, Maßnahmen mit Zustimmung der Beteiligten beziehungsweise Zwangsmaßnahmen. Diese Umschreibungen werden auch oft verwendet, um Missionen, bei denen tödliche Gewalt nur zur Selbstverteidigung gestattet ist, von solchen zu unterscheiden, bei denen sie erlaubt ist.

212. Beide Charakterisierungen sind in gewisser Hinsicht irreführend. Es besteht durchaus ein Unterschied zwischen Einsätzen, bei denen robuste Gewaltanwendung von vornherein fester Bestandteil des Auftrags ist (beispielsweise die Reaktion auf grenzüberschreitende Invasionen oder eine Explosion der Gewalt, beides Fälle, in denen die Praxis in jüngster Zeit in der Mandatserteilung an multinationale Truppen bestand) und Einsätze, bei denen Grund zu der Erwartung besteht, dass die Anwendung von Gewalt nicht notwendig sein wird (beispielsweise traditionelle Friedenssicherungsmissionen, die eine Waffenruhe überwachen und verifizieren oder bei der Durchführung von Friedensabkommen behilflich sind; in diesen Fällen werden in der Regel nach wie vor Blauhelme entsandt).

213. Beide Einsatzarten (abgesehen von Selbstverteidigungsfällen nach Artikel 51) bedürfen jedoch der Genehmigung durch den Sicherheitsrat, und sowohl bei Friedenssicherungsmissionen als auch bei Friedensdurchsetzungsmissionen wird heute in der Regel ein Mandat nach Kapitel VII erteilt (selbst wenn die truppenstellenden Länder dies nicht immer begrüßen). Der Grund dafür ist, dass selbst das günstigste Umfeld kippen kann – wenn friedensfeindliche Kräfte auf den Plan treten, um ein Friedensabkommen zu untergraben, und Zivilpersonen gefährden – und dass daher am besten keinerlei Unklarheit hinsichtlich der Fähigkeit der Mission bestehen soll, erforderlichenfalls mit Gewalt zu reagieren. Umgekehrt kann der Unterschied zwischen Mandaten nach Kapitel VI und Kapitel VII auch übertrieben werden: Es bestehen kaum Zweifel daran, dass nach Kapitel VI (und somit ohne Befugnis zu Zwangsmaßnahmen) operierende Friedenssicherungsmissionen das Recht

zur Gewaltanwendung zum Zweck der Selbstverteidigung besitzen, ein Recht, das sich nach weit verbreiteter Auffassung auf die "Verteidigung der Mission" erstreckt.

214. Die wirkliche Herausforderung bei jeder Entsendung von Truppen ungeachtet ihrer Struktur und ihrer Rolle besteht darin, dafür Sorge zu tragen, dass sie a) über ein geeignetes, eindeutiges und wohlverstandenes Mandat, das auf alle vorstellbaren Änderungen der Umstände anwendbar ist, und b) über alle notwendigen Ressourcen zur vollen Durchführung dieses Mandats verfügen.

215. Nach wie vor wird mehr Personal für umfassende Friedensdurchsetzungs- und Friedenssicherungsmissionen nachgefragt als abrufbereit zur Verfügung steht. Ende 2004 stehen über 60.000 Friedenssicherungskräfte in 16 Missionen in der ganzen Welt im Einsatz. Wenn die internationalen Bemühungen zur Beendigung mehrerer seit langem andauernder Kriege in Afrika weiter voranschreiten, wird die Zahl der benötigten Friedenssicherungskräfte bald beträchtlich zunehmen. Solange nicht auch entsprechend mehr Personal zur Verfügung steht, läuft die Friedenssicherung der Vereinten Nationen Gefahr, einige ihrer schlimmsten Fehlschläge der 1990er Jahre zu wiederholen.

216. Gegenwärtig bestehen im weltweiten Gesamtangebot an Militärpersonal sowohl aus dem Grund Engpässe, dass die Streitkräfte vieler Länder nach wie vor für eine Verwendung im Kalten Krieg strukturiert sind und weniger als 10 Prozent der uniformierten Kräfte jeweils für den aktiven Einsatz verfügbar sind, als auch deswegen, weil wenige Staaten ausreichende Transport- und Logistikkapazitäten besitzen, um die Beförderung und Versorgung der verfügbaren Kräfte zu gewährleisten. Damit die Friedenssicherung und in Extremfällen die Friedensdurchsetzung auch weiterhin ein wirksames und akzeptiertes Instrument der kollektiven Sicherheit sein kann, müssen mehr Friedenssicherungskräfte zur Verfügung stehen. **Die entwickelten Staaten tragen hierbei eine besondere Verantwortung, und sie sollten mehr tun, um ihre bestehenden Truppenkapazitäten in Kontingente umzuwandeln, die für Friedenseinsätze geeignet sind.**

217. Eine rasche und wirksame Antwort auf die Herausforderungen der Gegenwart erfordert verlässliche Kapazitäten zur raschen Bereitstellung von Personal und Ausrüstung für die Friedenssicherung und die Rechtsdurchsetzung. Diejenigen Staaten, die globale oder regionale Luft- oder Seetransportkapazitäten besitzen, sollten diese den Vereinten Nationen entweder kostenfrei zur Verfügung stellen oder ihnen die zusätzlichen Kosten, die durch ihre Nutzung dieser Kapazitäten entstehen, auf der Grundlage einer ausgehandelten Gebührenstruktur in Rechnung stellen.

218. **Die Mitgliedstaaten sollten mit Nachdruck die Bemühungen unterstützen, die die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze des Sekretariats der Vereinten Nationen aufbauend auf der bedeutenden Arbeit der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen (siehe A/55/305-S/2000/809) unternimmt, um ihre Inanspruchnahme von strategischen Materialreserven, Verfügungsbereitschaftsabkommen, Treuhandfonds und anderen Mechanismen zu verbessern und so die für eine wirksame Truppenentsendung notwendigen knapperen Fristen einhalten zu können.**

219. Es ist indessen unwahrscheinlich, dass die Nachfrage nach raschen Maßnahmen allein durch Mechanismen der Vereinten Nationen gedeckt werden wird. Wir begrüßen den Beschluss der Europäischen Union, selbstversorgende Bataillone von Eingreiftruppen hoher Bereitschaft zur Stärkung von Missionen der Vereinten Nationen aufzustellen. **Denjenigen, die ebenfalls über hochentwickelte Militärkapazitäten verfügen, sollte nahege-**

legt werden, ähnliche Kapazitäten bis zu Brigadestärke zu entwickeln und sie den Vereinten Nationen zur Verfügung zu stellen.

### **Regionale Zusammenarbeit**

220. Seit der Mitte der 1990er Jahre besteht ein Trend zur Aufstellung einer Vielzahl regionaler und subregionaler Friedenssicherungsmissionen. Dieser Trend lässt auf das Entstehen regionaler Kapazitäten hoffen, mit denen die Engpässe bei der Zahl der Friedenssicherungskräfte überwunden werden können, und sollte die Fähigkeit der Vereinten Nationen, auf Ersuchen Blauhelme bereitzustellen, erhöhen anstatt ihr Abbruch zu tun. Dies stellt den Sicherheitsrat und die Regionalorganisationen vor die Herausforderung, eng zusammenzuarbeiten und sich gegenseitig bei ihren Bemühungen zu unterstützen, den Frieden zu sichern und dafür Sorge zu tragen, dass regionale Einsätze an den allgemein anerkannten Menschenrechtsnormen gemessen werden. Wir setzen uns im Vierten Teil mit dieser Frage auseinander.

## **XI. Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit**

### **A. Die Rolle der Friedenssicherungskräfte**

221. Oftmals ist es notwendig, zwischen ehemaligen Gegnern Vertrauen zu bilden und für einfache Menschen, die nach Konflikten ihr Leben und ihre Gemeinwesen wieder aufbauen wollen, Sicherheit zu gewährleisten. Die Vermittlung und erfolgreiche Durchführung eines Friedensabkommens gibt Anlass zu der Hoffnung, dass Kreisläufe der Gewalt, von denen viele kriegsgeschüttelte Länder über lange Jahre hinweg immer wieder heimgesucht werden, durchbrochen werden können. Ressourcen, die für die Durchführung von Friedensabkommen und für die Friedenskonsolidierung eingesetzt werden, stellen eine der besten Investitionen in die Konfliktverhütung dar, denn Staaten, in denen bereits ein Bürgerkrieg herrschte, tragen ein hohes Rückfallrisiko.

222. Die Umsetzung von Friedensabkommen zur Beendigung von Bürgerkriegen bringt einzigartige Herausforderungen für die Friedenssicherungskräfte mit sich. Anders als bei Kriegen zwischen Staaten erfordert die Friedensschaffung nach Bürgerkriegen die Überwindung enormer Sicherheitsdilemmas. Friedensfeindliche Kräfte, Gruppen, die ihre eigenen Interessen beziehungsweise ihre Macht oder Ideologie durch ein Friedensabkommen gefährdet sehen, wenden Gewalt an, um Lösungen zu untergraben oder zunichte zu machen. Die Friedenssicherung schlägt fehl, wenn die Ressourcen und Strategien nicht den Herausforderungen entsprechen – wie es in den 1990er Jahren mehrfach vorgekommen ist, so etwa in Ruanda und Sierra Leone. Wenn Friedenssicherungseinsätze zur Umsetzung von Friedensabkommen entsandt werden, müssen sie entsprechend ausgestattet und in der Lage sein, Angriffe durch friedensfeindliche Kräfte abzuwehren. Eventualfallpläne zur Reaktion auf feindselige Opposition sollten Bestandteil des Einsatzkonzepts sein; Missionen, deren Truppenstärke zur Abwehr von Aggressionen nicht ausreicht, fordern Angriffe förmlich heraus. In manchen Kontexten ist der Widerstand gegen ein Friedensabkommen nicht taktischer, sondern grundlegender Natur. Wir müssen Folgendes lernen: Friedensabkommen, die von Regierungen oder Rebellen geschlossen werden, die massive Menschenrechtsverletzungen begehen oder begünstigen, sind wertlos und nicht durchführbar. Solche Kontexte sind für eine Friedenssicherung mit Zustimmung der Beteiligten ungeeignet; ihnen muss vielmehr mit konzertierten Maßnahmen begegnet werden. **Die vom Generalsekretär**

**empfohlene und vom Sicherheitsrat genehmigte Truppenstärke sollte ausreichen, um feindselige Gruppen abzuschrecken und abzuwehren.**

223. Die meisten Friedenssicherungssituationen erfordern auch die Wahrnehmung von Polizeiaufgaben und sonstigen Aufgaben zur Wahrung der öffentlichen Ordnung, und eine ganze Reihe von Einsätzen wurden durch die schleppende Entsendung von Polizeikontingenten beeinträchtigt. **Die Vereinten Nationen sollten über ein kleines Korps hochrangiger Polizeibeamter und Polizeiverwalter (50-100 Personen) verfügen, die Missionsbewertungen durchführen und den Einsatz der Polizeiteile von Friedensmissionen in der Anlaufphase organisieren, und die Generalversammlung sollte diese Kapazität genehmigen.**

## **B. Die umfassendere Aufgabe der Friedenskonsolidierung**

224. Für die Beendigung von Konflikten mag die Entsendung von Truppen zur Friedensdurchsetzung und Friedenssicherung zwar wesentlich sein, doch zur langfristigen Wiederherstellung reicht sie nicht aus. Es ist von ausschlaggebender Bedeutung, dem längerfristigen Prozess der Friedenskonsolidierung in allen seinen vielfältigen Dimensionen ernsthafte Aufmerksamkeit zu widmen, denn unzureichende Investitionen in die Friedenskonsolidierung erhöhen die Wahrscheinlichkeit eines Rückfalls in den Konflikt.

225. Im Hinblick auf die Zeit vor dem Ausbruch eines Bürgerkriegs wie auch während des Übergangs aus der Kriegsphase sind weder die Vereinten Nationen noch die internationale Gemeinschaft als Ganze, einschließlich der internationalen Finanzinstitutionen, entsprechend organisiert, um Ländern bei ihren Bemühungen um die Friedenskonsolidierung behilflich zu sein. Sobald Friedenssicherungskräfte ein Land verlassen, verschwindet es aus dem Blickfeld des Sicherheitsrats. Der Wirtschafts- und Sozialrat hat zwar mehrere Ad-hoc-Ausschüsse zur Auseinandersetzung mit bestimmten Fällen aufgestellt, doch die Ergebnisse waren eher gemischt, und selbst die Befürworter solcher Ausschüsse räumen ein, dass es diesen nicht gelungen ist, die für die Hilfe in prekären Übergangssituationen unabdingbaren Ressourcen aufzubringen. Was gebraucht wird, ist ein einziges zwischenstaatliches Organ für die Friedenskonsolidierung, das dazu ermächtigt ist, gefährdete Länder zu überwachen und ihnen intensive Aufmerksamkeit zuzuwenden, ein konzertiertes Vorgehen von Gebern, Organisationen, Programmen und Finanzinstitutionen zu gewährleisten und Finanzmittel für einen nachhaltigen Frieden aufzubringen. Wir setzen uns im Vierten Teil mit dieser Notwendigkeit auseinander.

226. Auch auf Feldebene führen viele verschiedene Teile des Systems der Vereinten Nationen und der umfassenderen internationalen Gemeinschaft friedenskonsolidierende Maßnahmen in der einen oder anderen Form durch, doch arbeiten sie zu langsam und ohne ausreichende Koordinierung. Wirksame Koordinierung ist unerlässlich. Die einzelstaatlichen Behörden sollten im Mittelpunkt dieser Koordinierungsbemühungen stehen und durch eine kohärente Präsenz der Vereinten Nationen und internationaler Stellen unterstützt werden. Robuste Koordinierungsmechanismen der Geber auf Feldebene unter Einbeziehung von Regierungen, bilateralen Gebern, internationalen Finanzinstitutionen und dem Koordinator der Vereinten Nationen (Sonderbeauftragter des Generalsekretär oder residierender Koordinator) als Vertreter der Fonds, Programme und Organisationen der Vereinten Nationen haben bereits bewiesen, wie wertvoll sie für eine wirksame Friedenskonsolidierung sind. **Sonderbeauftragte sollten über die Vollmacht sowie entsprechende Leitlinien für die Zusammenarbeit mit den in Betracht kommenden Parteien bei der Aufstellung solcher Mechanismen verfügen sowie über die Ressourcen, um Koordinierungsaufgaben**

**wirksam wahrzunehmen, in deren Rahmen sie unter anderem sicherstellen, dass die Abfolge der Bewertungen und Aktivitäten der Vereinten Nationen mit den Prioritäten der Regierungen in Einklang steht.**

227. In Anbetracht dessen, dass viele Friedensmissionen eine unzureichende Mittelausstattung erwarten müssen, ist der effiziente Einsatz der Ressourcen umso wichtiger. Die Demobilisierung von Kombattanten ist der wichtigste Einzelfaktor, der über den Erfolg eines Friedenseinsatzes entscheidet. Ohne Demobilisierung können Bürgerkriege nicht beendet werden und haben andere wichtige Ziele – wie etwa Demokratisierung, Gerechtigkeit und Entwicklung – kaum Aussicht auf Erfolg. Immer wieder jedoch räumen Geldgeber der Demobilisierung keine Priorität ein. Wenn Friedensmissionen entsandt werden, müssen sie mit den notwendigen Ressourcen für die Demobilisierung und Entwaffnung der Kombattanten ausgestattet werden; dies ist für eine erfolgreiche Friedensumsetzung vorrangig. Diese Aufgaben sollten in den aus Pflichtbeiträgen finanzierten Haushalt von Friedenssicherungseinsätzen aufgenommen werden und dem Missionsleiter unterstehen. **Die Finanzierung von Entwaffnungs- und Demobilisierungsprogrammen aus durch Pflichtbeiträge finanzierten Haushalten sollte vom Sicherheitsrat mandatiert und von der Generalversammlung genehmigt werden.**

228. Ohne die Bereitstellung von Ressourcen für die Wiedereingliederung und Rehabilitation werden diese Programme indessen wirkungslos sein. Werden solche Programme nicht erfolgreich durchgeführt, entsteht Jugendarbeitslosigkeit, was wiederum der Bildung krimineller Banden, der Gewalt sowie letztlich dem Rückfall in den Konflikt Vorschub leistet. **Ein ständiger Fonds für die Friedenskonsolidierung in Höhe von mindestens 250 Millionen Dollar sollte eingerichtet werden, aus dem die wiederkehrenden Ausgaben einer entstehenden Regierung sowie wichtige Wiedereingliederungs- und Rehabilitationsprogramme von Organisationen finanziert werden können.**

229. Die zentrale Aufgabe der Friedenskonsolidierung besteht neben der Herstellung der Sicherheit im Aufbau wirksamer öffentlicher Institutionen, die durch Verhandlungen mit der Zivilgesellschaft einen konsensgestützten Rahmen für eine rechtsstaatliche Regierungsführung schaffen können. Relativ geringe Investitionen in die zivile Sicherheit durch Polizei-, Justiz- und Rechtsstaatsreform, den Aufbau örtlicher Kapazitäten für Menschenrechte und Aussöhnung sowie für öffentliche Dienstleistungen können der langfristigen Friedenskonsolidierung außerordentliche Vorteile bringen. Dies sollte in den von den Vereinten Nationen, den internationalen Finanzinstitutionen und den Gebern verfolgten Politiken Niederschlag finden und in der langfristigen Politik und Finanzierung Vorrang erhalten.

230. Um dieser Aufgabe gerecht werden zu können, benötigen die Vertreter der Vereinten Nationen vor Ort (einschließlich der Leiter von Friedenssicherungseinsätzen) konkrete Unterstützung bezüglich der umfassenderen Aspekte der Friedenskonsolidierungsstrategie, insbesondere im Bereich der Rechtsstaatlichkeit. Die Schaffung eines Büros zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung (siehe auch den Vierten Teil) würde dieser Notwendigkeit Rechnung tragen.

