

Kollektive Sicherheit

Zusammenfassung

Eine sicherere Welt:

Unsere gemeinsame Verantwortung

Bericht der vom Generalsekretär einberufenen Hochrangigen Gruppe
für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel



Vereinte Nationen

Eine sicherere Welt:
Unsere gemeinsame Verantwortung

Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen,
Herausforderungen und Wandel

– Zusammenfassung –



Vereinte Nationen
2004

Die Vereinten Nationen danken der Stiftung für die Vereinten Nationen
für die Unterstützung des Drucks dieser Publikation

Gestaltung: Gruppe Graphische Gestaltung
Hauptabteilung Presse und Information
Vereinte Nationen

Eine sicherere Welt: *Unsere gemeinsame Verantwortung*

Zusammenfassung

In seiner Rede vor der Generalversammlung im September 2003 wies der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, die Mitgliedstaaten eindringlich darauf hin, dass die Vereinten Nationen an einem Scheidepunkt angelangt seien. Sie hätten die Alternative, sich der Herausforderung durch neue Bedrohungen zu stellen oder aber Gefahr zu laufen, angesichts der wachsenden Gegensätze zwischen den Staaten und ihres einseitigen Vorgehens immer mehr an Relevanz einzubüßen. Aus diesen Überlegungen heraus schuf der Generalsekretär die Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, die neue Ideen über die Art der Politik und der Institutionen entwickeln sollte, die erforderlich sind, damit die Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert wirksam tätig sein können.

Die Hochrangige Gruppe entwirft in ihrem Bericht eine kühne neue Vision der kollektiven Sicherheit für das 21. Jahrhundert. Wir leben in einer Welt neuartiger und sich verändernder Bedrohungen, die 1945 bei der Gründung der Vereinten Nationen nicht vorhergesehen werden konnten, wie der Nuklearterrorismus oder der Zusammenbruch von Staaten durch das verhängnisvolle Zusammentreffen von Armut, Krankheit und Bürgerkrieg.

Heutzutage kommt die Bedrohung eines einzelnen Staates einer Bedrohung aller gleich. Die weltweite Wirtschaftsintegration bedeutet, dass ein schwerer Terroranschlag in irgendeinem Industrieland verheerende Folgen für das Wohlergehen von Millionen Menschen in den Entwicklungsländern hätte. Jeder der jährlich etwa 700 Millionen internationalen Flugpassagiere kann, ohne es zu wissen, Träger einer tödlichen Infektionskrankheit sein. Die Erosion der Staatskapazität in einem Land macht jeden Staat verwundbarer für grenzüberschreitende Bedrohungen wie Terrorismus und organisierte Kriminalität. Jeder Staat ist zur Gewährleistung seiner Sicherheit auf internationale Zusammenarbeit angewiesen.

Es gibt sechs Bündel von Bedrohungen, mit denen sich die Welt heute und in den kommenden Jahrzehnten wird befassen müssen:

- Kriege zwischen Staaten
- Gewalt innerhalb von Staaten, einschließlich Bürgerkriege, massive Menschenrechtsverletzungen und Völkermord
- Armut, Infektionskrankheiten und Umweltzerstörung
- Nukleare, radiologische, chemische und biologische Waffen
- Terrorismus
- Grenzüberschreitende organisierte Kriminalität

Die gute Nachricht ist, dass die Vereinten Nationen und unsere Einrichtungen der kollektiven Sicherheit gezeigt haben, dass sie funktionieren *können*. In den vergangenen 15 Jahren wurden mehr Bürgerkriege durch Verhandlungen beendet als in den 200 Jahren zuvor. In den 1960er Jahren glaubten viele, dass bis zum heutigen Zeitpunkt 15-25 Staaten Kernwaffen besitzen würden; der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen hat dazu beigetragen, dies zu verhindern. Mit Hilfe der Weltgesundheitsorganisation konnte die Ausbreitung von SARS gestoppt werden, bevor Zehntausende und vielleicht mehr Menschen der Krankheit zum Opfer gefallen wären.

Diese Leistungen können aber auch wieder zunichte gemacht werden, und diese Gefahr besteht, wenn wir nicht rasch handeln, um die Vereinten Nationen zu stärken, damit sie in Zukunft wirksam auf die ganze Bandbreite der bestehenden Bedrohungen reagieren können.

Vorbeugende Maßnahmen

Wenn wir die Herausforderung durch die heutigen Bedrohungen bewältigen wollen, müssen wir Ernst machen mit der Prävention; es hätte einfach zu gravierende Folgen, wenn wir zulassen würden, dass latente Bedrohungen manifest werden oder bestehende Bedrohungen sich weiter ausbreiten.

