

Die UNO vor der grossen Reform



# Kollektive Sicherheit im 21. Jahrhundert

Veränderung und Weiterentwicklung nach 60 Jahren

SCHWEIZERISCHER FRIEDENSRAT  
60 Jahre • 1945–2005

## Ist 2005 das grosse Reformjahr der UNO?

Im September dieses Jahres feiern die Vereinten Nationen in New York ihr 60-jähriges Bestehen. Nachdem der erste Versuch mit dem Völkerbund in der Zwischenkriegszeit durch die Achsenmächte und Japan zerschmettert worden war, weckte nach den Schrecken des Zweiten Weltkrieges die Gründung der UNO 1945 mit ihrer Charta, die den Krieg als Mittel der Politik für die einzelnen Staaten ächtet, die Hoffnung auf ein wirksameres System kollektiver Sicherheit.

Trotz ständigen Krisen und öfterem schwerem Versagen des Sicherheitsrates bei Kriegen und Völkermorden hat die UNO bis heute Bestand, weitete sie ihr Aufgabengebiet auf fast alle Probleme der Menschheit aus, erhob die Menschenrechte zum verbindlichen Völkerrecht, wurde nach der Entkolonialisierung und der Überwindung der ost-westlichen Spaltung nach 1989 wirklich universal. Dabei hat sie sich immer wieder neuen Herausforderungen gestellt. Inzwischen stehen die Vereinten Nationen und ihre Organisationen als internationale Vermittlerin ohne Alternative da.

## Die Irak-Debatte bewies die Notwendigkeit der UNO

Nicht zuletzt im Vorfeld des Irak-Krieges zeigte sich die Bedeutung der UNO: Die Vereinigten Staaten, aktivstes Gründungsmitglied der UNO, ignorierten zwar die Beschlüsse des Sicherheitsrates und verletzen mit ihrem präventiven Krieg die UNO-Charta grundlegend, doch hat das monatelange Ringen beispielhaft gezeigt, worum es bei den nie endenden Bemühungen um das internationale Völkerrecht geht und wie zentral diese Grundsätze sind. Leider demonstrierte es auch, dass die Eigeninteressen der Grossmächte nur zu oft über das Wohl der Völkergemeinschaft gestellt werden.

Generalsekretär Kofi Annan hat sich zum 60. Geburtstag der UNO das Ziel gesetzt, mit einer Reihe von Reformen die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts anzugehen. Dazu gehört nicht nur eine Neuordnung des Sicherheitsrates, sondern eine generelle Stärkung des UNO-Engagements zur Friedenssicherung und zur Verwirklichung der Millenniumsziele.

In diesem Booklet geben wir einen Überblick über die wichtigsten Reformziele der UNO und dokumentieren die Erwägungen und Vorschläge der von Annan eingesetzten Reformkommission zur Vertiefung der kollektiven Sicherheit. Wir möchten die Bedeutung, Aktualität und Ausrichtung der aktuellen Reformdebatten für die Entwicklung einer weltweiten Friedensordnung konzentriert aufzeigen.

**Schweizerischer Friedensrat, Juni 2005**

Einleitung	2
Die UNO vor der grossen Reform	4
Der neue Sicherheitsrat	6
Der Menschenrechtsrat	8
Die Kleinwaffenkontrolle	9
<b>Dokumentation</b>	
Der neue Sicherheitskonsens	12
Die drei Säulen der Sicherheit	13
Die sechs Menschheitsbedrohungen	15
Die Gewaltermächtigung	16
Die Präambel der UNO-Charta	19
Die fünf Leitlinien 'legitimer Gewalt'	20
Die Frage der Rechtmässigkeit	22
Die präemptive und präventive Gewalt	24
Weitere Materialien / Impressum	28

## Die langen Reformbemühungen der UNO

Die Bemühungen um eine grundlegende Reform der UNO und des Sicherheitsrates sind nicht neu, seit langem umstritten waren insbesondere dessen Grösse und Zusammensetzung sowie die Einrichtung der Ständigen Sitze und des Vetorechts der Grossmächte. Die Reformdebatte schleppte sich durch die 1990er-Jahre in einem eigens von der Generalversammlung eingerichteten Ausschuss und gipfelte im «Brahimi-Report» vom August 2000, der eine umfassende Reform der kollektiven Sicherheit postulierte.