## **XII. Schutz von Zivilpersonen**

231. In zahlreichen Bürgerkriegen machen Kombattanten Zivilpersonen und humanitäres Personal straflos zur Zielscheibe. Über die direkte Gewalteinwirkung hinaus fordern Hunger, Krankheiten und der Zusammenbruch des öffentlichen Gesundheitswesens weitaus

mehr Menschenleben als alle Kugeln und Bomben. Weitere Millionen Menschen werden innerhalb des Landes beziehungsweise aus dem Land vertrieben. Menschenrechtsverletzungen und geschlechtsspezifische Gewalt sind an der Tagesordnung.

232. Nach dem Völkerrecht liegt die Hauptverantwortung für den Schutz von Zivilpersonen vor den Kriegseinwirkungen bei den staatlichen oder nichtstaatlichen kriegführenden Parteien. Das humanitäre Völkerrecht gewährt denjenigen, die in Situationen bewaffneter Konflikte am schutzbedürftigsten sind, darunter Frauen, Kindern und Flüchtlingen, ein Mindestmaß an Schutz, stellt für sie geltende Mindestnormen auf und muss geachtet werden.

**233. Alle Kombattanten müssen die Genfer Abkommen einhalten. Alle Mitgliedstaaten sollten alle Verträge zum Schutz von Zivilpersonen, wie etwa die Völkermord-Konvention, die Genfer Abkommen, das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs und alle Flüchtlingsübereinkünfte, unterzeichnen, ratifizieren und ihr Handeln daran ausrichten.**

234. Humanitäre Hilfe trägt wesentlich dazu bei, dass Regierungen dieser Verantwortung gerecht werden können. Das zentrale Ziel dabei ist, Opfer unter der Zivilbevölkerung zu schützen, ihr Leid auf ein Mindestmaß zu beschränken und während des Konflikts ihr Überleben zu sichern, damit sie nach Kriegsende die Gelegenheit haben, ihre zerstörte Existenz wieder aufzubauen. Die Bereitstellung von Hilfe ist ein notwendiger Teil dieser Bemühungen. Die Geber müssen Missionen zur Gewährung von humanitärem Schutz und humanitärer Hilfe umfassend und auf ausgewogene Weise finanzieren.

235. Der Generalsekretär hat eine Zehn-Punkte-Aktionsplattform zum Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten erstellt, die sich zum Teil auf die Arbeit des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen und auf die nachdrückliche Lobbyarbeit nichtstaatlicher Organisationen stützt. Diese Zehn-Punkte-Aktionsplattform sollte bei den Bemühungen um den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten von allen Akteuren – Staaten, nichtstaatlichen Organisationen und internationalen Organisationen – berücksichtigt werden.

236. Ausgehend von dieser Plattform sollte der Frage des Zugangs zu Zivilpersonen, der immer wieder und oftmals in flagranter Weise verweigert wird, besondere Aufmerksamkeit gelten. Das humanitäre Feldpersonal der Vereinten Nationen sowie politische Vertreter und Friedenssicherungskräfte der Vereinten Nationen sollten im Hinblick auf die Aushandlung des Zugangs gut ausgebildet und unterstützt werden. Solche Bemühungen setzen außerdem die bessere Koordinierung bilateraler Initiativen voraus. Der Sicherheitsrat kann Feldmissionen und andere diplomatische Maßnahmen heranziehen, um den Zugang zu Zivilpersonen und ihren Schutz zu verbessern.

237. Besonders schwerwiegende Verletzungen, die beispielsweise vorkommen, wenn bewaffnete Gruppen Flüchtlingslager militarisieren, erfordern eine entschiedene Reaktion durch die internationale Gemeinschaft, namentlich den nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen tätig werdenden Sicherheitsrat. Wenngleich der Sicherheitsrat anerkannt hat, dass eine solche Militarisierung eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit darstellt, hat er weder die Fähigkeiten entwickelt noch den Willen bewiesen, sich dem Problem zu stellen. **Der Sicherheitsrat sollte die Resolution 1265 (1999) über den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten vollinhaltlich durchführen.**

238. Der Einsatz sexueller Gewalt als Waffe in Konflikten gibt Anlass zu besonderer Besorgnis. Die Menschenrechtsanteile von Friedenssicherungseinsätzen sollten das ausdrückliche Mandat sowie ausreichende Ressourcen erhalten, um Menschenrechtsverletzungen

gegen Frauen zu untersuchen und darüber Bericht zu erstatten. Die Resolution des Sicherheitsrats 1325 (2000) über Frauen, Frieden und Sicherheit und die damit verbundene Bewertung der unabhängigen Experten enthalten wichtige zusätzliche Empfehlungen für den Schutz von Frauen. **Der Sicherheitsrat, die Organisationen der Vereinten Nationen und die Mitgliedstaaten sollen die darin enthaltenen Empfehlungen vollinhaltlich umsetzen.**

### **Sicherheit des Personals der Vereinten Nationen**

239. Die Fähigkeit der Vereinten Nationen, Zivilpersonen zu schützen und zur Konfliktbeendigung beizutragen, steht und fällt mit der Sicherheit des Personals der Vereinten Nationen, die seit Mitte der 1990er Jahre immer weniger gewährleistet ist. Damit sie ihre Präsenz aufrechterhalten und sicher und wirksam tätig sein können, benötigen die Vereinten Nationen vier Dinge: die Fähigkeit zur vollen Wahrnehmung ihrer mandatierten Aufgaben, Freiheit von unangemessenen Einmischungen der Mitgliedstaaten in ihre Tätigkeit, die volle Achtung der Unparteilichkeitsvorschriften der Vereinten Nationen durch das Personal sowie einen professionellen Sicherheitsdienst, der Zugang zu den nachrichtendienstlichen Erkenntnissen der Mitgliedstaaten und zu ihren Beurteilungen des Gefahrenpotenzials hat. Der Generalsekretär hat die Schaffung eines solchen Dienstes empfohlen, dessen Leitung ein ihm unmittelbar unterstellter Direktor wahrnehmen soll. **Die Mitgliedstaaten sollten das vorgeschlagene Direktorat für Sicherheit unterstützen und voll finanzieren und der Unterstützung des Generalsekretärs bei der Einführung eines neuen Sicherheitssystems für das Personal im Jahr 2005 hohe Priorität einräumen.**

## Vierter Teil

# Eine wirksamere Organisation der Vereinten Nationen für das 21. Jahrhundert

### Zusammenfassung

In der Absicht ihrer Gründer waren die Vereinten Nationen nie eine utopische Vorstellung. Sie sollten vielmehr ein funktionierendes System der kollektiven Sicherheit bilden. Die Charta der Vereinten Nationen verlieh den mächtigsten Staaten die ständige Mitgliedschaft und das Vetorecht im Sicherheitsrat. Dafür wurde von ihnen erwartet, ihre Macht zu Gunsten des Allgemeinwohls einzusetzen sowie das Völkerrecht zu fördern und einzuhalten. Harry Truman, der damalige Präsident der Vereinigten Staaten, formulierte es in seiner Rede bei der abschließenden Plenarsitzung der Gründungskonferenz der Organisation der Vereinten Nationen folgendermaßen: "Wir alle – mögen wir noch so stark sein – müssen anerkennen, dass wir uns nicht erlauben dürfen, immer so zu handeln wie es uns gefällt."

Wenn man die Frage der Reform der Vereinten Nationen angeht, ist es heute ebenso wichtig wie 1945, Macht mit Prinzipien zu verbinden. Empfehlungen, die die zugrunde liegenden machtpolitischen Realitäten ignorieren, sind zum Scheitern oder zur Irrelevanz verurteilt; umgekehrt ist es unwahrscheinlich, dass Empfehlungen, die lediglich die nackten Machtverhältnisse widerspiegeln und keinen Versuch machen, internationale Prinzipien zu stärken, die erforderliche breite Akzeptanz gewinnen, um auf internationaler Ebene Verhaltensänderungen herbeizuführen.

Änderungsvorschläge sollten einem echten Bedarf Rechnung tragen. Änderungen um ihrer selbst willen werden mit ziemlicher Wahrscheinlichkeit zu denselben endlosen Reformdebatten führen wie im vergangenen Jahrzehnt. Der Prüfstein besteht darin, inwieweit die vorgeschlagene Änderung hilft, eine virulent gewordene Bedrohung zu bewältigen.

Wir haben während der gesamten Arbeit der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel nach institutionellen Schwachstellen Ausschau gehalten, die bei den gegenwärtigen Antwortmaßnahmen auf Bedrohungen bestehen. Die folgenden Probleme müssen am dringendsten behoben werden:

- Die Generalversammlung hat an Vitalität eingebüßt; oft gelingt es ihr nicht, sich wirksam und konzentriert mit den vordringlichsten Fragen auseinanderzusetzen.
- Der Sicherheitsrat wird in Zukunft proaktiver vorgehen müssen. Damit dies geschieht, sollten diejenigen, die finanziell, militärisch und auf diplomatischem Gebiet am meisten zu den Vereinten Nationen beitragen, mehr an den Entscheidungsprozessen beteiligt werden, und diejenigen, die an den Entscheidungsprozessen beteiligt sind, sollten mehr zu den Vereinten Nationen beitragen. Der Sicherheitsrat braucht größere Glaubwürdigkeit, Legitimität und Repräsentativität, um alle Anforderungen erfüllen zu können, die wir an ihn stellen.
- Es besteht eine große institutionelle Lücke bei der Auseinandersetzung mit den Problemen von besonders belasteten Staaten und Staaten, die einen Konflikt überwunden haben. Diese Länder leiden oft unter einem Defizit an Aufmerksamkeit,

politischer Anleitung und Ressourcen.

- Der Sicherheitsrat hat die potenziellen Vorteile der Zusammenarbeit mit regionalen und subregionalen Organisationen nicht voll ausgeschöpft.
- Es bedarf neuer institutioneller Regelungen, um sich mit den wirtschaftlichen und sozialen Bedrohungen der internationalen Sicherheit auseinanderzusetzen.
- Die Menschenrechtskommission leidet an einem Legitimitätsdefizit, das den Ruf der Vereinten Nationen insgesamt in Zweifel zieht.
- Das Sekretariat braucht höhere Professionalität und eine bessere Organisation, da mit es zu einem weitaus stärker abgestimmten Vorgehen in der Lage ist.

Die von uns vorgeschlagenen Reformen werden für sich allein genommen die Vereinten Nationen nicht wirksamer machen. Wenn die Mitgliedstaaten kein Einvernehmen über den in diesem Bericht skizzierten Sicherheitskonsens erzielen, werden die Vereinten Nationen nicht ihre volle Leistungsfähigkeit entfalten können. Ihre Institutionen werden nur so stark sein wie die Energie, die Ressourcen und die Aufmerksamkeit, die die Mitgliedstaaten und deren Führer auf sie verwenden.

### XIII. Die Generalversammlung

240. Die Generalversammlung ist an erster Stelle ein universales Organ, in dem nahezu jeder Staat der Welt vertreten ist. Ihre einzigartige Legitimität muss dazu dienen, uns einem globalen Konsens über die wichtigsten Politikfragen der Gegenwart näher zu bringen. Die Wichtigkeit der alljährlich veranstalteten Generaldebatte, in der jede einzelne Regierung ihre Auffassungen vorträgt und die eine unverzichtbare Gelegenheit bietet, der internationalen Gemeinschaft den Puls zu fühlen, kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Die Generalversammlung stellt ein einzigartiges Forum zur Konsensbildung dar. **Die Mitglieder sollten die mit dem Millenniums-Überprüfungsgipfel im Jahr 2005 verbundene Gelegenheit nutzen, um einen neuen Konsens über eine umfassendere, wirksamere kollektive Sicherheit herbeizuführen.**

241. Der Schlüssel zur Stärkung der Rolle der Generalversammlung liegt in der Schwerpunktsetzung und der Struktur. Häufig wird ihre Normsetzungskapazität auf Debatten über Nebensächlichkeiten oder über Themen verschwendet, die von der Realität längst überholt sind. Ihre Unfähigkeit, Fragen zum Abschluss zu bringen, untergräbt ihre Relevanz. Eine schwerfällige, statische Tagesordnung führt zu repetitiven Debatten. Wenngleich einigen Resolutionen, wie etwa der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948) und der Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen (2000), hohe Bedeutung zukommt, sind viele andere repetitiv, von fraglicher Relevanz oder nicht anwendbar und mindern so die Glaubwürdigkeit des gesamten Organs. Doch durch detaillierte Verfahrensreformen wird die Generalversammlung auch nicht zu einem wirksameren Instrument als bisher. Dies kann nur erreicht werden, wenn ihre Mitglieder die nachhaltige Entschlossenheit zeigen, ihren bisherigen Ansatz aufzugeben.

242. **Die Mitgliedstaaten sollten neue Anstrengungen unternehmen, um die Generalversammlung dazu zu befähigen, ihre Aufgabe als wichtigstes Beratungsorgan der Vereinten Nationen wahrzunehmen. Dies setzt eine bessere Konzeptualisierung und eine Kürzung der Tagesordnung voraus, die die Herausforderungen widerspiegeln sollte, denen sich die internationale Gemeinschaft heute gegenüber sieht. Kleinere**

**Ausschüsse mit einer stärker fokussierten Aufgabenstellung könnten dazu beitragen, dass die dem Plenum der Versammlung vorgelegten Resolutionen präzisiert und verbessert werden.**

243. Wir sind davon überzeugt, dass die Zivilgesellschaft und die nichtstaatlichen Organisationen wertvolle Erkenntnisse und Perspektiven zu globalen Fragen beisteuern können. **Wir schließen uns der Empfehlung in dem kürzlich erschienenen Bericht der Gruppe namhafter Persönlichkeiten für die Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft (siehe A/58/817) an, wonach die Generalversammlung einen besseren Mechanismus einrichten sollte, der ihr den systematischen Austausch mit Organisationen der Zivilgesellschaft ermöglicht.**

#### **XIV. Der Sicherheitsrat**

244. Die Gründer der Vereinten Nationen übertrugen dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Der Sicherheitsrat wurde konzipiert, um die Weltorganisation in die Lage zu versetzen, entschlossen zu handeln, um Bedrohungen zu verhüten und zu beseitigen. Er wurde nicht nur als repräsentatives, sondern als Verantwortung tragendes Organ geschaffen, das über die Kapazität verfügt, entschiedene Maßnahmen zu ergreifen. Die fünf ständigen Mitglieder erhielten ein Vetorecht, gleichzeitig wurde von ihnen aber erwartet, dass sie bei der Förderung der globalen Sicherheit eine größere Last übernahmen als andere. In Artikel 23 der Charta der Vereinten Nationen wurde festgelegt, dass die Mitgliedschaft im Rat insgesamt nicht nur an die geografische Ausgewogenheit, sondern auch an den Beitrag zur Wahrung des Friedens und der Sicherheit geknüpft ist.

245. Seit der Bildung des Sicherheitsrats haben sich die Bedrohungen und Herausforderungen für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit ebenso verändert wie die Machtverhältnisse unter den Ratsmitgliedern. Der Rat selbst hat mit diesen Entwicklungen jedoch nicht Schritt gehalten. Beschlüsse können von den Mitgliedern des Sicherheitsrats nicht im Alleingang durchgeführt werden; sie erfordern vielmehr eine umfangreiche militärische, finanzielle und politische Beteiligung anderer Staaten. Beschlüsse und Mandate lieben oftmals wesentliche Elemente vermissen: Realismus, angemessene Ressourcen und die politische Entschlossenheit, sie durchzuziehen. Häufig muss der Generalsekretär bei den Mitgliedstaaten betteln gehen, damit die Beschlüsse des Sicherheitsrats durchgeführt werden können. Die Unterstützung für die Beschlüsse des Sicherheitsrats leidet außerdem darunter, dass die breite Mitgliedschaft der Vereinten Nationen im Rat kaum vertreten ist.

246. Seit dem Ende des Kalten Krieges ist der Sicherheitsrat effektiver geworden und ist auch eher gewillt zu handeln; weder waren seine Maßnahmen jedoch immer ausgewogen, noch hat er angesichts von Völkermord und anderen Greueln stets eine konsequente oder wirksame Linie verfolgt. Dies hat seiner Glaubwürdigkeit großen Schaden zugefügt. Die finanziellen und militärischen Beiträge, die einige der fünf ständigen Mitglieder für die Vereinten Nationen leisten, sind in Anbetracht ihrer Sonderstellung bescheiden, während nichtständige Ratsmitglieder oftmals nicht imstande waren, den in der Charta vorgesehenen notwendigen Beitrag zur Arbeit der Organisation zu leisten. Auch der Umstand, dass die fünf ständigen Mitglieder, auch ohne ein formelles Veto einzulegen, entscheidende Fragen des Friedens und der Sicherheit von der Tagesordnung des Sicherheitsrats fernhalten können, hat das Vertrauen in die Arbeit des Rates weiter untergraben.

247. Umgekehrt haben jüngste Erfahrungen auch gezeigt, dass der Sicherheitsrat das Organ der Vereinten Nationen ist, das am besten in der Lage ist, Maßnahmen zu organisieren und rasch auf neue Bedrohungen zu reagieren.

248. Die Herausforderung für jede Reform besteht daher darin, sowohl die Wirksamkeit als auch die Glaubwürdigkeit des Sicherheitsrats zu erhöhen sowie, was am wichtigsten ist, seine Handlungsfähigkeit und seine Handlungsbereitschaft angesichts von Bedrohungen zu stärken. Dazu müssen die größten Beitragszahler stärker an den Entscheidungsprozessen im Sicherheitsrat beteiligt werden, diejenigen, die über besondere Entscheidungsbefugnisse verfügen, müssen größere Beiträge leisten, und diejenigen, die die Ratsbeschlüsse durchzuführen haben, müssen vermehrt konsultiert werden. Darüber hinaus braucht es einen tragfähigen Konsens über das Wesen der heutigen Bedrohungen, über die mit einer erweiterten kollektiven Sicherheit verbundenen Verpflichtungen, über die Notwendigkeit der Prävention und darüber, wann und aus welchen Gründen der Rat die Anwendung von Gewalt genehmigen soll.