Die vorderste Verteidigungslinie eines Systems der kollektiven Sicherheit, das die Prävention ernst nimmt, muss die Entwicklung sein. Die Bekämpfung der **Armut** wird nicht nur Millionen von Menschenleben retten, sondern auch die Fähigkeit der Staaten zur Bekämpfung des Terrorismus, der organisierten Kriminalität und der Verbreitung von Kernwaffen stärken. Entwicklung bringt mehr Sicherheit für alle. Mit der Millenniums-Erklärung und dem Konsens von Monterrey verfügen wir über einen internationalen Rahmen für die Erreichung dieser Ziele, dessen Umsetzung jedoch nur schleppend vorangeht.

Eine der Prioritäten der Prävention muss die biologische Sicherheit sein. Die internationale Reaktion auf HIV/Aids war bestürzend langsam und es wurden beschämend geringe Mittel dafür aufgebracht. Wir müssen das Fortschreiten dieser Pandemie aufhalten und sie zurückdrängen. Aber damit ist es nicht getan. Das weltweite System zum Schutz der öffentlichen Gesundheit hat sich verschlechtert und ist kaum dafür gerüstet, uns vor bestehenden oder neu auftretenden tödlichen Infektionskrankheiten zu schützen. In dem Bericht wird eine groß angelegte Initiative zum Aufbau von Kapazitäten im öffentlichen Gesundheitswesen in den Entwicklungsländern, auf lokaler wie auch nationaler Ebene, empfohlen. Dies wird nicht nur unmittelbaren Nutzen bringen, indem Krankheiten in den Entwicklungsländern selbst verhütet und behandelt werden können, sondern gleichzeitig auch die Grundlage für eine wirksame weltweite Abwehr des Bioterrorismus und massiver natürlicher Ausbrüche von Infektionskrankheiten schaffen.

Die Verhütung von **Kriegen innerhalb von Staaten wie auch zwischen Staaten** liegt ebenfalls im kollektiven Interesse aller. Wenn wir dabei in Zukunft erfolgreicher sein wollen, werden die Vereinten Nationen ihre Fähigkeit zu vorbeugender Diplomatie und Vermittlung spürbar verbessern müssen. Wir müssen auf der von den Regionalorganisationen geleisteten Arbeit aufbauen, um strenge Normen zum Schutz der Regierungen vor verfassungswidrigen Umstürzen und zum Schutz der Rechte von Minderheiten zu schaffen. Wir werden außerdem gemeinsam neue Wege finden müssen, um die Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen zu regeln, da diese Anlass zu Rivalitäten gibt, die häufig Konflikte auslösen.

Die Verhinderung der Ausbreitung und des Einsatzes **nuklearer, biologischer und chemischer Waffen** ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine sicherere Welt. Dies bedeutet, dass es uns besser gelingen muss, die Nachfrage nach diesen Waf-

fen zu verringern und das Angebot an Waffenmaterial zu beschränken. Es bedeutet, dass bestehende Vertragsverpflichtungen eingehalten werden müssen, auch diejenigen, die sich auf Abrüstungsverhandlungen beziehen. Und es bedeutet, dass internationale Übereinkünfte durchgesetzt werden müssen. Der Bericht enthält konkrete Empfehlungen zur Schaffung von Anreizen für Staaten, auf die Entwicklung einheimischer Kapazitäten für die Urananreicherung und Wiederaufarbeitung zu verzichten. Darin werden mit Nachdruck Verhandlungen über eine neue Vereinbarung gefordert, die es der Internationalen Atomenergie-Organisation ermöglichen würde, als Garant für die Versorgung ziviler Kernenergienutzer mit spaltbarem Material zu Marktpreisen zu fungieren, und die Regierungen werden aufgefordert, freiwillig ein zeitlich befristetes Moratorium für den Bau neuer Urananreicherungs- und Wiederaufarbeitungsanlagen in Kraft zu setzen, während die gegenwärtigen Lieferanten im Gegenzug die Belieferung mit spaltbarem Material garantieren müssten.

Der **Terrorismus** stellt eine Bedrohung für alle Staaten und für die Vereinten Nationen als Ganzes dar. Neue Aspekte dieser Bedrohung – einschließlich der Herausbildung eines weltweiten terroristischen Netzwerks und der Möglichkeit des Einsatzes nuklearer, biologischer oder chemischer Waffen durch Terroristen – erfordern eine neue Antwort. Die Vereinten Nationen haben nicht alles getan, was sie tun können. Sie werden in dem Bericht daher nachdrücklich aufgefordert, eine Strategie der Terrorismusbekämpfung zu entwickeln, die die Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit achtet. Eine solche Strategie muss Zwangsmaßnahmen beinhalten, soweit sie erforderlich sind, und sie muss neue Instrumente schaffen, um den Staaten bei der Bekämpfung der Bedrohung auf innerstaatlicher Ebene behilflich zu sein. Der Bericht gibt eine klare Definition des Terrorismus mit dem Hinweis, dass dieser unter keinen Umständen gerechtfertigt werden kann, und fordert die Generalversammlung der Vereinten Nationen auf, ihre Spaltungen zu überwinden und endlich ein umfassendes Übereinkommen über den Terrorismus zu verabschieden.