UNO-Generalsekretär Kofi Annan kündigte der Generalversammlung im September 2003, zwei Jahre nach 09/11, einen neuen Anlauf an, denn die UNO sei an einer Weggabelung angelangt, die ebenso bedeutsam wie ihr Gründungsjahr sei. Den globalen entwicklungs- und sicherheitspolitischen Herausforderungen sei sie nur mit umfassenden Reformen der eigenen Strukturen gewachsen.

## Ein Jubiläumsgeschenk?

Zum 60-jährigen Jubiläum präsentiert Annan nun ein umfangreiches Reformpaket mit über hundert Empfehlungen zur po-

### Der Bericht der UNO-Reformkommission

Die von Kofi Annan eingesetzte «Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel (High Level Panel)» mit Experten aus 16 Ländern legte 2.12.04 den Bericht «Eine sicherere Welt – unsere gemeinsame Verantwortung» vor. Unter dem Vorsitz des früheren thailändischen Premierministers Anand Panyarachun und geleitet vom Sekretariat unter dem New Yorker Professor Stephen Stedman rang die Kommission, der u.a. Robert Badinter, Gro Harlem Brundtland, Jewgenij Primakow, Amre Moussa, Enrique Iglesias, Qichen Quian und Brent Scowcroft angehörten, um einen breiten Konsens. Sie stützte sich auf unzählige Befragungen, Dokumente, Studien, auch von NGOs, Fachtagungen und regionale Konsultationen. Vom 13.–15. Februar 04 traf sie sich beispielsweise auf Einladung Micheline Calmy-Reys auf dem Mont Pèlerin zu einer Arbeitstagung, vom 28.–30. März 04 fand eine regionale Konsultation in Genf statt.

## Die Millennium-Entwicklungsziele der UNO

- 1 Extreme Armut und Hunger bis 2015 beseitigen
- 2 Grundschulbildung für alle gewährleisten
- 3 Gleichstellung von Frauen fördern und Frauen stärker ermächtigen
- 4 Kindersterblichkeitsrate senken
- 5 Gesundheit von Müttern verbessern
- 6 HIV/AIDS, Malaria und andere Seuchen bekämpfen
- 7 Eine ökologisch nachhaltige Entwicklung gewährleisten
- 8 Eine globale Partnerschaft für Entwicklung fördern

litischen und institutionellen Stärkung der Weltorganisation, das ein von ihm bestelltes Expertengremium vorgelegt hatte. Dessen Bericht (siehe Kasten) legt den Schwerpunkt auf einen zeitgemässen Begriff kollektiver Sicherheit und erweitert ihn durch den Einbezug der weltweiten Bedrohungen wie Armut, Umweltzerstörung, Menschenrechtsverletzungen und innerstaatliche Kriege. Dringend mahnt er deshalb auch die Erfüllung der auf dem Millenniums-Gipfel der UNO vor fünf Jahren beschlossenen Ziele zur Halbierung der Armut bis 2015 an.

### «In grösserer Freiheit»

Am 21. März 2005 hat Generalsekretär Annan die meisten dieser Empfehlungen an die 59. Generalversammlung vom September 2005 aufgenommen. Sein Bericht «In grösserer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle» bündelt diese Empfehlungen zu Anträgen an die Weltversammlung und wurde von ihm in einigen Punkten noch erweitert. So geht er über die Reform der Menschenrechtskommission hinaus und nimmt mit der Bildung eines UNO-Menschenrechtsrates einen von der Schweizer UNO-Delegation verfolgten Vorstoss dezidiert auf.

Im Folgenden geben wir einen Überblick über die wichtigsten Reformanliegen des Generalsekretärs, die weit über eine Neuordnung des Sicherheitsrates hinausgehen.

## 1. Die Neuordnung des Sicherheitsrates

Bei den früheren Reformvorschlägen erwies sich rasch, dass eine Überwindung der bisherigen Besitzstände und eine demokratischere Regelung des Sicherheitsrates keinerlei Aussicht auf Zustimmung hatte, sondern höchstens eine Erweiterung über die fünf ständigen Vetomächte hinaus in Frage kam. Konkret stellt nun Annans Kommission, die hier zu keinem Konsens kam, zwei Modelle einer Neuordnung des Sicherheitsrates vor, die zwar beim Vetorecht der Grossmächte, welches den bisherigen fünf USA, Russland, China, Frankreich und Grossbritannien vorbehalten bleibt, nichts ändern und auch die ständigen Mitglieder beibehalten, aber die historische Aufteilung auf die Gründermächte zugunsten einer regionalen Verteilung aufbrechen und erweitern.

