



Generalversammlung

Verteilung: Allgemein
12. Januar 2009

Original: Englisch

Dreiundsechzigste Tagung

Tagesordnungspunkte 44 und 107

Integrierte und koordinierte Umsetzung und Weiterverfolgung der Ergebnisse der großen Konferenzen und Gipfeltreffen der Vereinten Nationen im Wirtschafts- und Sozialbereich und auf damit zusammenhängenden Gebieten

Weiterverfolgung der Ergebnisse des Millenniums-Gipfels

Umsetzung der Schutzverantwortung

Bericht des Generalsekretärs

Zusammenfassung

Dieser Bericht geht auf eine der grundlegenden Herausforderungen unserer Zeit ein, die in den Ziffern 138 und 139 des Ergebnisses des Weltgipfels 2005 dargelegt wird: die Operationalisierung der Verantwortung für den Schutz der Bevölkerung („Schutzverantwortung“). Die Staats- und Regierungschefs erklärten auf dem Gipfel einstimmig, dass [jeder einzelne Staat] ... die Verantwortung für den Schutz seiner Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit [hat]“. Sie kamen außerdem überein, dass die internationale Gemeinschaft den Staaten bei der Wahrnehmung dieser Verantwortung und beim Aufbau ihrer Schutzkapazitäten behilflich sein soll. Für den Fall, dass Staaten trotzdem „offenkundig dabei versagen“, ihre Bevölkerung vor den vier genannten Verbrechen und Verstößen zu schützen, bestätigten sie die Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft, „rechtzeitig und entschieden“ kollektive Maßnahmen über den Sicherheitsrat und im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen zu ergreifen. Wie der vorliegende Bericht unterstreicht, wäre die umfassende Ausgestaltung der Strategie, Standards, Prozesse, Instrumente und Praktiken der Vereinten Nationen für die Schutzverantwortung der beste Weg, Staaten oder Gruppen von Staaten von einem Missbrauch der Schutzverantwortung für unangemessene Zwecke abzuhalten.

Dieses Mandat und sein historischer, rechtlicher und politischer Kontext werden in Abschnitt I dieses Berichts behandelt.

Im Anschluss daran wird eine Drei-Säulen-Strategie zur Förderung der von den Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel vorgegebenen Agenda skizziert, die sich wie folgt darstellt:

Säule eins

Die Schutzverantwortung des Staates (Abschn. II)

Säule zwei

Internationale Hilfe und Kapazitätsaufbau (Abschn. III)

Säule drei

Rechtzeitige und entschiedene Reaktion (Abschn. IV)

Die Strategie betont den Wert der Vorbeugung und, wenn diese versagt, einer frühzeitigen und flexiblen Reaktion, die auf die besonderen Umstände des jeweiligen Falles zugeschnitten ist. Es gibt weder eine feste Reihenfolge der Säulen noch wird eine für wichtiger als eine andere erachtet. So wie ein Gebäude ist auch die Struktur der Schutzverantwortung darauf angewiesen, dass die sie stützenden Säulen von gleicher Größe, Stärke und Tragfähigkeit sind. Der Bericht gibt außerdem Beispiele für Politiken und Praktiken, die zur Förderung der die Schutzverantwortung betreffenden Ziele unter jeder Säule beitragen oder beitragen könnten.

Der weitere Weg wird in Abschnitt V behandelt. Insbesondere werden in Ziffer 71 fünf Punkte zur möglichen Prüfung durch die Generalversammlung im Rahmen ihres Mandats für die „weitere Prüfung“ nach Ziffer 139 des Gipfelergebnisses genannt. Erste Denkansätze zu der in Ziffer 138 des Gipfelergebnisses geforderten Frühwarnung und Bewertung sind im Anhang dargelegt.

Grundsätzliche Gedanken, die während des Konsultationsprozesses vorgebracht wurden und deren weitere Prüfung durch die Mitgliedstaaten im Lauf der Zeit lohnenswert sein kann, erscheinen im Fettdruck, doch ersucht der Generalsekretär die Generalversammlung nicht, zum jetzigen Zeitpunkt konkrete diesbezügliche Beschlüsse zu fassen.

Inhalt

	<i>Seite</i>
I. Mandat und Kontext	4
II. Säule eins Die Schutzverantwortung des Staates	10
III. Säule zwei Internationale Hilfe und Kapazitätsaufbau	15
IV. Säule drei Rechtzeitige und entschiedene Reaktion.....	23
V. Der weitere Weg	30
Anhang	
Frühwarnung und Bewertung	33

I. Mandat und Kontext

1. Das Mandat für diesen Bericht leitet sich aus den folgenden drei Ziffern des Ergebnisses des Weltgipfels 2005 ab:

„138. Jeder einzelne Staat hat die Verantwortung für den Schutz seiner Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Zu dieser Verantwortung gehört es, solche Verbrechen, einschließlich der Anstiftung dazu, mittels angemessener und notwendiger Maßnahmen zu verhindern. Wir akzeptieren diese Verantwortung und werden im Einklang damit handeln. Die internationale Gemeinschaft sollte gegebenenfalls die Staaten ermutigen und ihnen dabei behilflich sein, diese Verantwortung wahrzunehmen, und die Vereinten Nationen bei der Schaffung einer Frühwarnkapazität unterstützen.

139. Die internationale Gemeinschaft hat durch die Vereinten Nationen auch die Pflicht, geeignete diplomatische, humanitäre und andere friedliche Mittel nach den Kapiteln VI und VIII der Charta einzusetzen, um beim Schutz der Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit behilflich zu sein. In diesem Zusammenhang sind wir bereit, im Einzelfall und in Zusammenarbeit mit den zuständigen Regionalorganisationen rechtzeitig und entschieden kollektive Maßnahmen über den Sicherheitsrat im Einklang mit der Charta, namentlich Kapitel VII, zu ergreifen, falls friedliche Mittel sich als unzureichend erweisen und die nationalen Behörden offenkundig dabei versagen, ihre Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. Wir betonen die Notwendigkeit, dass die Generalversammlung die Verantwortung für den Schutz von Bevölkerungsgruppen vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit und die sich daraus ergebenden Auswirkungen eingedenk der Grundsätze der Charta und des Völkerrechts weiter prüft. Wir beabsichtigen außerdem, uns erforderlichenfalls und soweit angezeigt dazu zu verpflichten, den Staaten beim Aufbau von Kapazitäten zum Schutz ihrer Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit behilflich zu sein und besonders belasteten Staaten beizustehen, bevor Krisen und Konflikte ausbrechen.

140. Wir unterstützen uneingeschränkt die Mission des Sonderberaters des Generalsekretärs für die Verhütung von Völkermord.“

Die Generalversammlung verabschiedete das Gipfelergebnis in ihrer Resolution 60/1. In Ziffer 4 seiner Resolution 1674 (2006) über den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten bekräftigte der Sicherheitsrat die Bestimmungen der Ziffern 138 und 139 des Gipfelergebnisses betreffend die Verantwortung für den Schutz der Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Im zweiten Absatz der Präambel seiner Resolution 1706 (2006) über die Krise in Darfur wies der Rat auf seine frühere Bekräftigung dieser Bestimmungen hin.