Die Ausbreitung der **grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität** macht alle anderen Bedrohungen noch gefährlicher. Terroristen bedienen sich organisierter krimineller Gruppen, um Geld, Menschen und Material über den ganzen Erdball zu verschieben. Regierungen und Rebellen verkaufen mit Hilfe krimineller Gruppen natürliche Ressourcen, um Kriege zu finanzieren. Die Korruption erschwert es den Staaten, der Rechtsstaatlichkeit Geltung zu verschaffen. Die Bekämpfung der organisierten Kriminalität ist eine wesentliche Voraussetzung, um den Staaten beim Aufbau der Fähigkeit zur Wahrnehmung ihrer souveränen Verantwortlichkeiten – und zur Bekämpfung des verabscheuenswürdigen Menschenhandels – behilflich sein zu können.

Reaktion auf die Bedrohungen

Gewiss kann es vorkommen, dass die Prävention misslingt. Dann wird es manchmal unumgänglich sein, auf Bedrohungen mit militärischen Mitteln zu reagieren.

Die Charta der Vereinten Nationen gibt einen klaren Rahmen für die **Anwendung von Gewalt** vor. In Artikel 51 ist das naturgegebene Recht der Staaten zur Selbstverteidigung verankert. Altes Völkergewohnheitsrecht besagt ganz klar, dass Staaten militärische Maßnahmen ergreifen können, falls ein angedrohter Angriff unmittelbar bevorsteht, nicht auf andere Weise abgewendet werden kann und die eingesetzten Mittel verhältnismäßig sind. Der Sicherheitsrat ist befugt, präventiv tätig zu werden, hat dies jedoch nur selten getan. In Zukunft wird er möglicherweise bereit sein müssen, proaktiver zu handeln und früher entschlossene Maßnahmen zu ergreifen. Staaten, die befürchten, dass entfernte Bedrohungen akut

werden, sind gehalten, diese Besorgnisse dem Sicherheitsrat zur Kenntnis zu bringen.

Der Bericht unterstützt die sich herausbildende Norm der **Verantwortung für den Schutz** von Zivilpersonen vor umfangreichen Gewalttätigkeiten – eine Verantwortung, die in erster Linie den nationalen Behörden obliegt. Wenn ein Staat beim Schutz seiner Zivilbevölkerung versagt, entsteht eine Verantwortung für die internationale Gemeinschaft, ihrerseits tätig zu werden, sei es durch humanitäre Einsätze, Überwachungsmissionen, diplomatischen Druck – und erforderlichenfalls durch die Anwendung von Gewalt, allerdings nur als letztes Mittel. Im Falle eines Konfliktes oder der Anwendung von Gewalt besteht außerdem eine klare internationale Verpflichtung zum Wiederaufbau zerrütteter Gesellschaften.

Der Einsatz von Militärkapazitäten – für die **Friedenssicherung** ebenso wie für die Friedensdurchsetzung – hat sich als wertvolles Instrument erwiesen, um Kriege zu beenden und die Sicherheit der Staaten in der Nachkriegszeit zu gewährleisten. Indessen hat die Gesamtzahl der weltweit zur Verfügung stehenden Friedenssicherungskräfte einen gefährlichen Tiefstand erreicht. Allein um in den bestehenden Konflikten die Aufgabe der Friedenssicherung angemessen erfüllen zu können, wäre weltweit fast die doppelte Anzahl an Friedenssicherungskräften erforderlich. Die entwickelten Staaten tragen hier eine besondere Verantwortung, und sie sollten mehr tun, um ihre Armeen umzubilden und Einheiten zu schaffen, die für Friedenseinsätze geeignet sind. Wenn wir die vor uns liegenden Herausforderungen bewältigen wollen, werden mehr Staaten abrufbereite Kontingente für Zwecke der Vereinten Nationen sowie Luft- und andere strategische Transportkapazitäten zur Unterstützung von Friedenseinsätzen bereithalten müssen.