Die bisherige Aufteilung aus den Zeiten des Kalten Krieges wird bei beiden Modellen zugunsten der vier geografischen Regionen Afrika (inkl. arabische Staaten), Asien und Pazifik (inkl. Australien/Neuseeland), Europa (inkl. Russland) und Amerika (USA, Kanada, Südamerika) aufgehoben.

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:

Modell A		Sitze mit 2-jähriger nicht erneuerbarer Amtszeit			
Region	Zahl der Staaten	Ständige Sitze (wie bisher)	Ständige Sitze neu (ohne Veto)	Amtszeit	Gesamt
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>

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:

<b>Modell B</b>			Sitze mit 4-jähriger (erneuerbarer) Amtszeit	Sitze mit 2-jähriger (nicht ern.) Amtszeit	Gesamt
Region	Zahl der Staaten	Ständige Sitze (wie bisher)			
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 A</b>	<b>191</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>24</b>

*Tabelle: UNO-Reformbericht 04*

## 2. Kriterien für eine humanitäre Intervention festlegen

Diese gemässigte Neuordnung des Sicherheitsrates steht allerdings – entgegen dem bereits ausgebrochenen Gerangel verschiedener Anwärterstaaten für einen neuen ständigen Sitz – nicht im Zentrum des Reformberichts. Die Kommission plädiert insbesondere für die Annahme eines strengen Kriterienkatalogs für den Einsatz von Gewaltmitteln (siehe Seite 18), versucht eine genauere Definition des Terrorismus und hält nachdrücklich am Verbot des Angriffskrieges in der UNO-Charta fest, definiert allerdings einige Voraussetzungen für einen «präemptiven» bzw. präventiven Einsatz als letztes Mittel zur Selbstverteidigung.

## 3. Kommission für Friedenskonsolidierung

Im Weiteren regt der Reformbericht die Bildung einer Kommission für Friedenskonsolidierung beim Sicherheitsrat an, deren Kernaufgabe es wäre, «besonders belastete Länder zu ermitteln, in denen die Gefahr des Zusammenbruchs des Staates besteht, proaktive Unterstützung zu organisieren, um eine solche Entwicklung zu verhindern, beim Übergang von

der Konfliktphase zur Friedenskonsolidierung behilflich zu sein und die Konsolidierung nach einem Konflikt in geordnete Bahnen zu lenken und so lange wie nötig aufrechtzuerhalten».

## **4. Stärkung der UNO-Friedensmissionen**

Es sollen auch mehr Gelder und Ressourcen für die Einsätze der friedenserhaltenden Massnahmen von den Mitgliedern zur Verfügung gestellt werden. So sollen die Streitkräfte der industrialisierten Länder sukzessive umgebaut werden und vermehrt Anteile für UNO-Einsätze – bis zu 10 % – ausgerüstet und ausgebildet werden. Daneben schlägt die Kommission eine Reihe weiterer Reformen zur institutionellen Stärkung der UNO und ihrer Missionen vor – insgesamt über hundert.

## **5. Bildung eines Menschenrechtsrates**

Die Idee, einen eigenständigen Menschenrechtsrat zu schaffen, war vom Aussenpolitischen Departement unseres Landes mit Nachdruck verfolgt worden; im Frühjahr 2003 wurde der Berner Völkerrechtler Walter Kälin mit einer solchen Studie beauftragt, die als Grundlage für Interventionen des neuen UNO-Botschafters Peter Maurer in den New Yorker Reformdebatten dienen. Bundesrätin Calmy-Rey traf sich im September 2004 mit der Reformkommission und trieb die Initiative weiter voran. Die ungläubwürdige und blockierte UNO-Menschenrechtskommission soll aufgelöst und durch einen Menschenrechtsrat ersetzt werden, der ein vergleichbares Gewicht wie der Sicherheitsrat hätte und wie die Menschenrechtskommission in Genf angesiedelt wäre. Kofi Annan schlägt nun vor, die Menschenrechtskommission durch einen kleineren, ständigen Menschenrechtsrat zu ersetzen und ihm dadurch mehr Autorität zu geben.