**249. Wir sind der Auffassung, dass Reformen des Sicherheitsrats den folgenden Grundsätzen Rechnung tragen sollen:**

a) **Sie sollten, im Sinne des Artikels 23 der Charta der Vereinten Nationen, diejenigen stärker an den Entscheidungen beteiligen, die finanziell, militärisch und auf diplomatischem Gebiet die größten Beiträge zu den Vereinten Nationen leisten – darunter verstehen wir konkret Beiträge zu den Pflichthaushalten der Vereinten Nationen, die Teilnahme an mandatierten Friedenseinsätzen, Beiträge zu freiwilligen Tätigkeiten der Vereinten Nationen im Bereich der Sicherheit und der Entwicklung sowie diplomatische Aktivitäten zur Unterstützung der Ziele und der Mandate der Vereinten Nationen. Was die entwickelten Länder betrifft, so sollten die Erreichung beziehungsweise erhebliche Fortschritte bei der Erreichung des international vereinbarten Zielwerts von 0,7 Prozent des BSP für öffentliche Entwicklungshilfe als wichtiges Beitragskriterium angesehen werden;**

b) **sie sollten Länder, die repräsentativer für die gesamte Mitgliedschaft der Vereinten Nationen sind, insbesondere Entwicklungsländer, in den Entscheidungsprozess einbeziehen;**

c) **sie sollten die Wirksamkeit des Sicherheitsrats nicht beeinträchtigen;**

d) **sie sollten den Rat demokratischer und rechenschaftspflichtiger machen.**

250. Die Hochrangige Gruppe ist der Auffassung, dass eine Entscheidung über die Vergrößerung des Rates, die diesen Kriterien Rechnung trägt, jetzt geboten ist. Mit der Vorlage zweier klar abgegrenzter Alternativen – die nachstehend als Modell A und Modell B beschrieben werden – soll eine Debatte präzisiert und vielleicht einer Lösung zugeführt werden, die in den letzten 12 Jahren kaum vorangekommen ist.

251. Beide Modelle, A und B, sehen eine Aufteilung der Sitze auf vier Großregionen vor, die wir im Folgenden als "Afrika", "Asien und Pazifik", "Europa" und "Amerika" bezeichnen. Wir erachten diese Bezeichnungen als hilfreich bei Entscheidungen über die Zusammensetzung des Sicherheitsrats und bei deren Umsetzung, empfehlen jedoch keine Änderungen an der Zusammensetzung der bestehenden Regionalgruppen für die Zwecke von Wahlen und andere allgemeine Zwecke der Vereinten Nationen. Einige Mitglieder der Hochrangigen Gruppe, insbesondere unsere lateinamerikanischen Kollegen, sprachen sich bevorzugt dafür aus, die bestehenden Regionalgruppen als Grundlage für die Sitzverteilung zu verwenden.

252. **Modell A** sieht die Schaffung von sechs neuen ständigen Sitzen, ohne Vetorecht, sowie drei neuen nichtständigen Sitzen für eine jeweils zweijährige Amtszeit vor, die sich wie folgt auf die Großregionen aufteilen:

<i>Region</i>	<i>Zahl der Staaten</i>	<i>Ständige Sitze (wie bisher)</i>	<i>Vorgeschlagene neue ständige Sitze</i>	<i>Vorgeschlagene Sitze mit (nicht erneuerbarer) zweijähriger Amtszeit</i>	<i>Gesamt</i>
Afrika	53	0	2	4	6
Asien und Pazifik	56	1	2	3	6
Europa	47	3	1	2	6
Amerika	35	1	1	4	6
<b>Gesamt Modell A</b>	<b>191</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>13</b>	<b>24</b>

253. **Modell B** sieht keine neuen ständigen Sitze vor, jedoch die Schaffung einer neuen Kategorie von acht Sitzen für eine erneuerbare vierjährige Amtszeit sowie einen zusätzlichen nichtständigen Sitz für eine (nicht erneuerbare) zweijährige Amtszeit, die sich wie folgt auf die Großregionen aufteilen:

<i>Region</i>	<i>Zahl der Staaten</i>	<i>Ständige Sitze (wie bisher)</i>	<i>Vorgeschlagene Sitze mit (erneuerbarer) vierjähriger Amtszeit</i>	<i>Vorgeschlagene Sitze mit (nicht erneuerbarer) zweijähriger Amtszeit</i>	<i>Gesamt</i>
Afrika	53	0	2	4	6
Asien und Pazifik	56	1	2	3	6
Europa	47	3	2	1	6
Amerika	35	1	2	3	6
<b>Gesamt Modell B</b>	<b>191</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>24</b>

254. Bei beiden Modellen würde, im Hinblick auf Artikel 23 der Charta der Vereinten Nationen, dadurch ein Anreiz für die Mitgliedstaaten geschaffen, größere Beiträge zum Weltfrieden und zur internationalen Sicherheit zu leisten, dass die Generalversammlung, unter Berücksichtigung der feststehenden Praxis regionaler Konsultationen, bei der Wahl von Mitgliedern des Sicherheitsrats für ständige beziehungsweise längerfristige Sitze denjenigen Staaten den Vorzug geben würde, die in ihrer Region entweder zu den drei größten Beitragszahlern zum ordentlichen Haushalt, zu den drei größten freiwilligen Beitragszahlern oder zu den drei größten truppenstellenden Staaten für Friedenssicherungsmissionen der Vereinten Nationen gehören.

255. Die Hochrangige Gruppe war der festen Überzeugung, dass keine Änderung der Zusammensetzung des Sicherheitsrats als ständig oder als für die Zukunft unantastbar gelten solle. Daher sollte die Zusammensetzung des Sicherheitsrats im Jahr 2020 erneut ü-

**berprüft werden, unter anderem im Hinblick darauf, welchen Beitrag (wie in Ziffer 249 festgelegt) die ständigen und nichtständigen Mitglieder unter dem Gesichtspunkt der Wirksamkeit des Rates bei Kollektivmaßnahmen zur Verhütung und Beseitigung neuer wie auch alter Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit geleistet haben.**

256. Keines der beiden Modelle sieht eine Ausweitung des Vetorechts oder eine Abänderung der Charta in Bezug auf die bestehenden Befugnisse des Sicherheitsrats vor. Wir sind uns dessen bewusst, dass dem Veto eine wichtige Funktion dabei zukam, die mächtigsten Mitglieder der Vereinten Nationen des Schutzes ihrer Interessen zu versichern. Wir sehen keinen gangbaren Weg, das bestehende Vetorecht der Mitglieder zu ändern. Nichtsdestoweniger ist das Institut des Vetos an sich ein Anachronismus, der in einem zunehmend demokratischen Zeitalter unpassend ist; wir würden darauf drängen, dass von ihm nur in Angelegenheiten Gebrauch gemacht wird, in denen es tatsächlich um lebenswichtige Interessen geht. Wir bitten die ständigen Mitglieder außerdem, sich individuell dazu zu verpflichten, in Fällen von Völkermord und massiven Menschenrechtsverletzungen den Gebrauch des Vetos zu unterlassen. **Wir empfehlen, dass bei keinem Reformvorschlag das Vetorecht ausgeweitet wird.**

257. **Wir schlagen die Einführung eines Systems von "Vorabstimmungen" vor, bei dem Mitglieder des Sicherheitsrats verlangen könnten, dass die jeweilige Haltung zu einer vorgeschlagenen Maßnahme öffentlich erläutert wird.** Bei einer solchen Vorabstimmung hätten Nein-Stimmen nicht die Wirkung eines Vetos, und das Abstimmungsergebnis würde keinerlei Rechtskraft besitzen. Die zweite, förmliche Abstimmung über eine Resolution würde nach den derzeitigen Verfahren des Rates vorgenommen. Auf diese Weise würde nach unserer Auffassung die Rechenschaftspflicht für den Gebrauch des Vetos erhöht werden.

258. In den letzten Jahren wurden zahlreiche informelle Verbesserungen vorgenommen, um die Transparenz und die Rechenschaftspflicht bei den Beratungs- und Entscheidungsverfahren des Sicherheitsrats zu erhöhen. Wir erinnern den Sicherheitsrat außerdem daran, dass truppenstellende Länder nach Artikel 44 der Charta das Recht haben, bei der Entsendung von Truppen für vom Rat mandatierte Einsätze umfassend konsultiert zu werden. **Wir empfehlen, die Prozesse zur Erhöhung der Transparenz und der Rechenschaftspflicht in die Geschäftsordnung des Rates aufzunehmen und zu formalisieren.**

259. Viele Delegationen im Sicherheitsrat haben keinen Zugang zu professioneller militärischer Beratung. Dennoch sind sie oft gefordert, Beschlüsse mit weitreichenden militärischen Implikationen zu treffen. Wir empfehlen daher, dass der Militärberater des Generalsekretärs und seine Mitarbeiter dem Sicherheitsrat auf Verlangen für technischen und professionellen Rat zu militärischen Optionen zur Verfügung stehen.

260. Wir begrüßen ein stärkeres Engagement der Zivilgesellschaft bei der Arbeit des Sicherheitsrats.

## **XV. Eine Kommission für Friedenskonsolidierung**

261. Im Zuge unserer Analyse wurde eine bedeutende institutionelle Lücke ermittelt: Es gibt keine Stelle im System der Vereinten Nationen, die ausdrücklich dafür konzipiert wurde, den Zusammenbruch von Staaten und ein Abgleiten in den Krieg zu verhindern oder Staaten beim Übergang vom Krieg zum Frieden behilflich zu sein. Es überrascht nicht, dass dies in der Charta der Vereinten Nationen nicht vorgesehen war, ist doch das Engage-

ment der Vereinten Nationen in vorwiegend innerstaatlichen Konflikten ein verhältnismäßig neues Phänomen. Heute jedoch, in einer Zeit, in der es Dutzende von besonders belasteten Staaten oder Postkonfliktländern gibt, besteht eine klare internationale Verpflichtung, den Staaten bei der Entwicklung ihrer Fähigkeit zur wirksamen und verantwortungsvollen Wahrnehmung ihrer souveränen Aufgaben behilflich zu sein.

262. Die einzigartige Rolle der Vereinten Nationen auf diesem Gebiet erwächst aus ihrer internationalen Legitimität, der Unparteilichkeit ihrer Mitarbeiter, dem Umstand, dass sie über Personal mit einem Verständnis für verschiedenste Kulturen und Erfahrung mit verschiedensten Verwaltungssystemen, einschließlich in Entwicklungsländern, verfügen, und schließlich aus ihren jüngsten Erfahrungen mit der Organisation von Übergangsregierungen und Übergangsverwaltungen.

263. Die Stärkung der Kapazität der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung im weitesten Sinn muss für die Organisation eine Priorität darstellen. Die Vereinten Nationen müssen in der Lage sein, durch ein ganzes Kontinuum von Maßnahmen, von der Frühwarnung über die Prävention bis zur Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit, auf kohärente und wirksame Weise tätig zu werden. **Wir empfehlen, dass der Sicherheitsrat, nach Artikel 29 der Charta der Vereinten Nationen tätig werdend und nach Konsultationen mit dem Wirtschafts- und Sozialrat, eine Kommission für Friedenskonsolidierung einrichtet.**

264. **Die Kernaufgaben dieser Kommission für Friedenskonsolidierung sollten darin bestehen, besonders belastete Länder zu ermitteln, in denen die Gefahr des Zusammenbruchs des Staates besteht, in Partnerschaft mit den einzelstaatlichen Regierungen proaktive Unterstützung zu organisieren, um eine solche Entwicklung zu verhindern, bei den Planungen für den Übergang von der Konfliktphase zur Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit behilflich zu sein und insbesondere die Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft zur Friedenskonsolidierung nach einem Konflikt in geordnete Bahnen zu lenken und so lange wie nötig aufrechtzuerhalten.**

265. Die Zusammensetzung, die Verfahren und die hierarchische Einordnung der Kommission für Friedenskonsolidierung wird noch im Einzelnen festzulegen sein, doch sollten dabei die folgenden Leitlinien berücksichtigt werden:

- a) **Die Kommission für Friedenskonsolidierung sollte relativ klein sein;**
- b) **sie sollte in unterschiedlichen Zusammensetzungen zusammentreten, um sowohl allgemeine politische Fragen als auch länderspezifische Strategien zu erörtern;**
- c) **sie sollte zumindest für ein Jahr, vielleicht auch länger, unter dem Vorsitz eines vom Sicherheitsrat gebilligten Mitglieds stehen;**
- d) **neben Vertretern des Sicherheitsrats sollten ihr auch Vertreter des Wirtschafts- und Sozialrats angehören;**
- e) **nationale Vertreter des Landes, über das beraten wird, sollten zur Teilnahme eingeladen werden;**
- f) **der Geschäftsführende Direktor des Internationalen Währungsfonds, der Präsident der Weltbank und gegebenenfalls die Leiter der regionalen Entwicklungsbanken sollten bei den Sitzungen der Kommission durch geeignete hochrangige Amtsträger vertreten sein;**

g) **Vertreter der wichtigsten Geberländer und gegebenenfalls der wichtigsten truppenstellenden Länder sollten zur Teilnahme an den Beratungen eingeladen werden;**

h) **Vertreter regionaler und subregionaler Organisationen sollten zur Teilnahme an den Beratungen eingeladen werden, sofern diese Organisationen in dem betreffenden Land aktiv engagiert sind.**

### **Büro zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung**

266. **Im Sekretariat sollte ein Büro zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung eingerichtet werden, das geeignete Sekretariatsdienste für die Kommission für Friedenskonsolidierung erbringt und gewährleistet, dass der Generalsekretär in der Lage ist, systemweite Friedenskonsolidierungspolitiken und -strategien zu integrieren, beste Verfahrensweisen zu entwickeln und Feldmissionen auf kohärente Weise zu unterstützen.**

267. Das Büro sollte aus etwa 20 oder mehr Mitarbeitern aus unterschiedlichen Bereichen des Systems der Vereinten Nationen bestehen, die über umfangreiche Erfahrungen mit Friedenskonsolidierungsstrategien und -maßnahmen verfügen. Zusätzlich zur Unterstützung des Generalsekretärs und der Kommission für Friedenskonsolidierung könnte das Büro auch auf Antrag den Leitern von Friedensmissionen, residierenden Koordinatoren der Vereinten Nationen oder einzelnen Regierungen mit Rat und Hilfe zur Seite stehen, beispielsweise bei der Ausarbeitung von Strategien für politische Übergangsregelungen oder beim Aufbau neuer staatlicher Institutionen. Das Büro sollte der Kommission für Friedenskonsolidierung zweimal jährlich Frühwarnanalysen vorlegen, um ihr bei der Organisation ihrer Arbeit behilflich zu sein.

268. Das Büro zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung sollte außerdem Verzeichnisse nationaler und internationaler Experten führen, insbesondere solcher, die über Erfahrung in Postkonfliktsituationen verfügen.

269. Das Büro sollte über einen interinstitutionellen Beirat unter der Leitung des Vorsitzenden der Gruppe der Vereinten Nationen für Entwicklungsfragen verfügen, der sicherstellen würde, dass das Büro mit anderen Teilen des Systems, die ebenfalls einschlägige Unterstützung leisten, wirksam zusammenarbeitet.

## **XVI. Regionalorganisationen**

270. Die Fähigkeit des Sicherheitsrats zu proaktiverem Handeln, wenn es darum geht, Bedrohungen zu verhindern beziehungsweise ihnen entgegenzutreten, wird gestärkt werden, wenn Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen umfassender und produktiver als bisher angewandt wird.

271. Seit der Gründung der Vereinten Nationen wurde eine Vielzahl regionaler und subregionaler Gruppierungen geschaffen. Einige von ihnen haben bedeutende Beiträge zur Stabilität und zum Wohlstand ihrer Mitglieder geleistet, und einige haben begonnen, gegen Bedrohungen des Friedens und der Sicherheit unmittelbar anzugehen. Wir sind der Auffassung, dass die Vereinten Nationen die Einrichtung solcher Gruppierungen ermutigen sollten, insbesondere in den krisenanfälligsten Gegenden der Welt, in denen gegenwärtig keine wirksamen Sicherheitsorganisationen existieren.

272. Die jüngsten Erfahrungen haben gezeigt, dass Regionalorganisationen ein essenzieller Bestandteil des multilateralen Systems sein können. Die von ihnen ergriffenen Maßnahmen müssen nicht im Widerspruch zu den Anstrengungen der Vereinten Nationen stehen, sie entheben die Vereinten Nationen aber auch nicht ihrer Hauptverantwortung für den Frieden und die Sicherheit. Entscheidend ist, dass die regionalen Maßnahmen im Rahmen der Charta und der Ziele der Vereinten Nationen organisiert werden und dass sichergestellt wird, dass die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und egal welcher Regionalorganisation auf integriertere Weise als bisher erfolgt. Dazu wird Folgendes notwendig sein:

a) **Für regionale Friedenseinsätze sollte in allen Fällen die Genehmigung des Sicherheitsrats eingeholt werden**, wobei eingeräumt wird, dass es in manchen dringenden Situationen zulässig sein kann, die Genehmigung erst nach dem Beginn solcher Einsätze einzuholen;

b) **die Konsultationen und die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und den Regionalorganisationen sollten ausgeweitet werden und könnten im Rahmen von Vereinbarungen formalisiert werden, die Fragen wie Treffen der Leiter der Organisationen, den häufigeren Austausch von Informationen und Frühwarnung, die gemeinsame Ausbildung von Zivil- und Militärpersonal und den Austausch von Personal innerhalb von Friedenseinsätzen regeln;**

c) **was die regionalen und subregionalen Kapazitäten Afrikas betrifft, so sollten sich die Geberländer darauf verpflichten, den Kapazitätsaufbau innerhalb des strategischen Rahmens der Afrikanischen Union in einem 10-jährigen Prozess nachhaltig zu unterstützen;**

d) **Regionalorganisationen, die über Kapazitäten für Konfliktverhütung oder Friedenssicherung verfügen, sollten diese Kapazitäten in das System der Verfügungsbereitschaftsabkommen der Vereinten Nationen einstellen;**

e) **die Mitgliedstaaten sollten sich damit einverstanden erklären, den Vereinten Nationen nach Bedarf die Unterstützung regionaler Einsätze aus Ausrüstungsbeständen der Vereinten Nationen zu gestatten;**

f) **die Regeln für den Friedenssicherungshaushalt der Vereinten Nationen sollten dahin gehend geändert werden, dass die Vereinten Nationen je nach Sachlage die Möglichkeit erhalten, vom Sicherheitsrat genehmigte regionale Einsätze aus Pflichtbeiträgen zu finanzieren.**

273. In den letzten Jahren haben Bündnisorganisationen wie die NATO (die gewöhnlich nicht als Regionalorganisationen im Sinne des Kapitels VIII der Charta angesehen werden, jedoch einige vergleichbare Merkmale aufweisen) Friedenssicherungseinsätze außerhalb ihres Mandatsgebiets durchgeführt. Wir begrüßen dies, solange diese Einsätze vom Sicherheitsrat genehmigt sind und dem Rat Rechenschaft abgelegt wird. Speziell die NATO könnte auch eine konstruktive Rolle dabei übernehmen, Regionalorganisationen und Staaten, die über bescheidenere Ressourcen verfügen, bei der Ausbildung und Ausstattung zu unterstützen.