2. In den Bestimmungen der Ziffern 138 und 139 des Gipfelergebnisses, die auf bestehendem Völkerrecht beruhen, auf höchster Ebene vereinbart und sowohl von der Generalversammlung als auch vom Sicherheitsrat gebilligt wurden, wird der maßgebliche Rahmen festgelegt, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten, die regionalen Abmachungen und das System der Vereinten Nationen und seine Partner darauf hinarbeiten können, die Schutzverantwortung (im Englischen „responsibility to protect“, häufig auch „RtoP“ oder „R2P“) in Doktrinen, Politiken und Institutionen lebendig werden zu lassen. Nun gilt es nicht etwa, die Schlussfolgerungen des Weltgipfels neu auszulegen oder neu zu verhandeln, sondern

Wege zu finden, wie seine Beschlüsse völlig getreu und konsequent umgesetzt werden können. Mit der Vorlage erster Gedanken in dieser Hinsicht soll dieser Bericht zu einem ständigen, vom Sekretariat der Vereinten Nationen unterstützten Dialog der Mitgliedstaaten über die Schutzverantwortung beitragen.

3. Hervorzuheben ist, dass die Bestimmungen der Ziffern 138 und 139 des Gipfelergebnisses fest in den anerkannten Grundsätzen des Völkerrechts verankert sind. Sowohl nach Völkervertragsrecht als auch nach Völkergewohnheitsrecht sind die Staaten verpflichtet, Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu verhüten und zu bestrafen. Ethnische Säuberung ist kein eigenständiges Verbrechen nach dem Völkerrecht, aber Handlungen der ethnischen Säuberung können eines der drei anderen Verbrechen darstellen. Dass der Gipfel die Schutzverantwortung in Worte fasste, sollte in keiner Weise das viel breitere Spektrum der nach dem humanitären Völkerrecht, den internationalen Menschenrechtsnormen, dem Flüchtlingsvölkerrecht und dem Völkerstrafrecht bestehenden Verpflichtungen einengen. Zu betonen ist außerdem, dass Maßnahmen nach den Ziffern 138 und 139 des Gipfelergebnisses nur in Übereinstimmung mit den Bestimmungen, Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen ergriffen werden dürfen. In dieser Hinsicht bedeutet die Schutzverantwortung nicht etwa eine Änderung, sondern vielmehr eine Bekräftigung der rechtlichen Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Anwendung von Gewalt zu unterlassen, sofern sie nicht in Übereinstimmung mit der Charta erfolgt.

4. Der Weltgipfel 2005 war eines der größten Treffen von Staats- und Regierungschefs aller Zeiten. Erwartungsgemäß wurden zahlreiche Fragen, darunter die Schutzverantwortung, intensiv und kontrovers erörtert. Bei einigen wichtigen Fragen wie der Abrüstung und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen erwies es sich als unmöglich, konsensfähige Formulierungen zu finden. Es spricht daher für die Entschlossenheit und den Weitblick der versammelten Führer der Welt und für ihr gemeinsames Verständnis der Dringlichkeit der Frage, dass sie sich im Hinblick auf die Schutzverantwortung auf derart detaillierte Bestimmungen einigen konnten. Mit ihrer Entschlossenheit, die Schutzverantwortung von einem Versprechen in die Praxis zu überführen, trugen sie sowohl schmerzlichen Lehren aus der Geschichte als auch der Entwicklung der Rechtsnormen und der politischen Notwendigkeiten Rechnung.

5. Das 20. Jahrhundert war gezeichnet durch den Holocaust, die Todesfelder Kambodschas, den Völkermord in Ruanda und die Massentötungen in Srebrenica, die beiden letzteren unter den Augen des Sicherheitsrats und der Friedenssicherungskräfte der Vereinten Nationen. Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit: Das brutale Vermächtnis des 20. Jahrhunderts ist ein bitteres und anschauliches Zeugnis für das völlige Versagen einzelner Staaten, ihren grundlegendsten und zwingendsten Verantwortlichkeiten gerecht zu werden, wie auch für die kollektiven Unzulänglichkeiten der internationalen Institutionen. Diese tragischen Ereignisse veranlassten meinen geschätzten Vorgänger, Kofi Annan, und andere Führer der Welt zu der Frage, ob sich die Vereinten Nationen und die anderen internationalen Institutionen ausschließlich auf die Sicherheit der Staaten konzentrieren sollten, ohne auf die Sicherheit der Menschen zu achten, die in diesen Staaten lebten. Konnte die Souveränität, der Grundbaustein der Ära der Nationalstaaten und der Vereinten Nationen selbst, als Schutzschirm missbraucht werden, unter dem der Bevölkerung ungestraft Massengewalt zugefügt werden konnte? Wie tief und wie irreparabel waren die Legitimität und die Glaubwürdigkeit der Vereinten Nationen und ihrer Partner durch derartige Enthüllungen geschädigt worden? Konnten wir nicht in dem neuen Jahrhundert den Willen und die Kapazitäten aufbringen, um Besseres zu leisten?

6. Bevor wir antworten, sollten wir festhalten, dass die schlimmsten menschlichen Tragödien des vergangenen Jahrhunderts nicht auf einen bestimmten Teil der Welt begrenzt waren. Sie fanden im Norden und im Süden, in armen Ländern, in Ländern mit mittlerem Einkommen und in relativ wohlhabenden Ländern statt. Mitunter hingen sie mit laufenden Konflikten zusammen, recht häufig – auch in einigen der schlimmsten Fälle – jedoch nicht. Rückblickend stechen drei Faktoren hervor. Erstens gab es in jedem Fall Warnzeichen. Gewalt dieser Größenordnung erfordert Planung und Vorbereitung sowie dazu beitragende politische, soziale und wirtschaftliche Umstände. Zweitens wurden die Hinweise auf bevorstehende Probleme von hochrangigen nationalen und internationalen Entscheidungsträgern mit konkurrierenden politischen Agenden wiederholt ignoriert, abgetan oder verharmlost. Drittens versäumten es zuweilen die Vereinten Nationen – ihre zwischenstaatlichen Organe und ihr Sekretariat –, das Ihre zu tun. Mit dem Hinweis auf einen „Mangel an Ressourcen und politischem Engagement“ (siehe S/1999/1257, Anlage, Abschn. I) kam die vom damaligen Generalsekretär Annan in Auftrag gegebene Unabhängige Untersuchung des Handelns der Vereinten Nationen während des Völkermords in Ruanda 1994 in ihrem Bericht zu dem Schluss, dass „die Vereinten Nationen das Volk Ruandas während des Völkermords 1994 im Stich ließen“ (siehe S/1999/1257, Anlage, Abschn. III.18). Der Bericht des Generalsekretärs über den Fall von Srebrenica unterstrich zwar ebenfalls „die Kluft zwischen Mandat und Mitteln“, hinterfragte jedoch dann die „weit verbreitete Ambivalenz innerhalb der Vereinten Nationen im Hinblick auf die Rolle der Gewalt im Streben nach Frieden“ und „eine institutionelle Ideologie der Unparteilichkeit auch im Angesicht versuchten Völkermords“ (siehe A/54/549, Ziff. 505). Eine wesentliche Lehre aus Srebrenica, so der Generalsekretär, bestehe darin, dass „die globale Verpflichtung der Vereinten Nationen zur Beendigung von Konflikten moralische Urteile nicht ausschließt, sondern notwendig macht“ (siehe A/54/549, Ziff. 506). Neun Jahre nach diesen ernüchternden Berichten sind viele der darin enthaltenen Empfehlungen im institutionellen Bereich, namentlich auf dem Gebiet der Frühwarnung, der Analyse und der Aus- und Fortbildung, trotz der Anstrengungen zur Verbesserung der Präventionskapazitäten der Organisation nicht vollständig umgesetzt. Die Vereinten Nationen und ihre Mitgliedstaaten sind nach wie vor nicht hinreichend darauf vorbereitet, ihre grundlegendsten Präventions- und Schutzaufgaben wahrzunehmen. Wir können und müssen es besser machen. Die Menschheit erwartet es, und die Geschichte verlangt es.