## **6. Sorge um die Kontrolle der Atomwaffen**

Grosses Gewicht legt Annan auch auf die Kontrolle der Atomwaffen, seine Warnungen und Anregungen sind nach dem Scheitern der siebten Überprüfungskonferenz des Atomsperrvertrages im Mai dieses Jahres besonders eindringlich. Einen speziellen Absatz widmet der Generalsekretär auch

## 2006: Endlich Kleinwaffenübereinkunft schaffen

«Von der Anhäufung und Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen geht nach wie vor eine schwerwiegende Bedrohung des Friedens, der Stabilität und der nachhaltigen Entwicklung aus. Seit der Verabschiedung des Aktionsprogramms zur Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen im Jahr 2001 ist das Bewusstsein für das Problem gestiegen, und verschiedene Initiativen zu seiner Bewältigung wurden eingeleitet.

Wir müssen jetzt wirkliche Fortschritte erzielen, indem wir sicherstellen, dass Waffenembargos besser durchgesetzt werden, indem wir Programme für die Entwaffnung ehemaliger Kombattanten stärken und indem wir ein rechtsverbindliches internationales Übereinkommen zur Regelung der Kennzeichnung und Rückverfolgung von Kleinwaffen und leichten Waffen und ein entsprechendes Übereinkommen zur Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung unerlaubter Waffenvermittlungsgeschäfte aushandeln.

Ich fordere die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, sich spätestens bei der Überprüfungskonferenz des Aktionsprogramms im kommenden Jahr auf ein Übereinkommen zur Regelung der Kennzeichnung und Rückverfolgung zu einigen und die Verhandlungen über ein Übereinkommen über unerlaubte Waffenvermittlungsgeschäfte zu beschleunigen.»

*Kofi Annan, In grösserer Freiheit*

den Kleinwaffen und Landminen, wo er ultimativ Fortschritte von den Vertragsstaaten fordert (siehe oben).

## 7. Weitere Reformvorschläge: Das UNO-Parlament

Es gibt unzählige weitere Reformvorschläge für die UNO-Generalversammlung, eingereicht von Personen, Gruppen und Nichtregierungsorganisationen, unter ihnen der Vorstoss des Berliner «Komitees für eine demokratische UNO für die Einführung einer parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen. In einem offenen Brief an Kofi Annan vom 8. Februar 2005 unterstützte die Mehrheit der Schweizer ParlamentarierInnen unter dem Titel «Internationale Demokratie entwickeln» diese Reformeingabe. Ihnen schwebt ein 700-

bis 900-köpfiges Gremium vor, in dem vier bis fünf Sitze von der Schweiz besetzt werden könnten. Damit erhoffen sich die InitiantInnen eine Erhöhung der Akzeptanz und Legitimation der Weltorganisation.

## **Welche Aussichten für die Reformen?**

Für die entscheidenden Reformen braucht es eine Änderung der UNO-Charta, die nur mit einer Zweidrittelmehrheit der Mitgliedsländer an der Generalversammlung möglich ist – eine sehr hohe Hürde. Es ist deshalb zweifelhaft, dass die von Kofi Annan jetzt eingeforderten Reformen bereits im Herbst beschlossen werden. Als Leitplanken für eine Modernisierung der 60-jährigen alten Institution dienen sie aber für die Debatten der nächsten Jahre.

*Peter Weishaupt*

### **Alte und neue Reformvorschläge des Friedensrates**

«Mehr Frieden dank einer gestärkten und demokratisierten UNO» nannte sich ein 21-Punkte-Programm zum 50-jährigen Jubiläum der UNO, das im Mai 1995 an einer Friedensratstagung in Bern von entwicklungspolitischen und Friedensorganisationen aufgestellt wurde und gleich anfangs feststellte, dass «die Reform der UNO überfällig» sei. Ausser der Forderung nach dem UNO-Beitritt der Schweiz hat der Katalog wenig an Aktualität eingebüsst. Umfangreiche Postulate an die schweizerische Politik haben wir in unserer Vernehmlassung zum UNO-Beitritt vom 31.10.2000 formuliert und in der Broschüre «Abschied vom Inseldasein» publiziert. Im Jahresbericht 01/02 entwickeln wir zur Menschenrechts- und Friedenspolitik der Schweiz in der UNO konkrete Anliegen (alle Publikationen auf dem SFR-Sekretariat erhältlich).