Nach dem Ende eines Krieges kommt der **Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit** eine entscheidende Bedeutung zu. Die Vereinten Nationen haben diesem äußerst wichtigen Problem häufig zu wenig Aufmerksamkeit und zu wenig Ressourcen gewidmet. Eine erfolgreiche Friedenskonsolidierung erfordert die Entsendung von Friedenssicherungskräften mit dem richtigen Mandat und ausreichenden Fähigkeiten zur Abschreckung eventueller Quertreiber, Mittel für Demobilisierung und Entwaffnung in den Friedenssicherungshaushalten, einen neuen Treuhandfonds für die Schließung gravierender Lücken bei der Rehabilitation und Wiedereingliederung von Kombattanten und für sonstige erste Wiederaufbaumaßnahmen sowie die Betonung des Aufbaus staatlicher Institutionen und Kapazitäten, vor allem im Bereich der Rechtsstaatlichkeit. Diesen Auftrag erfolgreich auszuführen, sollte eine der Hauptaufgaben der Vereinten Nationen sein.

Vereinte Nationen für das 21. Jahrhundert

Damit diese Herausforderungen bewältigt werden können, müssen die bestehenden Institutionen der Vereinten Nationen besser funktionieren. Dazu bedarf es einer Neubelebung der **Generalversammlung** und des **Wirtschafts- und Sozialrats**, um sicherzustellen, dass sie die ihnen zugeordnete Rolle wahrnehmen, und der Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit der **Menschenrechtskommission**.

Darüber hinaus ist es notwendig, die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit des **Sicherheitsrats** zu erhöhen, indem dafür gesorgt wird, dass seine Zusammensetzung die Realitäten der heutigen Welt besser widerspiegelt. In dem Bericht werden die Grundsätze genannt, die eine solche Reform leiten sollen, und zwei Modelle zu ihrer Verwirklichung vorgelegt, eines mit neuen ständigen Mitgliedern ohne Vetorecht, das andere mit neuen Sitzen für eine erneuerbare vierjährige Amtszeit. In beiden Fällen ist vorgesehen, dass die Reform im Jahr 2020 überprüft werden muss.

Wir brauchen außerdem neue Institutionen, um den sich ändernden Herausforderungen begegnen zu können. Der Bericht empfiehlt die Schaffung einer **Kommission für Friedenskonsolidierung**, eines neuen Mechanismus innerhalb der Vereinten Nationen, der sich auf den Sicherheitsrat und den Wirtschafts- und Sozialrat, die Geber und die nationalen Behörden stützen würde. In enger Zusammenarbeit mit den Regionalorganisationen und den internationalen Finanzinstitutionen könnte eine solche Kommission eine entscheidende Lücke schließen, indem sie Ländern, die einen Konflikt überwunden haben, die erforderliche Aufmerksamkeit widmet. Außerhalb der Vereinten Nationen könnte ein Forum, das die Führer der 20 größten Volkswirtschaften der entwickelten Länder wie auch der Entwicklungsländer an einen Tisch bringt, zu einer kohärenten Lenkung der internationalen Geld-, Finanz-, Handels- und Entwicklungspolitik beitragen.

Eine bessere Zusammenarbeit mit den **Regionalorganisationen** ist ebenfalls unerlässlich, und der Bericht nennt eine Reihe von Grundsätzen, die eine besser strukturierte Partnerschaft zwischen ihnen und den Vereinten Nationen regeln sollten.

Darüber hinaus soll die wichtige Rolle des Generalsekretärs auf dem Gebiet des Friedens und der Sicherheit gestärkt werden. Um wirksamer handeln zu können, sollte der Generalsekretär erheblich mehr Ermessensspielraum bei der Verwaltung des Sekretariats erhalten und gleichzeitig zu einer entsprechenden Rechenschaftslegung verpflichtet werden. Er benötigt außerdem bessere Unterstützung bei seiner Vermittlerrolle und neue Kapazitäten für die Ausarbeitung einer wirksamen Friedenskonsolidierungsstrategie. Gegenwärtig gibt es eine Stellvertretende Generalsekretärin; mit einem zweiten, für Frieden und Sicherheit zuständigen Stellvertreter würde der Generalsekretär über die Kapazität verfügen, sowohl die Aufsicht über die Aufgaben der Vereinten Nationen im Sozial, Wirtschafts- und Entwicklungsbereich wie auch die Aufsicht über ihre zahlreichen Friedens- und Sicherheitsaufgaben wahrzunehmen.

Der künftige Weg

Der Bericht ist nicht das Ende eines Prozesses, sondern der Anfang. Das Jahr 2005 wird den Mitgliedstaaten eine bedeutende Gelegenheit bieten, die Empfehlungen des Berichts zu erörtern und auf ihnen aufzubauen; einige davon werden Gegenstand eines Gipfeltreffens der Staatsebene sein. Die Errichtung einer sichereren Welt erfordert jedoch wesentlich mehr als einen Bericht oder ein Gipfeltreffen. Sie erfordert Ressourcen, die dem Ausmaß der vor uns liegenden Herausforderungen angemessen sind, langfristiges und nachhaltiges Engagement und vor allem Führungskraft, sowohl in den einzelnen Staaten als auch in den zwischenstaatlichen Beziehungen.