7. Ein Teil des Problems ist konzeptioneller und doktrinärer Natur und hängt damit zusammen, wie wir die Frage und die politischen Alternativen verstehen. In den letzten Jahren des 20. Jahrhunderts zeichneten sich zwei unterschiedliche Herangehensweisen ab. Der Ansatz der humanitären Intervention stellte uns vor eine falsche Alternative zwischen zwei Extremen: entweder angesichts steigender Zahlen von Todesopfern unter der Zivilbevölkerung untätig zu bleiben oder zum Schutz der schutzbedürftigen und bedrohten Bevölkerung militärische Zwangsgewalt anzuwenden. Die Mitgliedstaaten trafen verständlicherweise nur ungern eine Wahl zwischen diesen unattraktiven Alternativen. Zwischenzeitlich hatten Francis Deng, damals der Beauftragte des Generalsekretärs für Binnenvertriebene, und seine Kollegen einen konzeptionell anderen Ansatz weiter ausgearbeitet, in dessen Mittelpunkt der Gedanke der „Souveränität als Verantwortung“¹ stand. Sie hoben hervor, dass Souveränität dauerhafte Verpflichtungen gegenüber dem eigenen Volk sowie bestimmte internationale Vorrechte mit sich bringe. Wenn ein Staat seinen grundlegenden Schutzverpflichtungen nachkomme und die wesentlichen Menschenrechte achte, habe er weit weniger Anlass, sich um eine unwillkommene Einmischung von außen zu sorgen.

¹ Francis M. Deng et al., *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa* (Washington, D.C., Brookings Institution Press, 1996).

8. Weder die Sorge um die Souveränität noch das Verständnis, dass Souveränität Verantwortung mit sich bringt, sind auf einen Teil der Welt begrenzt.² Besonders eindrucksvoll ist, wie sich Denken und Praxis in Afrika in dieser Hinsicht entwickelt haben. Während die Organisation der afrikanischen Einheit Gewicht auf die Nichteinmischung legte, betont ihre Nachfolgerin, die Afrikanische Union, die Nichtgleichgültigkeit. Im Jahr 2000, fünf Jahre bevor der Weltgipfel 2005 sich die Schutzverantwortung zu eigen machte, sah die Gründungsakte der Afrikanischen Union in Artikel 4 h) „das Recht der Union, auf Beschluss der Versammlung in einem Mitgliedstaat zu intervenieren und zwar im Hinblick auf schwerwiegende Umstände, namentlich: Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit“, vor. Dabei wurde klar unterschieden zwischen Mitgliedstaaten, die nicht „in die inneren Angelegenheiten eines anderen“ (Artikel 4 g)) eingreifen dürfen, und der Union, die dies als Reaktion auf die drei genannten „schwerwiegenden Umstände“ tun könne. Die Unabhängige Untersuchung des Handelns der Vereinten Nationen während des Völkermords in Ruanda 1994 (siehe S/1999/1257, Anlage, Abschn. IV.1) kam zu dem Schluss, dass die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes³ schon seit langem die „Verantwortung zum Handeln“ festgelegt hatte.

9. Die Frage, wie auf solche das Gewissen erschütternde Ereignisse zu reagieren sei und, besser noch, wie sie von vornherein zu verhüten seien, bewegte nicht nur Afrika oder den Süden der Welt. Im Jahr 2000 berief Kanada eine unabhängige Internationale Kommission über Intervention und Staatensouveränität unter dem gemeinsamen Vorsitz von Gareth Evans aus Australien und Mohamed Sahnoun aus Algerien ein. „Militärische Intervention von außen zu Zwecken des humanitären Schutzes“ ist, wie die Kommission feststellte, „umstritten, sowohl wenn sie stattfindet – wie in Somalia, Bosnien und Herzegowina und Kosovo – als auch wenn sie unterbleibt, wie in Ruanda“⁴. Die aus Mitgliedern unterschiedlicher geografischer Herkunft zusammengesetzte Kommission kam jedoch zu der Auffassung, dass Schutz weder in erster Linie eine militärische Angelegenheit sei noch notwendigerweise einen Konflikt zwischen staatlicher und individueller Souveränität aufwerfe. Sie prägte den Begriff der „Schutzverantwortung“ und unterschied zwischen einer Verantwortung zur Prävention, einer Verantwortung zu reagieren und einer Verantwortung zum Wiederaufbau, in einem kontinuierlichen Spektrum abgestufter Politikinstrumente. Während der Bericht der Kommission auf die angemessene Ermächtigungsgrundlage und die Regeln für die Anwendung von Gewalt einging, wurden die Vorteile der Prävention hervorgehoben, indem die Kommission die Staaten ermutigte, ihrer grundlegenden Schutzverantwortung nachzukommen. Einige der Hauptempfehlungen der Kommission fanden Eingang in die Schlussfolgerungen der vom damaligen Generalsekretär Kofi Annan 2004 einberufenen Hocharrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel (siehe A/59/565 und Corr.1) und in seinen späteren Bericht „In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle“ (A/59/2005). Diese Berichte wiederum gehörten zu den Beratungsgrundlagen des Weltgipfels 2005.

² Siehe zum Beispiel Edward C. Luck, „The responsible sovereign and the responsibility to protect“, in Joachim W. Müller und Karl P. Sauvant, Hg., *Annual Review of United Nations Affairs* (Oxford, Oxford University Press, 2008), und Edward C. Luck, „Sovereignty, choice, and the responsibility to protect“, *Global Responsibility to Protect*, Vol. 1, Nr. 1 (Januar 2009).

³ Resolution 260 A (III) der Generalversammlung, Anlage. Amtliche deutschsprachige Fassungen: dBGBL 1954 II S. 729; LGBL 1995 Nr. 45; öBGBL Nr. 91/1958; AS 2002 2606.

⁴ Siehe Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect* (Ottawa, International Development Research Centre, 2001), S. vii. Ein Bericht aus erster Hand über die Arbeit der Kommission und die Ideen, die sie prägten, ist Gareth Evans, *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All* (Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2008). Siehe auch Alex J. Bellamy, *A Responsibility to Protect: the Global Effort to End Mass Atrocities* (Cambridge, Polity Press, 2009).

10. Der im vorliegenden Bericht beschriebene Ansatz der Schutzverantwortung bezieht aus dem Dargestellten zwar wichtige Anregungen, definiert sich aber durch die Bestimmungen der Ziffern 138 und 139 des Gipfelergebnisses:

a) Die versammelten Staats- und Regierungschefs machten unmissverständlich klar, dass die Schutzverantwortung eine Verbündete, keine Widersacherin der Souveränität ist. Sie erwächst aus dem positiven und bejahenden Verständnis von Souveränität als Verantwortung, nicht aus dem engeren Konzept der humanitären Intervention. Indem die Schutzverantwortung den Staaten hilft, ihren grundlegenden Schutzaufgaben nachzukommen, ist sie darauf ausgerichtet, die Souveränität zu stärken, nicht zu schwächen. Sie will zum Erfolg der Staaten beitragen und nicht erst reagieren, wenn sie scheitern;

b) solange die Mitgliedstaaten nichts anderes beschließen, gilt die Schutzverantwortung nur für die vier genannten Verbrechen und Verstöße: Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Der Versuch, sie auf andere Probleme wie HIV/Aids, den Klimawandel oder Maßnahmen bei Naturkatastrophen auszudehnen, würde den Konsens von 2005 untergraben und den Begriff bis zur Unkenntlichkeit oder praktischen Unbrauchbarkeit verwässern;