## **XVII. Der Wirtschafts- und Sozialrat**

274. Die Verfasser der Charta der Vereinten Nationen verstanden, dass Frieden und Sicherheit von der wirtschaftlichen Entwicklung nicht zu trennen sind. Heute stehen wir ei-

nem zweifachen institutionellen Problem gegenüber: Erstens haben sich die Entscheidungsprozesse in internationalen Wirtschaftsfragen, insbesondere im Bereich der Finanzen und des Handels, schon seit langem von den Vereinten Nationen weg verlagert, und keine noch so umfangreichen institutionellen Reformen werden sie wieder dorthin zurückbringen, und zweitens war in der Charta die Schaffung von Sonderorganisationen vorgesehen, die von den Hauptorganen der Vereinten Nationen unabhängig waren, wodurch dem Wirtschafts- und Sozialrat lediglich eine Koordinierungsrolle verblieb. Angesichts der Fragmentierung der Fonds, Programme und Einrichtungen der Vereinten Nationen ist dies selbst in den besten Zeiten eine schwierige Aufgabe. Es wäre unrealistisch, wollte man sich das Ziel setzen, den Wirtschafts- und Sozialrat zum Mittelpunkt der globalen Entscheidungsfindung über Handels- und Finanzangelegenheiten zu machen oder ihm die Leitung der Programme der Sonderorganisationen oder der internationalen Finanzinstitutionen zu übertragen.

275. Nichtsdestoweniger verfügen die Vereinten Nationen auf dem Gebiet der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung über potenzielle Vorteile. Erstens sind die Vereinten Nationen das einzige Forum, in dem Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungsfragen auf globaler Ebene gemeinsam angegangen werden können. Zweitens sind die Vereinten Nationen wie keine andere Organisation in der Lage, alle Beteiligten an einen Tisch zu bringen; auf dieser Grundlage haben die Generalversammlung und die von ihr in den vergangenen drei Jahrzehnten einberufenen großen Konferenzen und Gipfeltreffen einen Konsens über international anerkannte Ziele, insbesondere auf sozialem Gebiet, herbeigeführt. Drittens sieht man, dass die Ziele der Vereinten Nationen starke Unterstützung in der einfachen Bevölkerung finden und dass sie so die öffentliche Meinung zu ihren Gunsten mobilisieren können. **Die drei nachstehend beschriebenen Strategien, die auf den komparativen Vorteilen der Vereinten Nationen aufbauen, können dem Wirtschafts- und Sozialrat helfen, relevanter zu werden und einen größeren Beitrag zur kollektiven Sicherheit zu leisten.**

276. **Erstens kann der Wirtschafts- und Sozialrat eine Führungsrolle im Bereich der Normsetzung und der Analyse übernehmen**, in einer Zeit, in der die Ursachen der zahlreichen Bedrohungen, denen wir uns gegenübersehen, und die zwischen ihnen bestehenden Querverbindungen Gegenstand vieler Debatten sind. Zu diesem Zweck

a) **empfehlen wir dem Wirtschafts- und Sozialrat, einen Ausschuss für die sozialen und wirtschaftlichen Aspekte von Sicherheitsbedrohungen einzurichten** und seine Befugnisse zu nutzen, um Forschungsarbeiten in Auftrag zu geben und ein besseres Verständnis der wirtschaftlichen und sozialen Bedrohungen des Friedens sowie der wirtschaftlichen und sozialen Aspekte anderer Bedrohungen, wie des Terrorismus und der organisierten Kriminalität, zu entwickeln;

b) begrüßen wir die jüngsten Verbesserungen im Informationsaustausch zwischen dem Wirtschafts- und Sozialrat und dem Sicherheitsrat, beispielsweise durch regelmäßige Treffen ihrer Präsidenten, und ermutigen beide Organe, diesen Austausch auf eine regelmäßige Grundlage zu stellen.

277. **Zweitens kann der Rat eine Arena bieten, in der die Staaten einander in offener und transparenter Weise daran messen können, inwieweit sie ihre Verpflichtungen im Hinblick auf die Verwirklichung der wichtigsten Entwicklungsziele erfüllen.**

278. **Drittens kann der Rat einen regelmäßigen Treffpunkt für die Einbindung aller Entwicklungsakteure auf höchster Ebene bieten und so letzten Endes zu einem "Forum für Entwicklungszusammenarbeit" werden. Zu diesem Zweck**

a) sollte der Wirtschafts- und Sozialrat eine Neuausrichtung seiner Tagesordnung vornehmen und den derzeitigen Schwerpunkt von Verwaltungsfragen und der Programmkoordinierung auf eine stärker fokussierte Agenda verlagern, die sich um die in der Millenniums-Erklärung enthaltenen Hauptthemen gruppiert;

b) sollte ein kleiner Exekutivausschuss geschaffen werden, dem Vertreter jeder Regionalgruppe angehören, der dem Rat Orientierung und Anleitung für seine Arbeit und für seine Interaktion mit den Hauptorganen, Organisationen und Programmen gibt;

c) sollten die jährlichen Treffen zwischen dem Wirtschafts- und Sozialrat und den Bretton-Woods-Institutionen dazu genutzt werden, kollektive Maßnahmen zur Unterstützung der Millenniums-Entwicklungsziele und des Konsenses von Monterrey zu fördern;

d) sollte der Wirtschafts- und Sozialrat, gestützt auf Beiträge seines Sekretariats und der Gruppe der Vereinten Nationen für Entwicklungsfragen, bemüht sein, den Leitungsgremien der Fonds, Programme und Organisationen der Vereinten Nationen Anleitung auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit zu geben;

e) sollte der Wirtschafts- und Sozialrat die Anstrengungen des Generalsekretärs und der Gruppe der Vereinten Nationen für Entwicklungsfragen mit dem Ziel, die Maßnahmen der Vereinten Nationen auf Feldebene und ihre Koordinierung mit den Bretton-Woods-Institutionen und bilateralen Gebern kohärenter zu gestalten, mit Nachdruck unterstützen.

279. Wir sind der Auffassung, dass die Zeit gekommen ist, die Art und Weise wie auch den Umfang der Finanzierung der Organisationen, Fonds und Programme der Vereinten Nationen zu überprüfen. In diesem Zusammenhang wurden kürzlich neue Initiativen erwogen, die die besondere Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft verdienen.

### **Verwirklichung einer kohärenteren Politik**

280. Die vorstehend skizzierten Strategien sind wichtig, wenn die Funktionsfähigkeit des Wirtschafts- und Sozialrats verbessert werden soll, doch ist uns bewusst, dass historische Entwicklungen in den Lenkungsstrukturen des multilateralen Systems der Fähigkeit des Rates, die internationale Handels-, Finanz- und Investitionspolitik zu beeinflussen, Grenzen gesetzt haben. Es besteht nach wie vor Bedarf an einem Organ, das die wichtigsten entwickelten Länder und Entwicklungsländer zusammenbringt, um sich mit den entscheidend wichtigen Zusammenhängen zwischen Handel, Finanzen, Umwelt, dem Umgang mit Pandemien und der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zu befassen. Ein solches Organ muss, wenn es wirksam sein soll, auf der Ebene der höchsten nationalen Vertreter operieren.

281. Die jährlichen Treffen der G-8 auf Ebene der Staats- und Regierungschefs verfügen zwar über einige der Voraussetzungen, um die notwendigen Politiken kohärenter zu gestalten und zu dynamisieren, doch wäre es hilfreich, über ein größeres Forum zu verfügen, das die Führer der wichtigsten entwickelten Länder und Entwicklungsländer zusammenbringt. Ein Schritt in diese Richtung wäre möglicherweise, die G-20-Gruppe der Finanzminister – die gegenwärtig Staaten vereint, auf die 80 Prozent der Weltbevölkerung und 90 Prozent der weltweiten Wirtschaftstätigkeit entfallen und an der der Internationale Währungsfonds, die Weltbank, die Welthandelsorganisation und die Europäische Union regelmäßig teilnehmen – auf die Ebene der Staats- und Regierungschefs anzuheben. Wir empfehlen, bei

diesen Treffen auch den Generalsekretär der Vereinten Nationen und den Präsidenten des Wirtschafts- und Sozialrats in die Gruppe einzubeziehen, damit sichergestellt ist, dass die Programme und Initiativen der Vereinten Nationen starke Unterstützung erhalten.

## XVIII. Die Menschenrechtskommission

282. Eine der zentralen Aufgaben der Vereinten Nationen ist der Schutz der Menschenrechte, eine Aufgabe, die in der Millenniums-Erklärung bekräftigt wurde. Die Menschenrechtskommission hat den Auftrag, die weltweite Achtung der Menschenrechte und die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Menschenrechte zu fördern, bei Menschenrechtsverletzungen in bestimmten Ländern tätig zu werden und den Ländern beim Auf- und Ausbau ihrer Kapazitäten auf dem Gebiet der Menschenrechte zu helfen.

283. In den letzten Jahren ist die Fähigkeit der Kommission, diese Aufgaben zu erfüllen, durch nachlassende Glaubwürdigkeit und Professionalität untergraben worden. Staaten, denen es an erwiesenem Willen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte fehlt, können nicht diejenigen sein, die die Normen für die Stärkung dieser Rechte bestimmen. Es erfüllt uns mit Sorge, dass Staaten in jüngster Zeit nicht deshalb die Mitgliedschaft in der Kommission angestrebt haben, weil sie die Menschenrechte stärken wollten, sondern um sich selbst vor Kritik zu schützen oder um Kritik an anderen zu üben. Die Kommission kann nicht glaubwürdig sein, wenn der Eindruck entsteht, dass sie in Menschenrechtsfragen zweierlei Maß anlegt.

284. Die Kommission muss daher reformiert werden, damit das Menschenrechtssystem wirksam arbeiten kann und damit sichergestellt ist, dass sie ihr Mandat und ihre Aufgaben besser erfüllt. Wir unterstützen die jüngsten Anstrengungen des Generalsekretärs und des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, für die Einbindung der Menschenrechte in alle Tätigkeiten der Vereinten Nationen zu sorgen und die Entwicklung starker innerstaatlicher Menschenrechtsinstitutionen zu unterstützen, insbesondere in Postkonfliktländern und beim Kampf gegen den Terrorismus. Die Mitgliedstaaten sollten dem Generalsekretär und dem Hohen Kommissar bei diesen Anstrengungen ihre volle Unterstützung gewähren.

285. Das schwierigste und heikelste Thema im Zusammenhang mit der Menschenrechtskommission ist in vieler Hinsicht die Mitgliedschaft. In den letzten Jahren hat sich die Frage, welche Staaten in die Kommission gewählt werden, zu einer Quelle heftiger internationaler Spannungen entwickelt; sie hatte keinerlei positive Auswirkungen auf die Menschenrechte und nachteilige Auswirkungen auf die Arbeit der Kommission. Vorschläge zur Festlegung von Mitgliedschaftskriterien haben nur geringe Aussicht, diese Dynamik zu ändern, und drohen vielmehr zu einer weiteren Politisierung der Frage zu führen. Stattdessen **empfehlen wir, die Mitgliedschaft in der Menschenrechtskommission auf alle Staaten auszuweiten**. Dadurch würde unterstrichen, dass die Charta alle Mitglieder zur Förderung der Menschenrechte verpflichtet, und die Aufmerksamkeit könnte sich wieder mehr auf die Sachfragen richten und nicht darauf, wer an den Debatten teilnimmt und wer über die Fragen abstimmt.

286. Während der ersten Hälfte ihres Bestehens setzte sich die Kommission aus Delegationsleitern zusammen, die Schlüsselfiguren auf dem Gebiet der Menschenrechte waren und über die notwendigen fachlichen Qualifikationen und Erfahrungen verfügten. Von dieser Praxis wurde immer mehr abgewichen. Wir sind der Auffassung, dass sie wieder eingeführt werden sollte, und schlagen vor, dass **alle Mitglieder der Menschenrechtskommis-**

sion angesehene und erfahrene Menschenrechtler als ihre Delegationsleiter bestimmen.

287. Zusätzlich schlagen wir vor, dass **die Menschenrechtskommission bei ihrer Arbeit durch einen Beirat oder eine Beratungsgruppe unterstützt wird.** Dieses Gremium würde aus etwa 15 unabhängigen Sachverständigen (beispielsweise drei pro Region) bestehen, die auf Grund ihrer Qualifikationen für eine einmal erneuerbare Amtszeit von drei Jahren bestellt würden. Sie würden von der Kommission auf gemeinsamen Vorschlag des Generalsekretärs und des Hohen Kommissars ernannt werden. Der Beirat beziehungsweise die Beratungsgruppe könnte nicht nur in länderspezifischen Fragen, sondern auch im Hinblick auf die Rationalisierung einiger thematischer Mandate Rat erteilen und könnte einige der laufenden Mandate, die sich mit Forschung, Normsetzung und Begriffsbestimmungen befassen, selbst wahrnehmen.

288. **Wir empfehlen, dass der Hohe Kommissar aufgefordert wird, einen Jahresbericht über die weltweite Situation der Menschenrechte zu erstellen.** Dieser könnte als Grundlage für umfassende Erörterungen mit der Kommission dienen. Der Bericht sollte sich auf die Verwirklichung aller Menschenrechte in allen Ländern konzentrieren und sich auf Informationen aus der Tätigkeit der Vertragsorgane und besonderen Mechanismen sowie aus allen sonstigen Quellen stützen, die der Hohe Kommissar für geeignet erachtet.

289. Darüber hinaus sollte der Sicherheitsrat den Hohen Kommissar aktiver an seinen Beratungen beteiligen, namentlich in Bezug auf die Mandate von Friedenseinsätzen. Wir begrüßen es auch, dass der Sicherheitsrat den Hohen Kommissar immer häufiger einlädt, ihn über landesspezifische Situationen zu unterrichten. Wir sind der Auffassung, dass dies zur Regel werden sollte und dass **der Sicherheitsrat und die Kommission für Friedenskonsolidierung den Hohen Kommissar ersuchen sollten, ihnen regelmäßig über die Umsetzung aller menschenrechtsbezogenen Bestimmungen der Resolutionen des Sicherheitsrats Bericht zu erstatten, um so eine gezielte, wirksame Überwachung ihrer Einhaltung zu ermöglichen.**

290. Weiterer Handlungsbedarf besteht auch hinsichtlich der Finanzlage des Amtes des Hohen Kommissars. Wir sehen einen klaren Widerspruch zwischen der Veranschlagung von 2 Prozent der Mittel des ordentlichen Haushalts für dieses Amt und der nach der Charta der Vereinten Nationen bestehenden Verpflichtung, die Förderung und den Schutz der Menschenrechte zu einem der Hauptziele der Organisation zu machen. Darüber hinaus muss auch dafür gesorgt werden, dass für den Kapazitätsaufbau auf dem Gebiet der Menschenrechte umfangreichere Mittel bereitgestellt werden. Die Mitgliedstaaten sollten die unzureichende Finanzierung dieses Amtes und seiner Aktivitäten ernsthaft prüfen.

291. Auf längere Sicht sollten die Mitgliedstaaten die Aufwertung der Kommission zu einem "Menschenrechtsrat" erwägen, der nicht länger ein Nebenorgan des Wirtschafts- und Sozialrats, sondern ein ihm und dem Sicherheitsrat gleichgestelltes Charta-Organ wäre; dies würde der gewichtigen Stellung Rechnung tragen, die den Menschenrechten neben Sicherheits- und Wirtschaftsfragen in der Präambel der Charta eingeräumt wird.

## **XIX. Das Sekretariat**

292. Ein starker Generalsekretär an der Spitze eines professionelleren und besser organisierten Sekretariats ist unverzichtbarer Bestandteil eines jeden wirksamen Systems der kollektiven Sicherheit im 21. Jahrhundert.

## A. Stärkere Unterstützung für den Generalsekretär

293. Die Schaffung der Stelle eines Stellvertretenden Generalsekretärs im Jahr 1996 trug zu einer weitaus größeren Kohärenz der Tätigkeit der Vereinten Nationen auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet, auf dem Gebiet der Entwicklung und in Fragen der Managementreform bei. Angesichts der in den 1990er Jahren enorm gestiegenen Arbeitsbelastung des Generalsekretärs auf dem Gebiet des Friedens und der Sicherheit würde durch die Schaffung einer zweiten Stelle eines Stellvertretenden Generalsekretärs für Frieden und Sicherheit gewährleistet, dass die Anstrengungen des Generalsekretärs auf diesem Gebiet ebenso gut unterstützt werden. **Zur Unterstützung des Generalsekretärs sollte eine zusätzliche Stelle eines Stellvertretenden Generalsekretärs geschaffen werden, der für Frieden und Sicherheit zuständig ist.**

294. Während sich der eine Stellvertretende Generalsekretär auf die Tätigkeit der Vereinten Nationen im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung konzentriert, würde der zusätzliche Stellvertretende Generalsekretär mit seinem Büro den Generalsekretär dabei unterstützen, die Tätigkeit des Systems der Vereinten Nationen auf dem Gebiet des Friedens und der Sicherheit systematisch zu beaufsichtigen, mit dem Ziel, integrierte Strategien auszuarbeiten und für ein konzertiertes Vorgehen zu sorgen. Ein solches Büro sollte keine operativen Funktionen haben und würde auch keine Doppelarbeit leisten, sondern stattdessen bestehende bürokratische Funktionen rationalisieren und ihre Effizienz steigern. Es würde unter Einbeziehung der Beiträge der verschiedenen Hauptabteilungen und Organisationen Frühwarnberichte und Strategiealternativen ausarbeiten und dem Generalsekretär zur Entscheidung vorlegen. Das Büro sollte aus etwa 15 Mitarbeitern des Höheren Dienstes bestehen, die kompetent sind, strategische Analysen zu erstellen sowie Planungs- und Koordinierungsaufgaben zu erfüllen. Es sollte dem Generalsekretär darüber hinaus neue Fachkenntnisse für die Auseinandersetzung mit neuen Bedrohungen zur Verfügung stellen – beispielsweise die erforderliche wissenschaftliche Beratung, um Fragen der Umweltsicherheit und der biologischen Sicherheit angehen zu können.