## Grundlegende Analyse der kollektiven Sicherheit

Die UNO-Expertenkommission analysiert in ihrem Bericht die Grundlagen der kollektiven Sicherheit gründlich, kritisiert vergangene Entwicklungen und Verstöße gegen ihre Prinzipien schonungslos und präzisiert luzide die völkerrechtlichen Bedingungen, Voraussetzungen, Legitimitätskriterien und Anforderungen für den letztmöglichen Einsatz von Gewaltmitteln durch oder mit Ermächtigung der UNO. Diese Überlegungen, Formulierungen und Empfehlungen scheinen uns derart zentral für eine zeitgemäße Ausgestaltung der alten Idee der gemeinsamen Sicherheit, dass wir nachfolgend die

- zusammenfassenden **Ausführungen zu einem neuen Sicherheitskonsens** ab Seite 12,
- die **Leitlinien für einen legitimen Gewalteinsatz** ab Seite 16 und
- die **Überlegungen zu präemptiver und präventiven Gewalt** ab Seite 24 auszugsweise dokumentieren.

Bezugsangaben zum gesamten Bericht «Eine sicherere Welt» sowie zu weiteren Materialien zur UNO-Reform finden Sie auf der letzten Umschlagseite dieses Booklets.

## Auf dem Weg zu einem neuen Sicherheitskonsens

In der Einleitung des UNO-Reformberichtes 2004 werden die tragenden Säulen der kollektiven Sicherheit in Erinnerung gerufen und deren Weiterentwicklung skizziert (Untertitel Redaktion):

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.

### Von der staatlichen zur menschlichen Sicherheit

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».

### **Ein umfassendes Verständnis von kollektiver Sicherheit**

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 drei Säulen der kollektiven Sicherheit**

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.

## **Keine kollektive Sicherheit nur für die Reichen**

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 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, biologische Waffen
- Terrorismus
- grenzüberschreitende organisierte Kriminalität

## **Die wichtigste Herausforderung ist die Prävention**

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. ●

## **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.

## **Gegen eine Änderung der UNO-Charta**

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.

## **Fünf Leitlinien bei der Anwendung von Gewalt**

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 – *siehe die beiden Seiten 20/21* – 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.

### **Notwendigkeit der Friedenskonsolidierung**

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 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

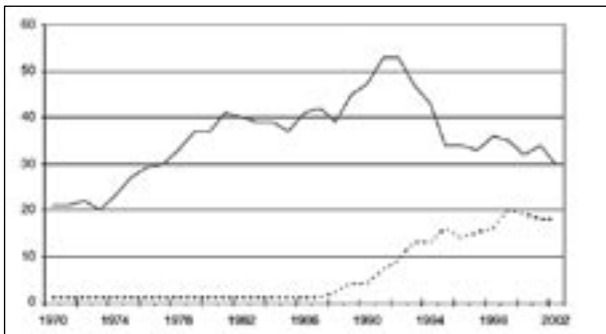
Organisation der Vereinten Nationen folgendermassen: «Wir alle – mögen wir noch so stark sein – müssen anerkennen, dass wir uns nicht erlauben dürfen, immer so zu handeln wie es uns gefällt.»

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 ziem-

## Beendigung von Bürgerkriegen und Konsolidierung des Friedens 1970–2002

- Zahl der Bürgerkriege
- - - Zahl der Friedenssicherungseinsätze und Friedenskonsolidierungsmissionen in Bürgerkriegen



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

licher 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.

*UNO-Reformbericht 04* ●

### **Die Präambel der UNO-Charta**

«Wir, die Völker der Vereinten Nationen – fest entschlossen, künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren, die zweimal zu unseren Lebzeiten unsagbares Leid über die Menschheit gebracht hat, unseren Glauben an die Grundrechte des Menschen, an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit, an die Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie von allen Nationen, ob groß oder klein, erneut zu bekräftigen, Bedingungen zu schaffen, unter denen Gerechtigkeit und die Achtung vor den Verpflichtungen aus Verträgen und anderen Quellen des Völkerrechts gewahrt werden können, den sozialen Fortschritt und einen besseren Lebensstandard in grösserer Freiheit zu fördern, und für diese Zwecke Duldsamkeit zu üben und als gute Nachbarn in Frieden miteinander zu leben, unsere Kräfte zu vereinen, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren, Grundsätze anzunehmen und Verfahren einzuführen, die gewährleisten, dass Waffengewalt nur noch im gemeinsamen Interesse angewendet wird, und internationale Einrichtungen in Anspruch zu nehmen, um den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt aller Völker zu fördern – haben beschlossen, in unserem Bemühen um die Erreichung dieser Ziele zusammenzuwirken.»