c) der Anwendungsbereich sollte zwar eng sein, die Maßnahmen jedoch tief greifen und das gesamte Spektrum der Vorbeugungs- und Schutzinstrumente einsetzen, die den Mitgliedstaaten, dem System der Vereinten Nationen, den regionalen und subregionalen Organisationen und ihren Partnern aus der Zivilgesellschaft zur Verfügung stehen. Zu diesem Zweck wurden die Staaten in Ziffer 138 des Gipfelergebnisses aufgefordert, solche Verbrechen und die Aufstachelung dazu mittels „angemessener und notwendiger Maßnahmen“ zu verhüten, und die internationale Gemeinschaft aufgerufen, sie solle die Staaten „ermutigen und ihnen dabei behilflich sein“, ihre Verantwortung wahrzunehmen, und „die Vereinten Nationen bei der Schaffung einer Frühwarnkapazität unterstützen“. In Ziffer 139 des Gipfelergebnisses wird auf „geeignete diplomatische, humanitäre und andere friedliche Mittel“ nach den Kapiteln VI und VIII der Charta und auf „kollektive Maßnahmen“ nach Kapitel VII verwiesen. Unser Ansatz der Schutzverantwortung sollte daher eng und gleichzeitig tiefgreifend sein;

d) auf dem Gipfel wurde anerkannt, dass eine frühzeitige Warnung und Bewertung notwendige, aber schwerlich hinreichende Bestandteile erfolgreicher Vorbeugungs- und Schutzmaßnahmen der Mitgliedstaaten im Rahmen der Vereinten Nationen sind. Nach Ziffer 138 des Gipfelergebnisses sollte die internationale Gemeinschaft „die Vereinten Nationen bei der Schaffung einer Frühwarnkapazität unterstützen“. Dazu wäre es notwendig, i) dass den Entscheidungsträgern der Vereinten Nationen rechtzeitig präzise, maßgebliche, zuverlässige und sachdienliche Informationen über die Aufstachelung zu den vier genannten Verbrechen und Verstößen, ihre Vorbereitung oder ihre Begehung zugehen, ii) dass das Sekretariat der Vereinten Nationen über entsprechende Kapazitäten verfügt, um diese Informationen zu bewerten und die Ereignismuster im Kontext der örtlichen Bedingungen richtig zu verstehen, und iii) dass das Büro des Generalsekretärs leicht zugänglich ist. Zu oft wurden die Alarmglocken entweder überhaupt nicht geläutet, oder sie wurden auf der höheren politischen Ebene, sei es im Sekretariat oder in den zwischenstaatlichen Organen, entweder nicht beachtet oder führten nicht zu wirksamen Maßnahmen (siehe S/1999/1257 und A/54/549). Wiederholte Fehlalarme oder, schlimmer noch, eine selektive Berichterstattung könnten jedoch der Glaubwürdigkeit der Organisation ebenfalls schaden. Es ist daher wichtig, dass die Frühwarnung und die Bewertung fair, besonnen und professionell, ohne politische Einmischung oder Doppelmoral vorgenommen werden.

11. Aus den Bestimmungen der Ziffern 138 und 139 des Gipfelergebnisses geht hervor, dass die Schutzverantwortung auf den folgenden drei Säulen ruht:

Säule eins

Die Schutzverantwortung des Staates

a) Säule eins ist die ständige Verantwortung des Staates, seine Bevölkerung, Staatsangehörige wie Nichtstaatsangehörige, vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit und vor der Aufstachelung dazu zu schützen. Der letzte Punkt, das möchte ich unterstreichen, ist für wirksame und rechtzeitig ansetzende Präventionsstrategien entscheidend. Das Fundament der Schutzverantwortung ist die Erklärung der Staats- und Regierungschefs in Ziffer 138 des Gipfelergebnisses: „Wir akzeptieren diese Verantwortung und werden im Einklang damit handeln“. Sie bekräftigten, dass diese Verantwortung in erster Linie beim Staat liegt. Sie leitet sich sowohl aus der Natur der staatlichen Souveränität als auch aus bereits bestehenden und anhaltenden rechtlichen Verpflichtungen der Staaten ab, nicht allein aus der vor relativ kurzer Zeit erfolgten Ausformulierung und Annahme der Schutzverantwortung;

Säule zwei

Internationale Hilfe und Kapazitätsaufbau

b) Säule zwei ist die Verpflichtung, die die internationale Gemeinschaft eingeht, die Staaten bei der Erfüllung der genannten Verpflichtungen zu unterstützen. Sie baut auf die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, der regionalen und subregionalen Abmachungen, der Zivilgesellschaft und des Privatsektors sowie die institutionellen Stärken und komparativen Vorteile des Systems der Vereinten Nationen. Säule zwei, die von Experten wie auch politischen Entscheidungsträgern zu oft außer Acht gelassen wird, ist entscheidend für die Herausbildung einer Politik, einer Verfahrensweise und einer Praxis, die konsequent angewendet werden und breite Unterstützung finden können. Eine auf den Säulen eins und zwei aufbauende Prävention ist ein Kernbestandteil einer erfolgreichen Strategie für die Schutzverantwortung;

Säule drei

Rechtzeitige und entschiedene Reaktion

c) Säule drei ist die Verantwortung der Mitgliedstaaten, kollektiv rechtzeitig und entschieden zu reagieren, wenn ein Staat offenkundig dabei versagt, diesen Schutz zu gewähren. Obwohl diese Frage Gegenstand ausführlicher Diskussionen ist, wird die dritte Säule im Allgemeinen zu eng verstanden. Die erfolgreichen bilateralen, regionalen und globalen Anstrengungen zur Vermeidung weiteren Blutvergießens Anfang 2008 nach der umstrittenen Wahl in Kenia zeigten, dass es nicht zu einer Entscheidung zwischen den Extremen Untätigkeit oder Gewaltanwendung kommen muss, sofern die internationale Gemeinschaft früh genug handelt. Eine durchdachte, abgewogene und rechtzeitige Reaktion könnte sich jedes Mittels aus dem breiten Instrumentarium bedienen, das den Vereinten Nationen und ihren Partnern zur Verfügung steht. Dazu gehören friedliche Maßnahmen nach Kapitel VI der Charta, Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII und/oder die Zusammenarbeit mit regionalen und subregionalen Abmachungen nach Kapitel VIII. Die Festlegung der besten Vorgehensweise sowie deren Umsetzung müssen unter voller Achtung der Bestimmungen, Grundsätze und Ziele der Charta erfolgen. Gemäß der Charta müssen Maßnahmen nach Kapitel VII durch den Sicherheitsrat genehmigt werden. Die Generalversammlung kann eine Reihe diesbezüglicher Aufgaben nach den Artikeln 10 bis 14 sowie nach dem in ihrer Resolution 377 (V) „Vereint für den Frieden“ („Uniting For Peace“) vorgesehenen Verfahren ausüben. Die Kapitel VI und VIII benennen ein breites Spektrum friedlicher Maßnahmen, die traditionell entweder von zwischenstaatlichen Organen oder vom Generalsekretär durchgeführt werden. In jedem Fall liegt der Schlüssel zum Erfolg in einer frühzeitigen und flexiblen Reaktion, die auf die besonderen Bedürfnisse der jeweiligen Situation zugeschnitten ist.