## B. Ein kompetentes und professionelles Sekretariat

295. Die Last der Umsetzung der Beschlüsse der Mitgliedstaaten und der Bereitstellung rechtzeitiger Analysen und Beratung ruht nicht nur auf dem Generalsekretär, sondern auf dem gesamten Sekretariat. Wenn die Vereinten Nationen ihre Aufgaben wirksam erfüllen sollen, benötigen sie ein Sekretariat mit professionellen und gut ausgebildeten Mitarbeitern, deren Kompetenzen und Erfahrungen den zu bewältigenden Aufgaben entsprechen. In den vergangenen 15 Jahren war auf dem Gebiet der Konfliktverhütung und der Friedenssicherung, der Aushandlung und Durchführung von Friedensabkommen sowie der Friedenskonsolidierung ein starker Arbeitsanstieg zu verzeichnen. Trotz dieser gestiegenen Nachfrage seit dem Ende des Kalten Krieges ist die Gesamtzahl der Sekretariatsbediensteten jedoch seit 1990 rückläufig, und lediglich 6 Prozent der Sekretariatsmitarbeiter sind für das gesamte Themenspektrum verantwortlich, das die Vermittlung, die Organisation und Verwaltung von Friedenssicherungseinsätzen, die Unterstützung des Sicherheitsrats, die Abrüstung, die Wahlhilfe und Sanktionen umfasst. Viele Amtssitzmitarbeiter verfügen über keinerlei Erfahrung oder Ausbildung im Feld, doch wenn sie eine solche erwerben möchten, stehen ihnen die geltenden Regeln im Weg. Darüber hinaus ist nur wenig oder überhaupt kein Fachwissen vorhanden, um zahlreiche der in diesem Bericht genannten neuen oder sich abzeichnenden Bedrohungen angehen zu können.

296. Der Generalsekretär sollte die Ressourcen erhalten, die er benötigt, um gute Arbeit leisten zu können, sowie die entsprechenden Befugnisse, um sein Personal wie auch andere Ressourcen so einzusetzen, wie er es für richtig hält. Damit den in diesem Bericht aufgezeigten Erfordernissen entsprochen werden kann, empfehlen wir,

- a) dass sich die Mitgliedstaaten erneut auf die Artikel 100 und 101 der Charta der Vereinten Nationen verpflichten;
- b) dass die Mitgliedstaaten die Beziehungen zwischen der Generalversammlung und dem Sekretariat überprüfen, mit dem Ziel, dem Generalsekretär erheblich mehr Flexibilität beim Management seines Personals zu gewähren, stets unter dem Vorbehalt seiner Rechenschaftspflicht gegenüber der Versammlung;
- c) dass die das Personal betreffenden Reformvorschläge des Generalsekretärs aus den Jahren 1997 und 2002 nunmehr ohne weitere Verzögerungen vollständig umgesetzt werden;
- d) dass der Personalbestand in einer einmaligen Aktion überprüft wird und Bedienstete gegebenenfalls ersetzt werden, unter anderem auch durch die Versetzung in den vorzeitigen Ruhestand, um sicherzustellen, dass das Sekretariat über die richtigen Mitarbeiter für die anstehenden Aufgaben verfügt, namentlich auf dem Gebiet der Vermittlung und der Unterstützung bei der Friedenskonsolidierung sowie im Büro des Stellvertretenden Generalsekretärs für Frieden und Sicherheit. Die Mitgliedstaaten sollten die Ersetzung von Mitarbeitern als kostenwirksame langfristige Investition betrachten und die entsprechenden Finanzmittel dafür bereitstellen;
- e) dass dem Generalsekretär umgehend 60 Dienstposten zur Verfügung gestellt werden – weniger als 1 Prozent des gesamten Sekretariatspersonals –, damit er alle in diesem Bericht vorgeschlagenen Erhöhungen der Sekretariatskapazitäten vornehmen kann.

## XX. Die Charta der Vereinten Nationen

297. Unsere Empfehlungen zur Reform des Sicherheitsrats werden die Änderung des Artikels 23 der Charta der Vereinten Nationen erfordern. Zusätzlich schlagen wir die folgenden geringfügigen Änderungen der Charta vor:

298. **Die Artikel 53 und 107 (Bezugnahmen auf Feindstaaten) sind überholt und sollten geändert werden.** Die Änderungen sollten so formuliert werden, dass eine rückwirkende Beeinträchtigung der rechtlichen Bestimmungen dieser Artikel vermieden wird. Die Charta sollte die Hoffnungen und Bestrebungen der heutigen Zeit zum Ausdruck bringen und nicht die Ängste von 1945.

299. **Kapitel 13 (Der Treuhandrat) sollte gestrichen werden.** Der Treuhandrat der Vereinten Nationen erfüllte eine wichtige Aufgabe, indem er der Welt half, die Kolonialzeit zu überwinden, und viele erfolgreiche Entkolonialisierungsprozesse lenkte. Die Vereinten Nationen sollten sich von jedem Versuch abwenden, zu den Einstellungen und den Erscheinungsformen des Kolonialismus zurückzukehren.

300. **Artikel 47 (Generalstabsausschuss) sollte gestrichen werden, ebenso wie alle Bezugnahmen auf dieses Organ in den Artikeln 26, 45 und 46.** Es ist nicht länger zeitgemäß, dass die Generalstabschefs der fünf ständigen Mitglieder die ihnen 1945 zugedachte

Rolle wahrnehmen. Wir haben bereits in Ziffer 259 die Notwendigkeit angesprochen, dass der Sicherheitsrat über bessere militärische Beratung verfügen muss.

301. Wir sind jedoch der Auffassung, dass die Charta insgesamt nach wie vor eine solide rechtliche und politische Grundlage für die Organisation der kollektiven Sicherheit bietet, indem sie den Sicherheitsrat befähigt, alten und neuen Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit rechtzeitig und wirksam entgegenzutreten. Auch dadurch, dass sie die Abhängigkeit des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit von der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung anerkannte, hat sich die Charta als weitsichtig erwiesen.

**302. Alle Mitgliedstaaten sollten ihr Bekenntnis zu den Zielen und Grundsätzen der Charta erneuern und diese entschlossen anwenden, indem sie neben dem politischen Willen auch die notwendigen Ressourcen aufbringen. Nur engagierte Führung, auf innerstaatlicher wie auch zwischenstaatlicher Ebene, wird zu einer wirksamen kollektiven Sicherheit im 21. Jahrhundert führen und eine Zukunft schaffen können, die sowohl tragfähig als auch sicher ist.**

## Anhang I

### Zusammenfassung der Empfehlungen

*Anmerkung:* Die Zahlen in Klammern nach jeder zusammengefassten Empfehlung beziehen sich auf die Ziffer im Hauptteil des Berichts, die den vollständigen Wortlaut der Empfehlung enthält.

### Inhalt

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
Zweiter Teil		
Kollektive Sicherheit und die Notwendigkeit der Prävention		90
Armut, Infektionskrankheiten und Umweltzerstörung .....	1-11	90
Konflikte zwischen und innerhalb von Staaten .....	12-20	91
Nukleare, radiologische, chemische und biologische Waffen.....	21-37	92
Terrorismus.....	38-44	94
Grenzüberschreitende organisierte Kriminalität.....	45-49	95
Die Rolle von Sanktionen.....	50-52	96
Dritter Teil		
Kollektive Sicherheit und die Anwendung von Gewalt		97
Anwendung von Gewalt: Regeln und Leitlinien .....	53-57	97
Fähigkeit zur Friedensdurchsetzung und Friedenssicherung .....	58-62	98
Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit.....	63-65	98
Schutz von Zivilpersonen .....	66-69	98
Vierter Teil		
Eine wirksamere Organisation der Vereinten Nationen für das 21. Jahrhundert		99
Die Generalversammlung .....	70-72	99
Der Sicherheitsrat .....	73-81	99
Eine Kommission für Friedenskonsolidierung .....	82-85	101
Regionalorganisationen .....	86	102
Der Wirtschafts- und Sozialrat .....	87-89	102
Die Menschenrechtskommission .....	90-94	103
Das Sekretariat .....	95-96	103
Die Charta der Vereinten Nationen.....	97-101	104

## **Zweiter Teil**

### **Kollektive Sicherheit und die Notwendigkeit der Prävention**

#### **Armut, Infektionskrankheiten und Umweltzerstörung**

1. Alle Staaten müssen sich erneut auf die Ziele der Armutsbeseitigung, der Herbeiführung eines stetigen Wirtschaftswachstums und der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung verpflichten. (59)
2. Die vielen Geberländer, die derzeit das von den Vereinten Nationen gesetzte Ziel der Bereitstellung von 0,7 Prozent des Bruttonationalprodukts (BNP) für die öffentliche Entwicklungshilfe verfehlen, sollten einen Zeitplan zur Erreichung dieses Ziels aufstellen. (60)
3. Die Mitglieder der Welthandelsorganisation (WTO) sollten bestrebt sein, die Entwicklungsrunde von Doha der multilateralen Handelsverhandlungen spätestens 2006 abzuschließen. (62)
4. Die Gläubigerregierungen und die internationalen Finanzinstitutionen sollten den hochverschuldeten armen Ländern größere Schuldenerleichterungen, längere Umschuldungsfristen und einen besseren Zugang zu den Weltmärkten gewähren. (63)
5. Die internationalen Mittel zur Bekämpfung des HIV/Aids-Problems haben sich zwar von etwa 250 Millionen Dollar im Jahr 1996 auf etwa 2,8 Milliarden Dollar im Jahr 2002 erhöht, doch werden jährlich mehr als 10 Milliarden Dollar benötigt, um die Pandemie einzudämmen. (64)
6. Die Führer der von HIV/Aids betroffenen Länder müssen Ressourcen mobilisieren, Mittel bereitstellen und die Zivilgesellschaft und den Privatsektor in die Anstrengungen zur Bekämpfung der Krankheit einbinden. (65)
7. Der Sicherheitsrat sollte in enger Zusammenarbeit mit dem UNAIDS eine zweite Sondertagung über HIV/Aids als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ausrichten, mit dem Ziel, die künftigen Auswirkungen von HIV/Aids auf Staaten und Gesellschaften zu untersuchen, Forschungsarbeiten zu diesem Problem zu veranlassen und die erforderlichen Schritte in Richtung auf eine langfristige Strategie zur Minderung der Bedrohung aufzuzeigen. (67)
8. Die internationalen Geber sollten in Partnerschaft mit nationalen Behörden und lokalen Organisationen der Zivilgesellschaft eine groß angelegte neue globale Initiative zum Wiederaufbau der lokalen und nationalen Gesundheitssysteme in allen Entwicklungsländern ergreifen. (68)
9. Die Mitglieder der Weltgesundheitsversammlung sollten dem Globalen Verbund der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zur Warnung und Reaktion bei Krankheitsausbrüchen mehr Mittel zur Verfügung stellen, um seine Kapazitäten zur Bekämpfung möglicher Krankheitsausbrüche zu erhöhen. (69)
10. Die Staaten sollten Anreize zur weiteren Entwicklung erneuerbarer Energiequellen schaffen und damit beginnen, umweltschädliche Subventionen, insbesondere für die Nutzung und Erschließung fossiler Brennstoffe, schrittweise abzubauen. (71)
11. Wir fordern die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, einen Nachdenkprozess über die Kluft zwischen den in das Protokoll von Kyoto gesetzten Erwartungen und seiner Wirkungsweise einzuleiten, sich erneut mit dem Problem der globalen Erwärmung auseinanderzusetzen und neue Verhandlungen über eine neue langfristige Strategie zum Abbau der

globalen Erwärmung, über den durch das Protokoll erfassten Zeitraum (2012) hinaus, aufzunehmen. (72)

## **Konflikte zwischen und innerhalb von Staaten**

12. Der Sicherheitsrat sollte bereit sein, von der ihm nach dem Römischen Statut zustehenden Befugnis Gebrauch zu machen, mutmaßliche Fälle von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit dem Internationalen Strafgerichtshof zu unterbreiten. (90)

13. Die Vereinten Nationen sollten in Zusammenarbeit mit nationalen Behörden, den internationalen Finanzinstitutionen, Organisationen der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor Normen zur Regelung der Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen für Länder ausarbeiten, die einen Konflikt überstanden haben oder konfliktgefährdet sind. (92)

14. Die Vereinten Nationen sollten auf den Erfahrungen regionaler Organisationen bei der Ausarbeitung von Rahmenregelungen für Minderheitenrechte und für den Schutz demokratisch gewählter Regierungen vor verfassungswidrigen Umstürzen aufbauen. (94)

15. Die Mitgliedstaaten sollten die Verhandlungen über rechtsverbindliche Übereinkünfte über die Kennzeichnung und Rückverfolgung sowie die Vermittlung und den Transfer von Kleinwaffen und leichten Waffen beschleunigen und zum Abschluss bringen. (96)

16. Alle Mitgliedstaaten sollten über alle Elemente des Registers der Vereinten Nationen für konventionelle Waffen vollständig und genau Bericht erstatten, und der Generalsekretär sollte gebeten werden, der Generalversammlung und dem Sicherheitsrat jährlich über etwaige Unzulänglichkeiten in der Berichterstattung Bericht zu erstatten. (97)

17. Eine Einrichtung zur Unterweisung und Unterrichtung neuer oder möglicherweise in Betracht kommender Sonderbeauftragter und anderer Vermittler der Vereinten Nationen sollte geschaffen werden. (101)

18. Die Hauptabteilung Politische Angelegenheiten sollte mit zusätzlichen Mitteln ausgestattet und umstrukturiert werden, damit sie Vermittlungsbemühungen konsequenter und professioneller unterstützen kann. (102)

19. Während die Details einer solchen Umstrukturierung dem Generalsekretär überlassen werden sollten, ist zu berücksichtigen, dass die Vereinten Nationen Folgendes benötigen:

a) eine auf die Tätigkeit im Feld ausgerichtete Kapazität zur Unterstützung von Vermittlungsbemühungen, die aus einer kleinen Gruppe von Fachleuten mit einschlägiger unmittelbarer Erfahrung und entsprechendem Sachverstand besteht und die allen Vermittlern der Vereinten Nationen zur Verfügung steht;

b) Kompetenz in thematischen Fragen, die bei Friedensverhandlungen immer wiederkehren, wie etwa die Festlegung der Reihenfolge von Umsetzungsschritten, die Ausgestaltung von Überwachungsregelungen, die Festlegung der Reihenfolge von Übergangsregelungen und die Ausgestaltung nationaler Aussöhnungsmechanismen;

c) ein stärkeres Zusammenwirken mit nationalen Vermittlern, Regionalorganisationen und nichtstaatlichen Organisationen, die an der Lösung von Konflikten beteiligt sind;

d) verstärkte Konsultationen mit wichtigen Stimmen aus der Zivilgesellschaft, insbesondere Frauen, die bei den Verhandlungen oft vernachlässigt werden, und deren Einbindung in Friedensprozesse. (103)

20. Staatsführer und Konfliktparteien sollten von der Option eines vorbeugenden Einsatzes von Friedenssicherungskräften konstruktiven Gebrauch machen. (104)

## **Nukleare, radiologische, chemische und biologische Waffen**

21. Die Kernwaffenstaaten müssen verschiedene Schritte unternehmen, um die Abrüstung wieder in Gang zu bringen:

a) Sie müssen ihre Abrüstungsverpflichtungen nach Artikel VI des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen einhalten und bereit sein, konkrete Maßnahmen zur Erfüllung dieser Verpflichtungen zu ergreifen;

b) sie sollten ihre früher eingegangenen Verpflichtungen, keine Kernwaffen gegen Nichtkernwaffenstaaten einzusetzen, erneut bekräftigen. (120)

22. Die Vereinigten Staaten und die Russische Föderation, andere Kernwaffenstaaten sowie die Staaten, die nicht Vertragspartei des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen sind, sollten sich zu praktischen Maßnahmen zur Verringerung des Risikos eines unbeabsichtigten Atomkriegs verpflichten, gegebenenfalls unter Einschluss eines Plans zur schrittweisen Reduzierung des Bereitschaftsgrads ihrer strategischen Kernwaffen. (121)

23. Der Sicherheitsrat sollte sich ausdrücklich dazu verpflichten, bei einem nuklearen Angriff oder der Androhung eines solchen Angriffs auf einen Nichtkernwaffenstaat kollektive Maßnahmen zu ergreifen. (122)

24. Bei Verhandlungen zur Beilegung regionaler Konflikte sollten auch vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstungsschritte erörtert werden. (123)

25. Die Staaten, die nicht Vertragspartei des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen sind, sollten ein Bekenntnis zur Nichtverbreitung und Abrüstung ablegen und dies dadurch unterstreichen, dass sie den Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen ratifizieren und die Verhandlungen über einen Vertrag über das Verbot der Herstellung von spaltbarem Material für Waffenzwecke unterstützen, die beide sowohl Kernwaffenstaaten als auch Nichtkernwaffenstaaten offen stehen. Wir empfehlen, dass im Rahmen der Friedensbemühungen im Nahen Osten und in Südasien Gespräche über nukleare Abrüstung in die Wege geleitet werden, die zur Schaffung kernwaffenfreier Zonen in diesen Regionen führen könnten, nach dem Vorbild der bereits bestehenden Zonen in Lateinamerika und der Karibik, in Afrika, im Südpazifik und in Südostasien. (124)