*Präambel der Charta der Vereinten Nationen  
unterzeichnet in San Francisco am 26. Juni 1945*

## **Kriterien für einen legitimen Gewalteinsatz**

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.

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.

## **Beste Voraussetzungen für einen Konsens schaffen**

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*.

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 geardete Entscheidung des Sicherheitsrat hergestellt und die Möglichkeit einer Umgehung des Sicherheitsrats durch einzelne Mitgliedstaaten weitestgehend ausgeräumt werden.

## Die fünf Fragen der Legitimität für einen Militäreinsatz

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?

## Anwendung von Gewalt: Regeln und Leitlinien

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.

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.

## Die Frage der Rechtmässigkeit

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».

In den ersten 44 Jahren des Bestehens der Vereinten Nationen verstiessen Mitgliedstaaten oft gegen diese Regeln und wandten buchstäblich Hunderte von Malen militärische Gewalt an, wobei ein blockierter Sicherheitsrat nur sehr wenige Resolu-

tionen 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.

### **Drei schwierige Fragen zur Selbstverteidigung**

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.

### **Artikel 51 der Charta und die Selbstverteidigung**

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 Massnahmen 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 feindseli-

ger Absicht erfolgende Erwerb der Fähigkeit zur Herstellung von Nuklearwaffen.

## **Präemptive und präventive Gewaltanwendung**

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).

## **Kein einseitiges Vorgehen**

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.

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.

## **Kapitel VII der Charta und externe Bedrohungen**

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.

## **Die Horrorszenarien des 21. Jahrhunderts**

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.

## Ein kluges und legitimes Vorgehen?

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.

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.

## Mangelndes Vertrauen in den Sicherheitsrat

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.

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.

*UNO-Reformbericht 04* ●

### **Kofi Annan zum Irak-Krieg**

«Die Ereignisse der letzten Jahre haben ausserdem zu einem Nachlassen des öffentlichen Vertrauens in die Vereinten Nationen selbst geführt – auch wenn dies aus entgegengesetzten Gründen geschah. So empfanden beide Seiten der Debatte über den Irak-Krieg, dass die Organisation sie im Stich gelassen habe – aus der Sicht der einen, weil sie ihre eigenen Resolutionen nicht durchsetzte, und aus der Sicht der anderen, weil sie nicht in der Lage war, einen verfrühten oder unnötigen Krieg zu verhindern. Indessen üben die meisten Menschen gerade deshalb Kritik an den Vereinten Nationen, weil sie eben der Meinung sind, dass diese Organisation für unsere Welt lebenswichtig ist. Dem sinkenden Vertrauen in die Institution steht ein wachsender Glaube an die Wichtigkeit eines wirksamen Multilateralismus gegenüber.»

*Kofi Annan, In grösserer Freiheit*

- Der Bericht «**Eine sicherere Welt** – unsere gemeinsame Verantwortung» der von Kofi Annan eingesetzten UNO-Reformkommission vom 2.12.04 ist in deutscher Übersetzung als PDF-Dokument auf unserer Website abrufbar,
- ebenso Annans Anträge an die Generalversammlung unter dem Titel «**In grösserer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle**».
- [www.friedensrat.ch](http://www.friedensrat.ch): Auf unserer Website ist eine Reihe weiterer Texte zur UNO-Reform zu finden,
- so der soeben publizierte dritte Bericht «**Die Schweiz und die UNO**» des EDA oder das **Strategiepapier** für ein UNO-Parlament, und in der
- Nr. 1/05 unseres Friedensmagazins friZ wirft der Genfer UNO-Korrespondent **Andreas Zumach** einen kritischen Blick auf die Sicherheitsratsdebatte ([www.efriz.ch](http://www.efriz.ch)).
- Und weitere Exemplare dieses **Booklets** über die UNO-Reform sind für 5 Franken auf dem Sekretariat oder **als PDF-Dokument** auf unserer Website erhältlich.

## Impressum

SCHWEIZERISCHER **FRIEDENS RAT**

Postfach 6386, 8023 Zürich, 044 242 93 21

[info@friedensrat.ch](mailto:info@friedensrat.ch), [www.friedensrat.ch](http://www.friedensrat.ch)

Zürich, Juni 2005, Fr. 5.–

Redaktion/Layout: Peter Weishaupt

Druck: Gonzen Druck, Bad Ragaz

Auflage: 2500 Ex.