12. Wären diese drei tragenden Säulen von ungleicher Länge, könnte das Gefüge der Schutzverantwortung an Stabilität verlieren und sich bedenklich in die eine oder andere Richtung neigen. Wenn die Stärke der drei Säulen unterschiedlich wäre, könnte das Gefüge in sich zusammenbrechen. Alle drei müssen jederzeit nutzbar sein, da es vor allem in einer Strategie der frühzeitigen und flexiblen Reaktion keine festgelegte Reihenfolge für den Übergang von der einen zur nächsten gibt. Dies vorausgeschickt, werden in den Abschnitten II bis IV Beispiele für Politiken und Praktiken vorgestellt, die zur Wahrnehmung der Verantwortung im Rahmen der Säulen eins, zwei und drei beitragen oder beitragen könnten. Der weitere Weg wird in Abschnitt V behandelt. Insbesondere werden in Ziffer 71 fünf Punkte zur möglichen Berücksichtigung durch die Generalversammlung im Rahmen ihrer Prüfung der in dem Bericht dargelegten Gesamtstrategie genannt. Erste Denkansätze zum Thema Frühwarnung und Bewertung sind im Anhang enthalten. Im weiteren Verlauf des Jahres 2009 werde ich der Versammlung maßvolle Vorschläge zur Durchführung von Verbesserungen bei der in Ziffer 138 des Gipfelergebnisses geforderten Frühwarnkapazität der Organisation vorlegen.

II. Säule eins Die Schutzverantwortung des Staates

13. In den ersten drei Sätzen der Ziffer 138 des Gipfelergebnisses wird das der Schutzverantwortung zugrunde liegende Prinzip unmissverständlich zum Ausdruck gebracht:

„Jeder einzelne Staat hat die Verantwortung für den Schutz seiner Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Zu dieser Verantwortung gehört es, solche Verbrechen, einschließlich der Anstiftung dazu, mittels angemessener und notwendiger Maßnahmen zu verhindern. Wir akzeptieren diese Verantwortung und werden im Einklang damit handeln.“

Dieses feierliche Versprechen, das auf Gipfebene abgegeben und danach von der Generalversammlung verabschiedet und vom Sicherheitsrat bekräftigt wurde, ist bemerkenswert in seiner Klarheit, Einfachheit, Bedingungs- und Vorbehaltlosigkeit. Die Völker der Welt erwarten von jedem Mitgliedstaat ohne Ausnahme, dass er diese Zusage stets einhält, da diese erste Säule der Schutzverantwortung, die auf seit langem bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen beruht, absolut unverzichtbar ist, wenn die Schutzverantwortung aus dem Bereich der Rhetorik in den Bereich der Doktrin, der Politik und des Handelns überführt werden soll. Wenn ein Staat aufgrund von Kapazitätsdefiziten oder fehlender Kontrolle über sein Hoheitsgebiet nicht in der Lage ist, diese Verantwortung in vollem Umfang wahrzunehmen, sollte die internationale Gemeinschaft bereit sein, dem Staat im Rahmen der Säule zwei (siehe Abschn. III) die erforderliche Unterstützung und Hilfe zur Wahrnehmung dieser grundlegenden Verantwortung zu gewähren. Der Staat bleibt jedoch das Fundament der Schutzverantwortung, die dem Zweck dient, eine verantwortlich ausgeübte Souveränität aufzubauen, nicht zu untergraben.

14. Die Schutzverantwortung ist zuallererst eine Angelegenheit staatlicher Verantwortung, da Vorbeugung im eigenen Land beginnt und der Schutz der Bevölkerung ein zentrales Merkmal von Souveränität und Staatlichkeit im 21. Jahrhundert ist. Mit der Formulierung der Ziffer 138 des Gipfelergebnisses bestätigten die versammelten Staats- und Regierungschefs diese beiden Grundwahrheiten. Sie erkannten an, dass der internationalen Gemeinschaft allenfalls eine ergänzende Rolle zukommt. In diesem Bereich wie in so vielen anderen sind die Vereinten Nationen auf die Stärke und Entschlossenheit ihrer souveränen Mitgliedstaaten angewiesen. In einer Welt zunehmender Interdependenz und Globalisierung müssen die Staaten ihrerseits von einer Identitätspolitik zu einem wirksamen Manage-

ment oder sogar zur Förderung von Diversität nach dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung und des gleichberechtigten Genusses von Rechten übergehen. Verantwortungsvolle Souveränität gründet auf einer Politik der Einbeziehung, nicht der Ausgrenzung. Das beinhaltet den Aufbau von Institutionen, Kapazitäten und Praktiken für ein konstruktives Management der Spannungen, die so oft mit dem ungleichmäßigen Wachstum oder den sich schnell verändernden Gegebenheiten einhergehen, von denen einige Gruppen anscheinend mehr begünstigt werden als andere.

15. Diese Grundsätze gelten für alle politischen und wirtschaftlichen Systeme, da dies eine Frage von Werten und Gepflogenheiten ist, ungeachtet des Stands der wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes. Kein Teil der Welt hat ein Monopol auf gute Ideen oder erfolgreiche Praktiken in dieser Hinsicht. **Die Frage, warum eine Gesellschaft in Massengewalt versinkt, während ihre Nachbarn relativ stabil bleiben, und die Frage, warum es mancherorts so schwer ist, der ausgedehnten und systematischen sexuellen Gewalt Einhalt zu gebieten, bedürfen weiterer Erforschung und Analyse.** Es liegt jedoch auf der Hand, dass Staaten, die mit ihrer inneren Diversität gut zurechtkommen, die Achtung zwischen den verschiedenen Gruppen fördern und wirksame Mechanismen für den Umgang mit inneren Streitigkeiten und für den Schutz der Rechte von Frauen, Jugendlichen und Minderheiten haben, kaum einen derart zerstörerischen Weg gehen werden.

16. Die Achtung der Menschenrechte ist demnach ein wesentlicher Bestandteil verantwortungsvoller Souveränität. Nach dem sechzigsten Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte⁵ und der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes könnten die Mitgliedstaaten prüfen, was sie einzeln und gemeinsam noch zusätzlich tun könnten, um ihren Verpflichtungen nach dem Recht der Menschenrechte nachzukommen und mit den Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen zusammenzuarbeiten. Die Staaten könnten helfen, die Präventions- und Schutzziele im Zusammenhang mit der Schutzverantwortung zu fördern, indem sie auf innerstaatlicher und internationaler Ebene darauf hinwirken, dass das in Resolution 48/141 der Generalversammlung festgelegte umfassende und außerordentlich wichtige Mandat des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte sowie die Mandate des Menschenrechtsrats, der Sonderberichterstatter und der Menschenrechtsvertragsorgane erfüllt werden können⁶. **Die Staaten könnten außerdem dem Menschenrechtsrat helfen, stärker seine Rolle als ein Forum zu betonen, das prüft, wie die Staaten ermutigt werden können, ihre Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Schutzverantwortung zu erfüllen, und wie**

⁵ Resolution 217 A (III) der Generalversammlung. In Deutsch verfügbar unter <http://www.un.org/Depts/german/grunddok/ar217a3.html>.