26. Alle Chemiewaffenstaaten sollten die geplante Vernichtung aller vorhandenen Chemiewaffenbestände bis zum vereinbarten Zieljahr 2012 beschleunigt vorantreiben. (125)

27. Die Vertragsstaaten des Übereinkommens über biologische Waffen und Toxinwaffen sollten die Verhandlungen über ein glaubwürdiges Verifikationsprotokoll unverzüglich wieder aufnehmen und die Biotechnologie-Industrie zur aktiven Mitwirkung einladen. (126)

28. Der Gouverneursrat der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) sollte das Musterzusatzprotokoll als den heute gültigen Standard für die IAEO-Sicherungsmaßnahmen anerkennen, und der Sicherheitsrat sollte bereit sein, in Fällen schwerer Besorg-

nisse über die Nichteinhaltung der Normen für die Nichtverbreitung und die Sicherungsmaßnahmen tätig zu werden. (129)

29. Es sollten unverzüglich Verhandlungen über eine Vereinbarung eingeleitet und zu einem raschen Abschluss geführt werden, die auf den bestehenden Bestimmungen der Artikel III und IX der IAEO-Satzung beruht und die IAEO in die Lage versetzen würde, als Garant für die Versorgung ziviler Kernenergienutzer mit spaltbarem Material zu fungieren. (130)

30. Während der Verhandlungen über eine derartige Vereinbarung sollten die Staaten, ohne das im Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen eingeräumte Recht auf den Bau von Anreicherungs- oder Wiederaufarbeitungsanlagen aufzugeben, freiwillig ein zeitlich befristetes Moratorium für den Bau weiterer solcher Anlagen in Kraft setzen, wobei der Verpflichtung zur Einhaltung des Moratoriums eine Garantie der Belieferung mit spaltbarem Material zu Marktpreisen durch die gegenwärtigen Lieferanten gegenüberstehen müsste. (131)

31. Alle Staaten sollten ermutigt werden, sich der freiwilligen Proliferationssicherheitsinitiative anzuschließen. (132)

32. Die Anzeige des Rücktritts eines Staates von dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen sollte Anlass zur unverzüglichen Nachprüfung seiner Einhaltung des Vertrags sein, wenn nötig auf Grund eines Mandats des Sicherheitsrats. Der IAEO-Gouverneursrat sollte beschließen, dass im Falle von Verstößen jede von der IAEO gewährte Unterstützung beendet wird. (134)

33. Die vorgeschlagene Zeitdauer für die Durchführung der Globalen Initiative zur Bedrohungsminderung mit dem Ziel der Umrüstung von Reaktoren für hochangereichertes Uran (HEU) und der Reduzierung der HEU-Bestände sollte von 10 auf fünf Jahre reduziert werden. (135)

34. Die Vertragsstaaten des Übereinkommens über biologische Waffen und Toxinwaffen sollten ebenfalls ein neues Protokoll über biologische Sicherheit aushandeln, um gefährliche biologische Agenzien zu klassifizieren und bindende internationale Standards für die Ausfuhr solcher Agenzien festzulegen. (137)

35. Die Abrüstungskonferenz sollte ohne weitere Verzögerung die Verhandlungen über einen verifizierbaren Vertrag über das Verbot der Herstellung von spaltbarem Material für Waffenzwecke aufnehmen, der auf der Grundlage eines festgelegten Zeitplans zur Einstellung der Produktion von hochangereichertem Uran für zivile Zwecke wie auch für Waffenzwecke führt. (138)

36. Der Sicherheitsrat sollte die Generaldirektoren der IAEO und der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW) bitten, ihm halbjährlich über den Stand der Sicherungsmaßnahmen und Verifikationsverfahren sowie über alle besonderen Besorgnisse Bericht zu erstatten, auch wenn diese nicht auf einen tatsächlichen Verstoß gegen den Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen und das Chemiewaffenübereinkommen hinauslaufen. (140)

37. Der Sicherheitsrat sollte sich mit dem Generaldirektor der WHO ins Benehmen setzen, um die erforderlichen Verfahren für eine Zusammenarbeit im Falle eines verdächtigen oder massiven Ausbruchs einer Infektionskrankheit festzulegen. (144)

## Terrorismus

38. Die Vereinten Nationen sollten unter der Führung des Generalsekretärs eine umfassende Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus fördern. Diese sollte unter anderem Folgendes umfassen:

a) Abschreckung, Bemühungen zur Behebung der Ursachen oder Begünstigungsfaktoren des Terrorismus, unter anderem durch die Förderung der sozialen und politischen Rechte, der Rechtsstaatlichkeit und demokratischer Reformen, Bemühungen um die Beendigung von Besetzungen und die Beseitigung der größten Ursachen politischer Unzufriedenheit, Bekämpfung der organisierten Kriminalität, Verringerung von Armut und Arbeitslosigkeit und Verhinderung des Zusammenbruchs von Staaten;

b) Anstrengungen zur Bekämpfung von Extremismus und Intoleranz, unter anderem durch Bildung und Aufklärung und durch die Förderung einer öffentlichen Debatte;

c) Entwicklung besserer Instrumente für die weltweite Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung innerhalb eines rechtlichen Rahmens, der die bürgerlichen Freiheiten und die Menschenrechte respektiert, namentlich auch im Bereich der Strafverfolgung, wo möglich Austausch nachrichtendienstlicher Informationen, erforderlichenfalls Unterbindungs- und Abfangmaßnahmen, sowie finanzielle Kontrollen;

d) Aufbau staatlicher Kapazitäten zur Verhütung der Rekrutierung von Terroristen und ihrer Operationen;

e) Kontrolle gefährlicher Materialien und Schutz der öffentlichen Gesundheit.  
(148)

39. Die Mitgliedstaaten sollten erwägen, soweit noch nicht geschehen, alle 12 internationalen Übereinkommen gegen den Terrorismus zu unterzeichnen und zu ratifizieren, und sollten die acht Sonderempfehlungen betreffend die Terrorismusfinanzierung, die die von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) unterstützte Arbeitsgruppe "Finanzielle Maßnahmen gegen die Geldwäsche" herausgegeben hat, sowie die in ihren verschiedenen Papieren über beste Praktiken empfohlenen Maßnahmen annehmen. (150)

40. Der Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss sollte ein Verfahren für die Überprüfung der Fälle von Einzelpersonen und Institutionen schaffen, die geltend machen, dass sie zu Unrecht in seine Beobachtungslisten aufgenommen wurden beziehungsweise darin geführt werden. (152)

41. Der Sicherheitsrat sollte nach Konsultation mit den betroffenen Staaten die Befugnisse des Exekutivdirektoriums des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus ausweiten, damit er als Clearing-Stelle für die von Staat zu Staat gewährte Militär-, Polizei- und Grenzkontrollhilfe zum Aufbau innerstaatlicher Kapazitäten für die Terrorismusbekämpfung fungieren kann. (154)

42. Um den Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen bezüglich der Terrorismusbekämpfung zu helfen, sollten die Vereinten Nationen im Rahmen des Exekutivdirektoriums des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus einen Treuhandfonds für Kapazitätsaufbau einrichten. (155)

43. Der Sicherheitsrat sollte eine Liste im Voraus festgelegter Sanktionen für die Nichteinhaltung der Ratsresolutionen zur Terrorismusbekämpfung durch einen Staat ausarbeiten. (156)

44. Die Generalversammlung sollte die Verhandlungen über ein umfassendes Übereinkommen gegen den Terrorismus rasch zum Abschluss bringen und eine Definition des Terrorismus mit den folgenden Elementen darin aufnehmen:

a) die Anerkennung dessen, in der Präambel, dass die Anwendung von Gewalt durch einen Staat gegen Zivilpersonen durch die Genfer Abkommen und andere Übereinkünfte geregelt wird und dass diese Gewalt, wenn sie entsprechende Ausmaße annimmt, ein von den betreffenden Personen begangenes Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellt;

b) die erneute Feststellung, dass Handlungen, die unter die 12 früheren Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus fallen, Terrorismus darstellen, sowie eine Erklärung, dass sie den Tatbestand eines Verbrechens nach dem Völkerrecht erfüllen, und die erneute Feststellung, dass Terrorismus in Zeiten eines bewaffneten Konflikts durch die Genfer Abkommen und Protokolle verboten ist;

c) eine Bezugnahme auf die Begriffsbestimmungen in dem Internationalen Übereinkommen von 1999 zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und in der Resolution 1566 (2004) des Sicherheitsrats;

d) die Beschreibung des Terrorismus als "jede Handlung, zusätzlich zu den bereits in den bestehenden Übereinkommen über bestimmte Aspekte des Terrorismus, den Genfer Abkommen und der Resolution 1566 (2004) des Sicherheitsrats umschriebenen Handlungen, die den Tod oder eine schwere Körperverletzung von Zivilpersonen oder Nichtkombattanten herbeiführen soll, wenn diese Handlung auf Grund ihres Wesens oder der Umstände darauf abzielt, die Bevölkerung einzuschüchtern oder eine Regierung oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen". (163 und 164)

## **Grenzüberschreitende organisierte Kriminalität**

45. Die Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Kriminalität von 2000 und seine drei Protokolle sowie das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die Korruption von 2003 noch nicht unterzeichnet oder ratifiziert haben oder nicht die erforderlichen Mittel für sie bereitgestellt haben, sollten dies tun, und alle Mitgliedstaaten sollten die Arbeit des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung auf diesem Gebiet unterstützen. (172)

46. Die Mitgliedstaaten sollten eine zentrale Behörde schaffen, die den Austausch von Beweismitteln zwischen den einzelstaatlichen Justizbehörden, die Rechtshilfe zwischen den Strafverfolgungsbehörden und die Ausführung von Auslieferungsersuchen erleichtert. (173)

47. Ein umfassendes internationales Übereinkommen über Geldwäsche, das die Frage des Bankgeheimnisses und der Ausbreitung von Finanzoasen angeht, muss ausgehandelt und von der Generalversammlung gebilligt werden. (174)

48. Die Mitgliedstaaten sollten das Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, unterzeichnen und ratifizieren, und die Vertragsparteien des Protokolls sollten alle erforderlichen Schritte zu seiner wirksamen Umsetzung unternehmen. (175)

49. Die Vereinten Nationen sollten einen robusten Kapazitätsaufbau-Mechanismus schaffen, mit dem Hilfe auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit gewährt werden kann. (177)

## Die Rolle von Sanktionen

50. Der Sicherheitsrat muss dafür sorgen, dass Sanktionen wirksam angewandt und durchgesetzt werden:

a) Wenn der Sicherheitsrat Sanktionsregelungen beschließt – einschließlich Waffenembargos –, sollte er routinemäßig Überwachungsmechanismen schaffen und sie mit der erforderlichen Autorität und der Fähigkeit zur Durchführung eingehender Ermittlungen von hoher Qualität ausstatten. Für die Verwirklichung solcher Mechanismen müssen angemessene Haushaltsmittel vorgesehen werden;

b) die Sanktionsausschüsse des Sicherheitsrats sollten beauftragt werden, verbesserte Richtlinien und Berichterstattungsverfahren zur Unterstützung der Staaten bei der Anwendung von Sanktionen auszuarbeiten und die Verfahren für die Führung genauer Listen der Einzelpersonen und Einrichtungen, die gezielten Sanktionen unterliegen, zu verbessern;

c) der Generalsekretär sollte einen hochrangigen Bediensteten ernennen und ausreichende Ressourcen zu seiner Unterstützung vorsehen, um in der Lage zu sein, dem Sicherheitsrat Analysen über den besten Weg für die Ausrichtung der Sanktionen auf bestimmte Zielgruppen zur Verfügung zu stellen und bei der Koordinierung ihrer Anwendung behilflich zu sein. Dieser Bedienstete würde auch bei den Maßnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung behilflich sein, den Bedarf an technischer Hilfe ermitteln und die Hilfe koordinieren sowie gegebenenfalls Anpassungen empfehlen, die zur Erhöhung der Wirksamkeit der Sanktionen erforderlich sind;

d) die Geber sollten mehr Ressourcen für die Stärkung der Kapazität der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Justiz, der Verwaltung, der Polizei und der Grenzkontrollen zur Anwendung der Sanktionen bereitstellen. Diese Kapazitätsaufbaumaßnahmen sollten auch Anstrengungen zur Verbesserung der Unterbindung nicht erlaubten Flugverkehrs in Konfliktzonen umfassen;

e) der Sicherheitsrat sollte in Fällen nachgewiesener chronischer Verstöße Sekundärsanktionen gegen Sanktionsbrecher verhängen;

f) der Generalsekretär sollte im Benehmen mit dem Sicherheitsrat für die Schaffung eines geeigneten Prüfmechanismus sorgen, der die Verwaltung der Sanktionen beaufsichtigt. (180)

51. Die Sanktionsausschüsse sollten die Verfahren für die Gewährung humanitärer Ausnahmen verbessern und routinemäßig Bewertungen der humanitären Auswirkungen von Sanktionen durchführen. Der Sicherheitsrat sollte weiterhin bestrebt sein, die humanitären Folgen von Sanktionen abzumildern. (181)

52. Wo Sanktionen sich auf Listen von Einzelpersonen oder Einrichtungen stützen, sollten die Sanktionsausschüsse Verfahren zur Überprüfung von Fällen schaffen, in denen die Betroffenen geltend machen, dass sie zu Unrecht in solche Listen aufgenommen wurden beziehungsweise weiter darin geführt werden. (182)

## Dritter Teil

### Kollektive Sicherheit und die Anwendung von Gewalt

#### Anwendung von Gewalt: Regeln und Leitlinien

53. Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen sollte weder neu gefasst noch neu ausgelegt werden, weder um seinen seit langem bestehenden Geltungsbereich auszudehnen (auf Präventivmaßnahmen für nicht unmittelbar drohende Gefahren) noch ihn einzuschränken (sodass seine Anwendung nur bei tatsächlichen Angriffen möglich wäre). (192)

54. Der Sicherheitsrat ist nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen uneingeschränkt bevollmächtigt, sich mit der gesamten Bandbreite der Sicherheitsbedrohungen zu befassen, denen sich Staaten gegenübersehen. Es geht nicht darum, Alternativen zum Sicherheitsrat als Quelle der Autorität zu finden, sondern dafür zu sorgen, dass er besser funktioniert als bisher. (198)

55. Die Gruppe unterstützt die sich herausbildende Norm, der zufolge eine kollektive internationale Schutzverantwortung besteht, die vom Sicherheitsrat wahrzunehmen ist, der als letztes Mittel eine militärische Intervention genehmigt, falls es zu Völkermord und anderen Massentötungen, ethnischer Säuberung oder schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht kommt und souveräne Regierungen sich als machtlos oder nicht willens erwiesen haben, diese zu verhindern. (203)

56. Bei seinen Beratungen über die Genehmigung oder Billigung der Anwendung militärischer Gewalt sollte der Sicherheitsrat – ungeachtet aller sonstigen Gesichtspunkte, die er dabei berücksichtigt – stets zumindest von den folgenden fünf grundlegenden Legitimitätskriterien ausgehen:

a) *dem Ernst der Bedrohung*. Ist der Schaden, der der staatlichen oder menschlichen Sicherheit droht, so geartet und hinlänglich offenkundig und schwer, dass der Einsatz militärischer Gewalt prima facie gerechtfertigt erscheint? Liegen bei innerstaatlichen Bedrohungen tatsächliche oder unmittelbar zu befürchtende Fälle von Völkermord oder anderen Massentötungen, ethnischer Säuberung oder schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht vor?

b) *der Redlichkeit der Motive*. Ist offenkundig, dass das Hauptziel der militärischen Aktion darin besteht, einer drohenden Gefahr Einhalt zu gebieten beziehungsweise sie abzuwenden, unabhängig davon, welche sonstigen Zielsetzungen oder Motive im Spiel sind?

c) *der Anwendung als letztes Mittel*. Wurde jede nicht-militärische Option zur Abwendung der Bedrohung in Erwägung gezogen und liegen hinreichende Gründe zu der Annahme vor, dass andere Maßnahmen keine Aussicht auf Erfolg haben?

d) *der Verhältnismäßigkeit der Mittel*. Entsprechen Umfang, Dauer und Intensität der vorgesehenen militärischen Aktion dem notwendigen Mindestmaß, um die Bedrohung abzuwenden?

e) *der Angemessenheit der Folgen*. Besteht hinreichende Aussicht, dass die Bedrohung durch militärische Maßnahmen erfolgreich abgewendet werden kann und dass die Folgen dieser Maßnahmen aller Voraussicht nach nicht schlimmer sein werden als die Folgen des Nichthandelns? (207)

57. Diese Leitlinien für die Genehmigung der Anwendung von Gewalt sollten in Resolutionen des Sicherheitsrats und der Generalversammlung in Form von entsprechenden Erklärungen festgeschrieben werden. (208)

## **Fähigkeit zur Friedensdurchsetzung und Friedenssicherung**

58. Die entwickelten Staaten sollten mehr tun, um ihre bestehenden Truppenkapazitäten in Kontingente umzuwandeln, die für Friedenseinsätze geeignet sind. (216)

59. Die Mitgliedstaaten sollten mit Nachdruck die Bemühungen unterstützen, die die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze des Sekretariats der Vereinten Nationen aufbauend auf der bedeutenden Arbeit der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen (siehe A/55/305-S/2000/809) unternimmt, um ihre Inanspruchnahme von strategischen Materialreserven, Verfügungsbereitschaftsabkommen, Treuhandfonds und anderen Mechanismen zu verbessern und so die für eine wirksame Truppenentsendung notwendigen knapperen Fristen einhalten zu können. (218)

60. Staaten, die über hochentwickelte Militärkapazitäten verfügen, sollten selbstversorgende Bataillone von Eingreiftruppen hoher Bereitschaft bis zu Brigadestärke zur Stärkung von Missionen der Vereinten Nationen aufstellen und sie den Vereinten Nationen zur Verfügung stellen. (219)

61. Die vom Generalsekretär empfohlene und vom Sicherheitsrat genehmigte Truppenstärke von Friedenssicherungsmissionen sollte ausreichen, um feindselige Gruppen abzuschrecken und abzuwehren. (222)

62. Die Vereinten Nationen sollten über ein kleines Korps hochrangiger Polizeibeamter und Polizeiverwalter (50-100 Personen) verfügen, die Missionsbewertungen durchführen und den Einsatz der Polizeiateile von Friedensmissionen in der Anlaufphase organisieren können, und die Generalversammlung sollte diese Kapazität genehmigen. (223)

## **Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit**

63. Sonderbeauftragte des Generalsekretärs sollten über die Vollmacht sowie entsprechende Leitlinien für die Zusammenarbeit mit den in Betracht kommenden Parteien bei der Aufstellung robuster Koordinierungsmechanismen der Geber verfügen sowie über die Ressourcen, um Koordinierungsaufgaben wirksam wahrzunehmen, in deren Rahmen sie unter anderem sicherstellen, dass die Abfolge der Bewertungen und Aktivitäten der Vereinten Nationen mit den Prioritäten der Regierungen in Einklang steht. (226)

64. Die Finanzierung von Entwaffnungs- und Demobilisierungsprogrammen aus durch Pflichtbeiträge finanzierten Haushalten sollte vom Sicherheitsrat mandatiert und von der Generalversammlung genehmigt werden. (227)

65. Ein ständiger Fonds für die Friedenskonsolidierung in Höhe von mindestens 250 Millionen Dollar sollte eingerichtet werden, aus dem die wiederkehrenden Ausgaben einer entstehenden Regierung sowie wichtige Wiedereingliederungs- und Rehabilitationsprogramme von Organisationen finanziert werden können. (228)

## **Schutz von Zivilpersonen**

66. Alle Kombattanten müssen die Genfer Abkommen einhalten. Alle Mitgliedstaaten sollten alle Verträge zum Schutz von Zivilpersonen, wie etwa die Völkermord-Konvention,

die Genfer Abkommen, das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs und alle Flüchtlingsübereinkünfte, unterzeichnen, ratifizieren und ihr Handeln daran ausrichten. (233)

67. Der Sicherheitsrat sollte die Resolution 1265 (1999) über den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten vollinhaltlich durchführen. (237)

68. Der Sicherheitsrat, die Organisationen der Vereinten Nationen und die Mitgliedstaaten sollten die Resolution 1325 (2000) über Frauen, Frieden und Sicherheit vollinhaltlich umsetzen. (238)

69. Die Mitgliedstaaten sollten das vorgeschlagene Direktorat für Sicherheit unterstützen und voll finanzieren und der Unterstützung des Generalsekretärs bei der Einführung eines neuen Sicherheitssystems für das Personal im Jahr 2005 hohe Priorität einräumen. (239)

## **Vierter Teil**

### **Eine wirksamere Organisation der Vereinten Nationen für das 21. Jahrhundert**

#### **Die Generalversammlung**

70. Die Mitglieder sollten die mit dem Millenniums-Überprüfungsgipfel im Jahr 2005 verbundene Gelegenheit nutzen, um einen neuen Konsens über eine umfassendere, wirksamere kollektive Sicherheit herbeizuführen. (240)

71. Die Mitgliedstaaten sollten neue Anstrengungen unternehmen, um die Generalversammlung dazu zu befähigen, ihre Aufgabe als wichtigstes Beratungsorgan der Vereinten Nationen wahrzunehmen. Dies setzt eine bessere Konzeptualisierung und eine Kürzung der Tagesordnung voraus, die die Herausforderungen widerspiegeln sollte, denen sich die internationale Gemeinschaft heute gegenüber sieht. Kleinere Ausschüsse mit einer stärker fokussierten Aufgabenstellung könnten dazu beitragen, dass die dem Plenum der Versammlung vorgelegten Resolutionen präzisiert und verbessert werden. (242)

72. Gemäß der Empfehlung in dem Bericht der Gruppe namhafter Persönlichkeiten für die Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft (siehe A/58/817) sollte die Generalversammlung einen besseren Mechanismus einrichten, der ihr den systematischen Austausch mit Organisationen der Zivilgesellschaft ermöglicht. (243)

#### **Der Sicherheitsrat**

73. Die Reformen des Sicherheitsrats sollten den folgenden Grundsätzen Rechnung tragen:

a) Sie sollten, im Sinne des Artikels 23 der Charta der Vereinten Nationen, diejenigen stärker an den Entscheidungen beteiligen, die finanziell, militärisch und auf diplomatischem Gebiet die größten Beiträge zu den Vereinten Nationen leisten – darunter verstehen wir konkret Beiträge zu den Pflichthaushalten der Vereinten Nationen, die Teilnahme an mandatierten Friedenseinsätzen, Beiträge zu freiwilligen Tätigkeiten der Vereinten Nationen im Bereich der Sicherheit und der Entwicklung sowie diplomatische Aktivitäten zur Unterstützung der Ziele und der Mandate der Vereinten Nationen. Was die entwickelten Länder betrifft, so sollten die Erreichung beziehungsweise erhebliche Fortschritte bei der

Erreichung des international vereinbarten Zielwerts von 0,7 Prozent des BSP für öffentliche Entwicklungshilfe als wichtiges Beitragskriterium angesehen werden;

b) sie sollten Länder, die repräsentativer für die gesamte Mitgliedschaft der Vereinten Nationen sind, insbesondere Entwicklungsländer, in den Entscheidungsprozess einbeziehen;

c) sie sollten die Wirksamkeit des Sicherheitsrats nicht beeinträchtigen;

d) sie sollten den Rat demokratischer und rechenschaftspflichtiger machen. (249)

74. Eine Entscheidung über die Vergrößerung des Rates, die diesen Kriterien Rechnung trägt, ist jetzt geboten. Mit der Vorlage zweier klar abgegrenzter Alternativen – die nachstehend als Modell A und Modell B beschrieben werden – soll eine Debatte präzisiert und vielleicht einer Lösung zugeführt werden, die in den letzten 12 Jahren kaum vorangekommen ist. (250)

75. Beide Modelle, A und B, sehen eine Aufteilung der Sitze auf vier Großregionen vor, die wir im Folgenden als "Afrika", "Asien und Pazifik", "Europa" und "Amerika" bezeichnen. Wir erachten diese Bezeichnungen als hilfreich bei Entscheidungen über die Zusammensetzung des Sicherheitsrats und bei deren Umsetzung, empfehlen jedoch keine Änderungen an der Zusammensetzung der bestehenden Regionalgruppen für die Zwecke von Wahlen und andere allgemeine Zwecke der Vereinten Nationen. Einige Mitglieder der Hochrangigen Gruppe, insbesondere unsere lateinamerikanischen Kollegen, sprachen sich bevorzugt dafür aus, die bestehenden Regionalgruppen als Grundlage für die Sitzverteilung zu verwenden. (251)

76. Modell A sieht die Schaffung von sechs neuen ständigen Sitzen, ohne Vetorecht, sowie drei neuen nichtständigen Sitzen für eine jeweils zweijährige Amtszeit vor, die sich auf die Großregionen aufteilen. Modell B sieht keine neuen ständigen Sitze vor, jedoch die Schaffung einer neuen Kategorie von acht Sitzen für eine erneuerbare vierjährige Amtszeit sowie einen zusätzlichen nichtständigen Sitz für eine (nicht erneuerbare) zweijährige Amtszeit, die sich auf die Großregionen aufteilen. (252 und 253)

77. Bei beiden Modellen würde, im Hinblick auf Artikel 23 der Charta der Vereinten Nationen, dadurch ein Anreiz für die Mitgliedstaaten geschaffen, größere Beiträge zum Weltfrieden und zur internationalen Sicherheit zu leisten, wenn die Generalversammlung, unter Berücksichtigung der feststehenden Praxis regionaler Konsultationen, bei der Wahl von Mitgliedern des Sicherheitsrats für ständige beziehungsweise längerfristige Sitze denjenigen Staaten den Vorzug geben würde, die in ihrer Region entweder zu den drei größten Beitragszahlern zum ordentlichen Haushalt, zu den drei größten freiwilligen Beitragszahlern oder zu den drei größten truppenstellenden Staaten für Friedenssicherungsmissionen der Vereinten Nationen gehören. (254)

78. Die Zusammensetzung des Sicherheitsrats sollte im Jahr 2020 erneut überprüft werden, unter anderem im Hinblick darauf, welchen Beitrag (wie in Ziffer 249 des Hauptteils des Berichts festgelegt) die ständigen und nichtständigen Mitglieder unter dem Gesichtspunkt der Wirksamkeit des Rates bei Kollektivmaßnahmen zur Verhütung und Beseitigung neuer wie auch alter Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit geleistet haben. (255)

79. Die Gruppe empfiehlt, dass bei keinem Reformvorschlag das Vetorecht ausgeweitet wird. (256)

80. Ein System von "Vorabstimmungen" sollte eingeführt werden, bei dem Mitglieder des Sicherheitsrats verlangen könnten, dass die jeweilige Haltung zu einer vorgeschlagenen Maßnahme öffentlich erläutert wird. (257)

81. Prozesse zur Erhöhung der Transparenz und der Rechenschaftspflicht im Sicherheitsrat sollten in seine Geschäftsordnung aufgenommen und formalisiert werden. (258)

## **Eine Kommission für Friedenskonsolidierung**

82. Der Sicherheitsrat, nach Artikel 29 der Charta der Vereinten Nationen tätig werdend und nach Konsultationen mit dem Wirtschafts- und Sozialrat, sollte eine Kommission für Friedenskonsolidierung einrichten. (263)

83. Die Kernaufgaben der Kommission für Friedenskonsolidierung sollten darin bestehen, besonders belastete Länder zu ermitteln, in denen die Gefahr des Zusammenbruchs des Staates besteht, in Partnerschaft mit den einzelstaatlichen Regierungen proaktive Unterstützung zu organisieren, um eine solche Entwicklung zu verhindern, bei den Planungen für den Übergang von der Konfliktphase zur Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit behilflich zu sein und insbesondere die Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft zur Friedenskonsolidierung nach einem Konflikt in geordnete Bahnen zu lenken und so lange wie nötig aufrechtzuerhalten. (264)

84. Die Zusammensetzung, die Verfahren und die hierarchische Einordnung der Kommission für Friedenskonsolidierung wird noch im Einzelnen festzulegen sein, doch sollten dabei die folgenden Leitlinien berücksichtigt werden:

- a) Die Kommission für Friedenskonsolidierung sollte relativ klein sein;
- b) sie sollte in unterschiedlichen Zusammensetzungen zusammentreten, um sowohl allgemeine politische Fragen als auch länderspezifische Strategien zu erörtern;
- c) sie sollte zumindest für ein Jahr, vielleicht auch länger, unter dem Vorsitz eines vom Sicherheitsrat gebilligten Mitglieds stehen;
- d) neben Vertretern des Sicherheitsrats sollten ihr auch Vertreter des Wirtschafts- und Sozialrats angehören;
- e) nationale Vertreter des Landes, über das beraten wird, sollten zur Teilnahme eingeladen werden;
- f) der Geschäftsführende Direktor des Internationalen Währungsfonds, der Präsident der Weltbank und gegebenenfalls die Leiter der regionalen Entwicklungsbanken sollten bei den Sitzungen der Kommission durch geeignete hochrangige Amtsträger vertreten sein;
- g) Vertreter der wichtigsten Geberländer und gegebenenfalls der wichtigsten truppendienstlichen Länder sollten zur Teilnahme an den Beratungen eingeladen werden;
- h) Vertreter regionaler und subregionaler Organisationen sollten zur Teilnahme an den Beratungen eingeladen werden, sofern diese Organisationen in dem betreffenden Land aktiv engagiert sind. (265)

85. Im Sekretariat sollte ein Büro zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung eingerichtet werden, das geeignete Sekretariatsdienste für die Kommission für Friedenskonsolidierung erbringt und gewährleistet, dass der Generalsekretär in der Lage ist, systemweite

Friedenskonsolidierungspolitiken und -strategien zu integrieren, beste Verfahrensweisen zu entwickeln und Feldmissionen auf kohärente Weise zu unterstützen. (266)

## **Regionalorganisationen**

86. In Bezug auf Regionalorganisationen wird Folgendes notwendig sein:

a) Für regionale Friedenseinsätze sollte in allen Fällen die Genehmigung des Sicherheitsrats eingeholt werden;

b) die Konsultationen und die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und den Regionalorganisationen sollten ausgeweitet werden und könnten im Rahmen von Vereinbarungen formalisiert werden, die Fragen wie Treffen der Leiter der Organisationen, den häufigeren Austausch von Informationen und Frühwarnung, die gemeinsame Ausbildung von Zivil- und Militärpersonal und den Austausch von Personal innerhalb von Friedenseinsätzen regeln;

c) was die regionalen und subregionalen Kapazitäten Afrikas betrifft, so sollten sich die Geberländer darauf verpflichten, den Kapazitätsaufbau innerhalb des strategischen Rahmens der Afrikanischen Union in einem 10-jährigen Prozess nachhaltig zu unterstützen;

d) Regionalorganisationen, die über Kapazitäten für Konfliktverhütung oder Friedenssicherung verfügen, sollten diese Kapazitäten in das System der Verfügungsbereitschaftsabkommen der Vereinten Nationen einstellen;

e) die Mitgliedstaaten sollten sich damit einverstanden erklären, den Vereinten Nationen nach Bedarf die Unterstützung regionaler Einsätze aus Ausrüstungsbeständen der Vereinten Nationen zu gestatten;

f) die Regeln für den Friedenssicherungshaushalt der Vereinten Nationen sollten dahin gehend geändert werden, dass die Vereinten Nationen je nach Sachlage die Möglichkeit erhalten, vom Sicherheitsrat genehmigte regionale Einsätze aus Pflichtbeiträgen zu finanzieren. (272)

## **Der Wirtschafts- und Sozialrat**

87. Der Wirtschafts- und Sozialrat sollte eine Führungsrolle im Bereich der Normsetzung und der Analyse übernehmen, in einer Zeit, in der die Ursachen der zahlreichen Bedrohungen, denen wir uns gegenübersehen, und die zwischen ihnen bestehenden Querverbindungen Gegenstand vieler Debatten sind. Zu diesem Zweck sollte der Wirtschafts- und Sozialrat einen Ausschuss für die sozialen und wirtschaftlichen Aspekte von Sicherheitsbedrohungen einrichten. (276)

88. Der Wirtschafts- und Sozialrat sollte eine Arena bieten, in der die Staaten einander in offener und transparenter Weise daran messen können, inwieweit sie ihre Verpflichtungen im Hinblick auf die Verwirklichung der wichtigsten Entwicklungsziele erfüllen. (277)

89. Der Wirtschafts- und Sozialrat sollte einen regelmäßigen Treffpunkt für die Einbindung aller Entwicklungsakteure auf höchster Ebene bieten und so letzten Endes zu einem "Forum für Entwicklungszusammenarbeit" werden. Zu diesem Zweck

a) sollte der Wirtschafts- und Sozialrat eine Neuausrichtung seiner Tagesordnung vornehmen und den derzeitigen Schwerpunkt von Verwaltungsfragen und der Programm-

koordinierung auf eine stärker fokussierte Agenda verlagern, die sich um die in der Millenniums-Erklärung enthaltenen Hauptthemen gruppiert;

b) sollte ein kleiner Exekutivausschuss geschaffen werden, dem Vertreter jeder Regionalgruppe angehören, der dem Wirtschafts- und Sozialrat Orientierung und Anleitung für seine Arbeit und für seine Interaktion mit den Hauptorganen, Organisationen und Programmen gibt;

c) sollten die jährlichen Treffen zwischen dem Wirtschafts- und Sozialrat und den Bretton-Woods-Institutionen dazu genutzt werden, kollektive Maßnahmen zur Unterstützung der Millenniums-Entwicklungsziele und des Konsenses von Monterrey zu fördern;

d) sollte der Wirtschafts- und Sozialrat, gestützt auf Beiträge seines Sekretariats und der Gruppe der Vereinten Nationen für Entwicklungsfragen, bemüht sein, den Leitungsgremien der Fonds, Programme und Organisationen der Vereinten Nationen Anleitung auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit zu geben;

e) sollte der Wirtschafts- und Sozialrat die Anstrengungen des Generalsekretärs und der Gruppe der Vereinten Nationen für Entwicklungsfragen mit dem Ziel, die Maßnahmen der Vereinten Nationen auf Feldebene und ihre Koordinierung mit den Bretton-Woods-Institutionen und bilateralen Gebern kohärenter zu gestalten, mit Nachdruck unterstützen. (278)

## **Die Menschenrechtskommission**

90. Die Mitgliedschaft in der Menschenrechtskommission sollte auf alle Staaten ausgeweitet werden. (285)

91. Alle Mitglieder der Menschenrechtskommission sollten angesehene und erfahrene Menschenrechtler als ihre Delegationsleiter bestimmen. (286)

92. Die Menschenrechtskommission sollte bei ihrer Arbeit durch einen Beirat oder eine Beratungsgruppe unterstützt werden. (287)

93. Der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte sollte aufgefordert werden, einen Jahresbericht über die weltweite Situation der Menschenrechte zu erstellen. (288)

94. Der Sicherheitsrat und die Kommission für Friedenskonsolidierung sollten den Hohen Kommissar ersuchen, ihnen regelmäßig über die Umsetzung aller menschenrechtsbezogenen Bestimmungen der Resolutionen des Sicherheitsrats Bericht zu erstatten, um so eine gezielte, wirksame Überwachung ihrer Einhaltung zu ermöglichen. (289)

## **Das Sekretariat**

95. Zur Unterstützung des Generalsekretärs sollte eine zusätzliche Stelle eines Stellvertretenden Generalsekretärs geschaffen werden, der für Frieden und Sicherheit zuständig ist. (293)

96. Der Generalsekretär sollte die Ressourcen erhalten, die er benötigt, um gute Arbeit leisten zu können, sowie die entsprechenden Befugnisse, um sein Personal wie auch andere Ressourcen so einzusetzen, wie er es für richtig hält. Damit den in diesem Bericht aufgezeigten Erfordernissen entsprochen werden kann, empfiehlt die Gruppe,