⁶ Der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte ist nach Resolution 48/141 der Generalversammlung unter anderem mit den Aufgaben betraut, „die effektive Ausübung aller bürgerlichen, kulturellen, politischen, sozialen und wirtschaftlichen Rechte durch alle zu fördern und zu schützen“, „die im gesamten System der Vereinten Nationen entfalteten Aktivitäten zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte zu koordinieren“ und „aktiv tätig zu werden, um die bestehenden Hindernisse für die volle Verwirklichung aller Menschenrechte zu beseitigen und sich den diesbezüglichen Herausforderungen zu stellen sowie die Fortdauer von Menschenrechtsverletzungen in der ganzen Welt zu verhindern“. Der Hohe Kommissar und das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte gewähren den Staaten technische Hilfe und erleichtern die Arbeit der Sonderberichterstatter und der Vertragsüberwachungsorgane, die zum Teil besonders relevante Mandate haben, wie etwa der Sonderberichterstatter über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen, der Sonderberichterstatter über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, der Menschenrechtsausschuss und der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung. Die Funktionen des Hohen Kommissars erleichtern die Nutzung vielfältiger Mittel zum Zweck der Frühwarnung, darunter Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit, Gute Dienste und Kapazitätsaufbau, und die Berichterstattung an zwischenstaatliche Organe, namentlich an den Sicherheitsrat auf dessen Ersuchen, oder auf Ersuchen des Generalsekretärs über Situationen und Fragen, die zu besonderer Sorge Anlass geben.

die Erfüllung ihrer Verpflichtungen auf universaler und unpolitischer Grundlage überwacht werden kann. Zu diesem Zweck könnte der Mechanismus des Rates für die allgemeine regelmäßige Überprüfung ein wichtiges Instrument zur Förderung der Menschenrechte und indirekt der mit der Schutzverantwortung verbundenen Ziele sein.

17. **Die Staaten sollten Vertragsparteien der einschlägigen internationalen Übereinkünfte auf dem Gebiet der Menschenrechte, des humanitären Völkerrechts und des Flüchtlingsvölkerrechts sowie des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs⁷ werden. Dies ist jedoch nur ein erster Schritt auf dem Weg zur vollständigen Umsetzung in die Praxis.** Diese grundlegenden internationalen Normen müssen getreulich in nationales Recht übernommen werden, so dass die vier genannten Verbrechen und Verstöße und die Aufstachelung dazu nach innerstaatlichem Recht und in der innerstaatlichen Praxis als Straftatbestände behandelt werden. Den verschiedenen Teilen der Gesellschaft muss im Rahmen der Gesamtbemühungen um die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit gleicher Zugang zur Justiz und zu gerichtlichem Rechtsschutz bei Verletzungen ihrer Grundrechte gewährt werden. Die strafrechtlichen Gesetze, Vorschriften und Verfahren sollten so gestaltet werden, dass sie die Schwachen und die Entrechteten schützen, und gleichzeitig sollte sichergestellt sein, dass Straflosigkeit weder auf nationaler noch auf globaler Ebene akzeptiert wird. Besonderes Augenmerk sollte in dieser Hinsicht der Verhütung sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt, der strafrechtlichen Verfolgung der Täter und der Durchführung von geschlechtergerechten Maßnahmen zur Reform des Justiz- und des Sicherheitssektors gelten. Die für Strafverfolgung und Gerichtsverfahren Verantwortlichen sollten auf dem Gebiet der Menschenrechte, des humanitären Völkerrechts und des Flüchtlingsvölkerrechts sowie in den für die jeweiligen Übereinkünfte anzuwendenden Verfahren geschult werden. Eine lebendige Zivilgesellschaft, eine unabhängige Presse und Offenheit für eine internationale und innerstaatliche Überprüfung können als Korrektiv gegen Missbräuche des Justizsystems wirken. Sie können außerdem die Wahrscheinlichkeit verringern, dass unter die Schutzverantwortung fallende Verbrechen geplant und ausgeführt werden, ohne weltweite Proteste auszulösen.

18. Wie bereits erwähnt, sind die der Säule eins zugrunde liegenden Verpflichtungen der Staaten fest im bereits bestehenden Völkervertragsrecht und im Völkergewohnheitsrecht verankert. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Behandlung der genannten, als solche allgemein anerkannten internationalen Verbrechen und der Verpflichtung zur Bestrafung der Täter im Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs. Mit besonderem Augenmerk auf die Einzelpersonen, die solche ungeheuerlichen Taten begehen oder dazu aufstacheln, einschließlich der Führer von Staaten oder bewaffneten Gruppen, wird im Römischen Statut versucht, Mechanismen und Verfahren zu entwickeln, um diejenigen, die am unmittelbarsten für Verbrechen und Verstöße verantwortlich sind, die unter anderem unter die Schutzverantwortung fallen, zu identifizieren, gegen sie zu ermitteln und sie strafrechtlich zu verfolgen. Mit ihrem Streben nach einer Beendigung der Straflosigkeit haben der Internationale Strafgerichtshof und die von den Vereinten Nationen unterstützten Gerichtshöfe ein zusätzliches wichtiges Instrument zur Umsetzung der Schutzverantwortung eingeführt, das den Bemühungen um Abschreckung schon jetzt mehr Nachdruck verleiht.

19. **Die Staaten könnten jedoch mehr tun, um die Instrumente zur Beendigung der Straflosigkeit wirksamer zu machen. Nach dem Komplementaritätsgrundsatz des Römischen Statuts sind innerstaatliche Gerichtsverfahren die erste Verteidigungslinie gegen Straflosigkeit. Derzeit sind 108 Staaten Vertragsparteien des Römischen Sta-**

⁷ United Nations, *Treaty Series*, Vol. 2187, Nr. 38544. Amtliche deutschsprachige Fassungen: dBGBI. 2000 II S. 1394; LGBI. 2002 Nr. 90; öBGBI. III Nr. 180/2002; AS 2002 3743.

tuts, doch möchte ich weiteren Staaten nahe legen, Vertragsparteien des Statuts zu werden und somit eines der wichtigsten Instrumente im Zusammenhang mit der Schutzverantwortung zu stärken. Die nationalen Behörden sollten dem Internationalen Strafgerichtshof und den anderen internationalen Strafgerichten nach besten Kräften dabei behilflich sein, Personen gleich welchen Ranges ausfindig zu machen und festzunehmen, die beschuldigt werden, unter die Schutzverantwortung fallende Verbrechen und Verstöße begangen oder dazu aufgestachelt zu haben.

20. Sollen überdies die Grundsätze der Schutzverantwortung in vollem Umfang wirksam werden und Bestand haben, müssen sie in jede Kultur und Gesellschaft ohne Zögern und ohne Bedingungen eingebunden werden, als Ausdruck nicht nur globaler, sondern auch lokaler Werte und Normen. Dies sollte keine unlösbare Aufgabe sein, da keine Gemeinschaft, Gesellschaft oder Kultur Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberung oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit öffentlich und offiziell als annehmbares Verhalten billigt. Über diesen Grundsatz sind sich die Mitgliedstaaten einig. Auch wenn die Frage, wie die Schutzverantwortung am besten umzusetzen sei, lebhaft debattiert wird, hat sich kein Mitgliedstaat gegen den Versuch, Missbräuchen dieser Größenordnung Einhalt zu gebieten, oder gegen den Aufbau von Partnerschaften auf nationaler, regionaler und globaler Ebene zu diesem Zweck ausgesprochen.