- a) dass sich die Mitgliedstaaten erneut auf die Artikel 100 und 101 der Charta der Vereinten Nationen verpflichten;
- b) dass die Mitgliedstaaten die Beziehungen zwischen der Generalversammlung und dem Sekretariat überprüfen, mit dem Ziel, dem Generalsekretär erheblich mehr Flexibilität beim Management seines Personals zu gewähren, stets unter dem Vorbehalt seiner Rechenschaftspflicht gegenüber der Versammlung;
- c) dass die das Personal betreffenden Reformvorschläge des Generalsekretärs aus den Jahren 1997 und 2002 nunmehr ohne weitere Verzögerungen vollständig umgesetzt werden;
- d) dass der Personalbestand in einer einmaligen Aktion überprüft wird und Bedienstete gegebenenfalls ersetzt werden, unter anderem auch durch die Versetzung in den vorzeitigen Ruhestand, um sicherzustellen, dass das Sekretariat über die richtigen Mitarbeiter für die anstehenden Aufgaben verfügt, namentlich auf dem Gebiet der Vermittlung und der Unterstützung bei der Friedenskonsolidierung sowie im Büro des Stellvertretenden Generalsekretärs für Frieden und Sicherheit. Die Mitgliedstaaten sollten die Ersetzung von Mitarbeitern als kostenwirksame langfristige Investition betrachten und die entsprechenden Finanzmittel dafür bereitstellen;
- e) dass dem Generalsekretär umgehend 60 Dienstposten zur Verfügung gestellt werden – weniger als 1 Prozent des gesamten Sekretariatspersonals –, damit er alle in diesem Bericht vorgeschlagenen Erhöhungen der Sekretariatskapazitäten vornehmen kann. (296)

## **Die Charta der Vereinten Nationen**

97. Zusätzlich zu den durch die vorgeschlagene Reform des Sicherheitsrats möglicherweise notwendigen Änderungen des Artikels 23 der Charta der Vereinten Nationen schlägt die Gruppe die folgenden geringfügigen Änderungen der Charta vor:

98. Die Artikel 53 und 107 (Bezugnahmen auf Feindstaaten) sind überholt und sollten geändert werden. (298)

99. Kapitel 13 (Der Treuhandrat) sollte gestrichen werden. (299)

100. Artikel 47 (Generalstabsausschuss) sollte gestrichen werden, ebenso wie alle Bezugnahmen auf dieses Organ in den Artikeln 26, 45 und 46. (300)

101. Alle Mitgliedstaaten sollten ihr Bekenntnis zu den Zielen und Grundsätzen der Charta erneuern und diese entschlossen anwenden, indem sie neben dem politischen Willen auch die notwendigen Ressourcen aufbringen. Nur engagierte Führung, auf innerstaatlicher wie auch zwischenstaatlicher Ebene, wird zu einer wirksamen kollektiven Sicherheit im 21. Jahrhundert führen und eine Zukunft schaffen können, die sowohl tragfähig als auch sicher ist. (302)

## Anhang II

### Mitglieder und Aufgabenstellung der Hochrangigen Gruppe

#### Mitglieder

Anand <b>Panyarachun</b> (Thailand) ( <i>Vorsitzender</i> )	Ehemaliger Premierminister Thailands
Robert <b>Badinter</b> (Frankreich)	Mitglied des französischen Senats und ehemaliger Justizminister Frankreichs
João Clemente <b>Baena Soares</b> (Brasilien)	Ehemaliger Generalsekretär des Ministeriums für auswärtige Beziehungen Brasiliens und ehemaliger Generalsekretär der Organisation der amerikanischen Staaten
Gro Harlem <b>Brundtland</b> (Norwegen)	Ehemalige Ministerpräsidentin Norwegens und ehemalige Generaldirektorin der Weltgesundheitsorganisation
Mary <b>Chinery-Hesse</b> (Ghana)	Stellvertretende Vorsitzende der Nationalen Kommission für Entwicklungsplanung Ghanas und ehemalige Stellvertretende Generaldirektorin der Internationalen Arbeitsorganisation
Gareth <b>Evans</b> (Australien)	Präsident der Internationalen Krisengruppe und ehemaliger Außenminister Australiens
David <b>Hannay</b> (Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland)	Ehemaliger Ständiger Vertreter des Vereinigten Königreichs bei den Vereinten Nationen und ehemaliger Sonderbotschafter des Vereinigten Königreichs in Zypern
Enrique <b>Iglesias</b> (Uruguay)	Präsident der Interamerikanischen Entwicklungsbank und ehemaliger Außenminister Uruguays
Amre <b>Moussa</b> (Ägypten)	Generalsekretär der Liga der arabischen Staaten und ehemaliger Außenminister Ägyptens
Satish <b>Nambiar</b> (Indien)	Ehemaliger Generalleutnant der indischen Armee und Kommandeur der UNPROFOR
Sadako <b>Ogata</b> (Japan)	Präsidentin der Japan International Cooperation Agency und ehemalige Hohe Flüchtlingskommissarin der Vereinten Nationen
Jewgenij <b>Primakow</b> (Russische Föderation)	Ehemaliger Ministerpräsident der Russischen Föderation
<b>Qian</b> Qichen (China)	Ehemaliger Stellvertretender Ministerpräsident und Außenminister Chinas
Nafis <b>Sadik</b> (Pakistan)	Sonderbotschafterin des Generalsekretärs für HIV/Aids in Asien und ehemalige Exekutivdirektorin des Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen
Salim Ahmed <b>Salim</b> (Vereinigte Republik Tansania)	Ehemaliger Premierminister der Vereinigten Republik Tansania und ehemaliger Generalsekretär der Organisation der afrikanischen Einheit
Brent <b>Scowcroft</b> (Vereinigte Staaten von Amerika)	Ehemaliger Generalleutnant der US-Luftwaffe und ehemaliger Nationaler Sicherheitsberater der Vereinigten Staaten

## Aufgabenstellung

1. Die Ereignisse des vergangenen Jahres haben an den Grundfesten der kollektiven Sicherheit gerüttelt und das Vertrauen in die Möglichkeit kollektiver Antworten auf unsere gemeinsamen Probleme und Herausforderungen erschüttert. Sie haben außerdem tiefe Meinungsverschiedenheiten über den Umfang und das Wesen der sich uns stellenden Herausforderungen zutage treten lassen, denen wir uns wohl auch in Zukunft gegenübersehen werden.
2. Die Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel setzt sich das Ziel, klare und praktische Maßnahmen zur Gewährleistung wirksamen kollektiven Handelns zu empfehlen, gestützt auf eine genaue Analyse künftiger Bedrohungen des Friedens und der Sicherheit, eine Einschätzung des Beitrags, den kollektive Maßnahmen leisten können, und eine gründliche Bewertung der bestehenden Ansätze, Instrumente und Mechanismen, einschließlich der Hauptorgane der Vereinten Nationen.
3. Die Gruppe ist nicht mit der Politikformulierung zu bestimmten Themen oder zur Rolle der Vereinten Nationen an bestimmten Orten beauftragt. Vielmehr soll sie eine Neubewertung der vor uns liegenden Herausforderungen vornehmen und Empfehlungen dazu abgeben, welche Änderungen notwendig sein werden, um diesen Herausforderungen durch kollektives Handeln wirksam zu begegnen.
4. Konkret wird die Gruppe
  - a) die globalen Bedrohungen der heutigen Zeit untersuchen und die künftigen Herausforderungen für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit analysieren. Auch wenn die relative Schwere der verschiedenen Bedrohungen, denen sich bestimmte Mitgliedstaaten gegenübersehen, selbst in Zukunft auf individueller Ebene unterschiedlich wahrgenommen werden mag, ist es doch wichtig, auf globaler Ebene zu einer ausgewogenen Beurteilung zu gelangen. Ebenso wichtig ist es, die Verbindungen zwischen verschiedenen Bedrohungen zu verstehen;
  - b) klar herausarbeiten, welchen Beitrag kollektives Handeln zur Bewältigung dieser Herausforderungen zu leisten vermag;
  - c) Empfehlungen dazu abgeben, welche Veränderungen notwendig sind, um wirksames kollektives Handeln zu gewährleisten, darunter auch eine Überprüfung der Hauptorgane der Vereinten Nationen.
5. Die Arbeit der Gruppe beschränkt sich auf das Gebiet des Friedens und der Sicherheit, wobei dies in einem weiten Sinn auszulegen ist. Ihre Analysen und Empfehlungen sollen daher auch andere Fragen und Institutionen einbeziehen, namentlich im wirtschaftlichen und sozialen Bereich, insofern diese direkte Auswirkungen auf künftige Bedrohungen des Friedens und der Sicherheit haben.

## **Anhang III**

### **Sekretariat der Hocharangigen Gruppe**

Stephen **Stedman** (Forschungsdirektor)

Loraine **Rickard-Martin** (Sekretärin der Gruppe)

Bruce **Jones** (Stellvertretender Forschungsdirektor)

Muhammad Zeeshan **Amin**

Tarun **Chhabra**

Sebastian Graf von **Einsiedel**

Angla **Irving**

Graham **Maitland**

Angelica **Malic**

Thant **Myint-U**

Maria **Zaroui**

## Anhang IV

### Tagungen der Hochrangigen Gruppe, regionale Konsultationen und thematische Arbeitstagen

#### A. Tagungen der Gruppe

<i>Datum</i>	<i>Ort</i>
5.-7. Dezember 2003	Princeton (Vereinigte Staaten von Amerika)
13.-15. Februar 2004	Mont Pèlerin (Schweiz)
30. April - 2. Mai 2004	Addis Abeba
16.-18. Juli 2004	Baden (Österreich)
24.-26. September 2004	Tarrytown (Vereinigte Staaten von Amerika)
3.-5. November 2004	New York (Vereinigte Staaten von Amerika)

#### B. Regionale Konsultationen und thematische Arbeitstagen

<i>Datum (2004)</i>	<i>Tagung/Thema</i>	<i>Ort</i>	<i>Veranstalter</i>
13. und 14. Januar	"Die Hochrangige Gruppe des Generalsekretärs: Maximierung der Erfolgsaussichten"	Harriman (Vereinigte Staaten von Amerika)	Stanley Foundation
29. Januar	Unterrichtung nichtstaatlicher Organisationen über Reforminitiativen der Vereinten Nationen und die Hochrangige Gruppe	New York	Hauptabteilung Presse und Information des Sekretariats der Vereinten Nationen
16. Februar	Treffen der Hochrangigen Gruppe mit der Parlamentarischen Versammlung des Europarats	Paris	Parlamentarische Versammlung des Europarats
23.-25. Februar	"Auseinandersetzung mit den Sicherheitsbedrohungen der heutigen Zeit: Die Rolle der Vereinten Nationen"	West Sussex (Vereinigtes Königreich)	Wilton Park
27. Februar	"Reform des Sicherheitsrats"	New Haven (Vereinigte Staaten von Amerika)	Zentrum für Globalisierungsstudien der Yale-Universität
1. März	"Nukleare Proliferation"	Stanford (Vereinigte Staaten von Amerika)	Zentrum für internationale Sicherheit und Zusammenarbeit der Stanford-Universität
1. und 2. März	"Anwendung von Gewalt"	Harriman	Stanley Foundation und Stiftung für die Vereinten Nationen
2. und 3. März	"Intervention bei humanitären Krisen"	Harriman	Stanley Foundation und Stiftung für die Vereinten Nationen

<i>Datum (2004)</i>	<i>Tagung/Thema</i>	<i>Ort</i>	<i>Veranstalter</i>
4. März	"Terrorismus und nichtstaatliche Akteure"	New York	Stanley Foundation, Stiftung für die Vereinten Nationen und Ralph-Bunche-Institut für internationale Studien
5. März	"Die Zukunft der Massenvernichtungswaffen-Regime "	New York	Regierung Neuseelands und Internationale Friedensakademie
7. und 8. März	Regionale Konsultationen	Rio de Janeiro (Brasilien)	Viva Rio und Zentrum für internationale Zusammenarbeit der New York University
12.-14. März 26. und 27. März	Klausurtagung für Ständige Vertreter und Mitglieder der Gruppe zur Erörterung der Arbeit der Hochrangigen Gruppe	Manhasset (Vereinigte Staaten von Amerika)	Regierungen Australiens, Mexikos, der Niederlande, Singapurs und Südafrikas und Internationale Friedensakademie
18.-20. März	Regionale Konsultationen	Oslo	Norwegisches Institut für internationale Angelegenheiten und Zentrum für internationale Zusammenarbeit der New York University
28.-30. März	Arbeitstagung zu Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen und zu künftigen Bedrohungen der internationalen Sicherheit	Genf	Regierung der Schweiz
29. und 30. März	"Kleinwaffen und leichte Waffen"	Harriman	Stanley Foundation und Stiftung für die Vereinten Nationen
2.-4. April	Asiatisches Symposium auf hoher Ebene über Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel	Hangzhou (China)	Regierung Chinas
5. April	"Nukleare Rüstungskontrolle und Proliferation von Kernwaffen"	Cambridge (Vereinigte Staaten von Amerika)	Belfer-Zentrum für Wissenschaft und internationale Angelegenheiten der Harvard-Universität, Nuclear Threat Initiative und Stiftung für die Vereinten Nationen
8. April	Kontakte mit nichtstaatlichen Organisationen aus dem humanitären und Menschenrechtsbereich	New York	Friedrich-Ebert-Stiftung und Stiftung für die Vereinten Nationen
16. und 17. April	Staats- und Regierungsführung und Souveränität	Stanford	Stanford-Institut für internationale Studien
19. April	"Biologische Sicherheit"	Washington	Nationale Akademien der Wissenschaften der Vereinigten Staaten, Nuclear Threat Initiative und Stiftung für die Vereinten Nationen

<i>Datum (2004)</i>	<i>Tagung/Thema</i>	<i>Ort</i>	<i>Veranstalter</i>
21.-24. April	"Dialog über Sicherheit in Asien: Konzepte, Bedrohungen und Garantien nach dem 11. September"	Singapur	Singapur-Institut für internationale Angelegenheiten und Zentrum für internationale Zusammenarbeit der New York University
25.-27. April	Treffen zur Arbeit der Hochrangigen Gruppe auf der sechzigsten Tagung der ESCAP	Shanghai (China)	Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik
27.-29. April	Regionale Konsultationen	Addis Abeba	Inter-Africa Group und Zentrum für internationale Zusammenarbeit der New York University
30. April	Treffen auf hoher Ebene mit der Kommission der Afrikanischen Union	Addis Abeba	Sekretariat der Hochrangigen Gruppe und Büro des Vorsitzenden der Afrikanischen Union
2. Mai	Treffen mit afrikanischen Organisationen der Zivilgesellschaft	Addis Abeba	Sekretariat der Hochrangigen Gruppe
6. Mai	Kontakte zu nichtstaatlichen Organisationen der Zivilgesellschaft und für wirtschaftliche und soziale Entwicklung	New York	Friedrich-Ebert-Stiftung und Stiftung für die Vereinten Nationen
10. und 11. Mai	"Entwicklung, Armut und Sicherheit"	Warrenton (Vereinigte Staaten von Amerika)	Stanley Foundation und Stiftung für die Vereinten Nationen
13. und 14. Mai	Konferenz über Veränderungen am Sicherheitsrat	Washington	Institut für transatlantische Beziehungen der Johns-Hopkins-Universität
17.-19. Mai	"Staats- und Regierungsführung, Demokratie und freie Märkte"	Mexiko-Stadt	Instituto Tecnológico Autónomo de México, Friedrich-Ebert-Stiftung und Stiftung für die Vereinten Nationen
21.-23. Mai	"Die Vereinten Nationen, Regionalorganisationen und künftige Sicherheitsbedrohungen in Afrika"	Kapstadt (Südafrika)	Center for Conflict Resolution, Friedrich-Ebert-Stiftung und Stiftung für die Vereinten Nationen
24. und 25. Mai	"Neue Bedrohungen, neue Antworten"	Warschau	Regierung Polens
27.-29. Mai	"Die Vereinten Nationen und die neuen Bedrohungen: Neue Denksätze in Sicherheitsfragen"	Rom	Istituto Affari Internazionali, Aspen Institute Italia, Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente, Stiftung für die Vereinten Nationen und Interregionales Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für Kriminalität und Rechtspflege

<i>Datum (2004)</i>	<i>Tagung/Thema</i>	<i>Ort</i>	<i>Veranstalter</i>
2. Juni	"Umwelt und Sicherheit"	Washington	Woodrow Wilson International Center for Scholars und Stiftung für die Vereinten Nationen
8. und 9. Juni	"Ausbau der Kapazitäten der Vereinten Nationen für Krisenmanagement"	Kopenhagen	Regierung Dänemarks
11.-16. Juni	Neununddreißigste Konferenz über die Vereinten Nationen in der nächsten Dekade	Prouts Neck (Vereinigte Staaten von Amerika)	Stanley Foundation
17. und 18. Juni	"Armut und Sicherheit: Ein integrierter Ansatz"	London	London School of Economics and Political Science, Ministerium für Internationale Entwicklung (Vereinigtes Königreich) und Stiftung für die Vereinten Nationen
28. und 29. Juni	"Sicherheit für die untere Milliarde"	Oxford (Vereinigtes Königreich)	Oxford-Universität und Stanford-Institut für internationale Studien
1.-3. Juli	"Die Vereinten Nationen und die neuen Bedrohungen: Neue Denksätze in Sicherheitsfragen"	Neu-Delhi	Institute of Peace and Conflict Studies und Stiftung für die Vereinten Nationen
6. und 7. Juli	"Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel: interne Gewalt"	Kyoto (Japan)	Regierung Japans
11. und 12. September	"Bedrohungen, Herausforderungen und Reform: Ausbau der Sicherheit im Mittelmeer und in der Golfregion"	Kairo	Ägyptischer Rat für auswärtige Angelegenheiten, Al-Ahram-Zentrum für politische und strategische Studien, Stiftung für die Vereinten Nationen, Friedrich-Ebert-Stiftung, Istituto Affari Internazionali