21. Völkermord und andere unter die Schutzverantwortung fallende Verbrechen geschehen nicht einfach. In den meisten Fällen sind sie die Folge eines bewussten politischen Kalküls und der Entscheidungen und Handlungen politischer Führer, die nur allzu bereit sind, bestehende soziale Spaltungen und institutionelles Versagen zu ihrem Vorteil zu nutzen. Geschehnisse in der Größenordnung des Holocaust, der Ereignisse in Kambodscha in den 1970er Jahren und in Ruanda 1994 erfordern Planung, Propaganda und die Mobilisierung umfangreicher personeller und materieller Ressourcen. Sie sind weder unausweichlich noch unvermeidbar. Sie können sich nur dort ereignen, wo die innerstaatlichen wie auch die internationalen Bedingungen es zulassen. **Selbst relativ stabile, entwickelte und fortschrittliche Gesellschaften müssen sich fragen, ob sie für solche Entwicklungen anfällig sind, ob die Saat der Intoleranz, des Fanatismus und der Ausgrenzung Wurzeln schlagen und auf grauenhafte und selbsterstörerische Weise aufgehen könnte und ob es in ihren sozialen, wirtschaftlichen und politischen Systemen Mechanismen der Selbstkorrektur gibt, mit denen solche Impulse unterbunden und an der Ausbreitung gehindert werden können. Ehrliche Selbstreflexion, das Bemühen um einen Dialog zwischen den Gruppen und Institutionen im Land und auf internationaler Ebene und eine regelmäßige Risikobewertung sind in fragilen wie auch in zunächst gesund scheinenden Gesellschaften in allen Regionen der Welt erforderlich. Wir sind alle gefährdet, wenn wir glauben, das könne uns nicht passieren.**

22. Als Teil des Prozesses der Selbstreflexion können die Staaten, wie in der Vergangenheit häufig geschehen, die Vereinten Nationen, ihre Nachbarn, die Regionalorganisationen, nichtstaatliche Fachorganisationen oder unabhängige Experten bitten, technische Hilfe zu gewähren, wenn es darum geht, Rechtsvorschriften auszuarbeiten, glaubwürdige Überwachungsgruppen einzurichten oder unabhängige nationale Institutionen zu schaffen, die die Anwendung der einschlägigen internationalen Menschenrechtsnormen und humanitären Normen beaufsichtigen helfen. Das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte unternimmt nachhaltige Anstrengungen, Schulungs- und Fortbildungsprogramme für die Menschenrechtsberichterstattung einzuführen sowie nationale Menschenrechtsinstitutionen und deren Regierungsunabhängigkeit zu fördern. Derzeit sind weltweit mehr als 150 nationale Menschenrechtsinstitutionen tätig. **Prozesse des Lernens der Staaten voneinander – bei denen häufig Nachbarn einander helfen – fördern die Weitergabe bewährter Praktiken, beispielsweise im Rahmen des Afrikanischen Mechanismus der gegenseitigen Evaluierung unter dem Dach der Neuen Partnerschaft**

für die Entwicklung Afrikas oder durch die für den Beitritt zur Europäischen Union festgelegten Standards. Im Rahmen dieser sowie ähnlicher Regelungen in anderen Regionen sollte erwogen werden, in die Mechanismen der gegenseitigen Evaluierung Kriterien in Bezug auf die Schutzverantwortung aufzunehmen.

23. Länder, die unter Massenverbrechen und -verstößen gelitten haben, sind verständlicherweise sehr darauf bedacht, Schranken zu errichten, damit diese nicht erneut geschehen. Wir müssen aus ihren Fehlern ebenso lernen wie aus den Prozessen der Aussöhnung, der Heilung und des Wiederaufbaus, die so häufig folgen. Wir sollten auch von den Ländern lernen, die solche Traumata nicht erlebt haben, zum Teil weil sie Mechanismen entwickelt haben, um entstehende Spannungen zu erkennen und zu steuern, bevor sie zu Gewalt führen. Drei Beispiele für derartige Kapazitäten sind die Kommission für interethnische Beziehungen in Guyana, der Nationale Friedensrat in Ghana und die Kommission für die Registrierung politischer Parteien und die umfassende Reform des Sicherheitssektors in Sierra Leone.

24. Schulungs-, Lern- und Bildungsprogramme können den Staaten helfen, sich selbst zu helfen. Seit 1996 bietet das Internationale Komitee vom Roten Kreuz den Beratenden Dienst für humanitäres Völkerrecht an, der unter anderem für die Ratifikation der humanitären Übereinkommen eintritt, Prozesse des Lernens der Staaten voneinander erleichtert, bei der Übernahme der internationalen humanitären Normen in das innerstaatliche Recht hilft, Staaten zur Einrichtung nationaler Mechanismen für das humanitäre Völkerrecht anregt und Lehrmaterial zu diesen Normen und Übereinkünften bereitstellt. Zum Beispiel half er in Zusammenarbeit mit der Liga der arabischen Staaten, ein arabisches Mustergesetz zu entwerfen, und war Bosnien und Herzegowina bei der Ausarbeitung und Anwendung eines Gesetzes über vermisste Personen behilflich. Die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften führt seit 2001 eine Initiative zum Abbau von Diskriminierung durch. In diesem Rahmen wurden Leitlinien für die Arbeit mit den Roma und anderen marginalisierten Gruppen in Europa erarbeitet, Hilfeleistungen für die schwächsten Bevölkerungsgruppen in Nepal erbracht und die Rehabilitation und Wiedereingliederung von mit bewaffneten Gruppen verbundenen Kindern in Sierra Leone erleichtert, einer Gesellschaft, die unter entsetzlichen Verbrechen gegen die Menschlichkeit gelitten hat.

25. Gezielte Aus- und Fortbildung für maßgebliche Akteure der Gesellschaft wie Polizisten, Soldaten, Richter und Gesetzgeber kann ein besonders wirksames Instrument der Prävention sein. So hat der Friedensfonds in Uganda eine Reihe von Schulungsseminaren zu seinem Konfliktbewertungssystem abgehalten, das als Hilfsmittel zur Ermittlung von Frühwarnindikatoren entwickelt wurde, und plant, diese Seminare auch in den übrigen Ländern Ostafrikas durchzuführen. Der Nationale Rat der Kirchen Kenias hat ein eigenes Überwachungs- und Berichterstattungssystem für Gewalt innerhalb von Volksgruppen in Rift Valley und andernorts entwickelt. Die Interparlamentarische Union und das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) haben zusammen die Veröffentlichung *Child Protection: a Handbook for Parliamentarians* (Kinderschutz: ein Handbuch für Parlamentarier) herausgegeben, während das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte ein das gesamte Menschenrechtsspektrum umfassendes Publikationsprogramm betreibt. Das UNICEF ist außerdem in Zusammenarbeit mit einer Reihe von Regierungen, wie der Kolumbiens, der Philippinen und Sudans, der Frage nachgegangen, wie ihre Justizsysteme mit Kindern umgehen, die früher mit bewaffneten Gruppen verbunden waren und die schwerer Kriegsverbrechen oder anderer umfassender Verstöße beschuldigt werden. In Kolumbien half eine Stärkung des Büros der Ombudsperson bei der Auseinandersetzung mit Fragen der Rekrutierung und Demobilisierung von Kindern, der geschlechtsspezifischen Gewalt in Konflikten und der sexuellen Ausbeutung im Zusammenhang mit Konflikten. Die Streitkräfte Ugandas haben in Übereinstimmung mit den

Leitlinien der Vereinten Nationen einen Verhaltenskodex angenommen, der die sexuelle Ausbeutung von Frauen und Mädchen verbietet. Im Zeitraum von 2000 bis 2007 führten die Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten und Save the Children (Schweden) für die Streitkräfte in der Region ein umfassendes Schulungsprogramm zu den Rechten und dem Schutz von Kindern vor, während und nach einem Konflikt durch. In ähnlicher Weise arbeitete der Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für die Frau mit den Ruandischen Verteidigungskräften bei Gleichstellungs- und Menschenrechtsschulungen zusammen, während die Streitkräfte ihre Truppen für die Teilnahme an regionalen Friedensmissionen vorbereiteten.

26. In allen Erörterungen globaler, regionaler und nationaler Institutionen sollte darauf geachtet werden, die einzelnen Opfer und Überlebenden derartiger Verbrechen nicht aus den Augen zu verlieren. Sie müssen unterstützt und ermutigt werden, ihre Geschichte freiwillig, vollständig und ohne Furcht vor Vergeltung oder Stigmatisierung zu erzählen. In dieser Hinsicht spielen nichtstaatliche Frauenorganisationen häufig eine entscheidende Rolle, indem sie auf die Überlebenden systematischer sexueller Gewalt zugehen und ihnen helfen. Sie verdienen unsere volle Unterstützung.

27. **Ein entscheidender Beitrag, um zu verhindern, dass kleine Verbrechen zu großen werden, und um derartige Verletzungen der Menschenwürde vollständig zu beenden, ist auch die Förderung der individuellen Verantwortlichkeit. Selbst im schlimmsten Völkermord gibt es einfache Menschen, die sich weigern, zu Mittätern des kollektiven Bösen zu werden, die die Werte, die Unabhängigkeit und den Willen zeigen, denjenigen ein Nein entgegenzusetzen, die ihre Gesellschaften in einen Strudel der Grausamkeit, des Unrechts, des Hasses und der Gewalt reißen wollen. Wir müssen mehr tun, um den Mut dieser Menschen anzuerkennen und aus ihrem Handeln zu lernen. Die Staaten, die solche Traumata erlitten haben, die Zivilgesellschaft und die internationalen Organisationen können den Aufbau nationaler und grenzüberschreitender Netzwerke Überlebender erleichtern, damit mehr Menschen von ihrer Geschichte und den daraus zu ziehenden Lehren erfahren, und so dazu beitragen, dass derartige Ereignisse nicht wieder geschehen oder sich andernorts wiederholen.**

III. Säule zwei

Internationale Hilfe und Kapazitätsaufbau

28. In Ziffer 138 des Gipfelergebnisses heißt es: „Die internationale Gemeinschaft sollte gegebenenfalls die Staaten ermutigen und ihnen dabei behilflich sein, diese [Schutz-] Verantwortung wahrzunehmen.“ In Ziffer 139 wird festgestellt: „Wir beabsichtigen außerdem, uns erforderlichenfalls und soweit angezeigt dazu zu verpflichten, den Staaten beim Aufbau von Kapazitäten zum Schutz ihrer Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit behilflich zu sein und besonders belasteten Staaten beizustehen, bevor Krisen und Konflikte ausbrechen.“ Demnach könnte diese Hilfe eine von vier Formen annehmen: a) die Staaten zu ermutigen, ihren Verantwortlichkeiten nach Säule eins nachzukommen (Ziff. 138); b) ihnen dabei zu helfen, diese Verantwortung wahrzunehmen (Ziff. 138), c) ihnen dabei zu helfen, ihre Schutzkapazität aufzubauen (Ziff. 139), und d) den „besonders belasteten Staaten“ beizustehen, „bevor Krisen und Konflikte ausbrechen“ (Ziff. 139). Während die erste Form der Hilfe beinhaltet, die Staaten davon zu überzeugen, ihre Pflicht zu tun, deuten die anderen drei auf eine gegenseitige Verpflichtung und eine aktive Partnerschaft zwischen der internationalen Gemeinschaft und dem Staat hin.

29. Falls die politische Führung des Staates entschlossen ist, unter die Schutzverantwortung fallende Verbrechen und Verstöße zu begehen, dann wären Hilfemaßnahmen nach Säule zwei von geringem Nutzen, und die internationale Gemeinschaft wäre besser beraten, mit dem Aufbau der Kapazität und des Willens für eine „rechtzeitige und entschiedene“ Reaktion gemäß Ziffer 139 des Ergebnisses des Gipfels (siehe Abschn. IV) zu beginnen. Wenn die nationale politische Führung jedoch schwach, gespalten oder unsicher darüber ist, wie sie vorgehen soll, wenn sie nicht über die Kapazitäten zum wirksamen Schutz ihrer Bevölkerung verfügt oder wenn sie mit einer bewaffneten Opposition konfrontiert ist, die Verbrechen und Verstöße begeht oder zu begehen droht, die unter die Schutzverantwortung fallen, könnten Maßnahmen nach Säule zwei eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung der internationalen Schutzverantwortung spielen. Zusätzlich zu den Überzeugungsmaßnahmen und positiven Anreizen könnte Säule zwei auch militärische Unterstützung umfassen, um bedrängten Staaten zu helfen, nichtstaatlichen Akteuren, die sowohl den Staat als auch seine Bevölkerung bedrohen, entgegenzutreten. Diese Maßnahmen würden das politische Instrumentarium von Säule eins und Säule drei vervollständigen, da keine der Säulen so konzipiert ist, dass sie losgelöst von den anderen funktioniert.

30. Mögliche Maßnahmen, um die Staaten zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen in Bezug auf die Schutzverantwortung zu ermutigen, wären vertrauliche oder öffentliche Überzeugungskampagnen, Bildung, Ausbildung und/oder die Gewährung von Hilfe. Besonders geeignet dafür, zu solchen guten Diensten und Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit beizutragen, wären unter anderem regionale und subregionale Mechanismen, der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte, der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, der Nothilfe Koordinator, der Sonderberater für die Verhütung von Völkermord, andere Sonderberater, Sonderbeauftragte und Gesandte des Generalsekretärs sowie ranghohe Bedienstete der Vereinten Nationen, ihrer Entwicklungsorganisationen und der Bretton-Woods-Institutionen. Werden diese Botschaften durch parallele und konsequente diplomatische Bemühungen der Mitgliedstaaten verstärkt, werden sie noch überzeugender sein. Ein Dialog bewirkt häufig mehr als großspurige Erklärungen, auch weil die Beteiligten dabei einen besseren Einblick in die Motivationen und Absichten der anderen Seite gewinnen.

31. In solchen Situationen zählen Glaubwürdigkeit und Konsequenz. In den vergangenen Jahren stand der vom Generalsekretär geleisteten Informations- und Überzeugungsarbeit nur allzu oft keine entsprechende Bereitschaft der Mitgliedstaaten und der zwischenstaatlichen Organe der Organisation gegenüber, seinen Versprechen oder seinen Warnungen konkrete Handlungen folgen zu lassen. In solchen Angelegenheiten wird durchweg besonderer Wert auf Aufrichtigkeit und Pragmatismus gelegt, zumal unschuldige Leben und das Ansehen der Vereinten Nationen selbst auf dem Spiel stehen.

32. Denjenigen, die überlegen, unter die Schutzverantwortung fallende Verbrechen und Verstöße zu begehen oder zu ihrer Begehung aufzustacheln, muss klargemacht werden, welche Kosten mit der Verfolgung eines solchen Kurses verbunden sind und welcher Nutzen ihnen andererseits dadurch entstehen kann, dass sie eine friedliche Aussöhnung und Entwicklung anstreben. Der Kontrast könnte nicht stärker sein. Einer Gesellschaft können dadurch, dass gravierende der Schutzverantwortung unterliegende Verbrechen und Verstöße begangen werden, enorme und langfristige Kosten erwachsen, die sich nicht nur auf ihr Ansehen auswirken. Dazu können der Verlust von Auslandsinvestitionen, Kapitalflucht, ein Rückgang der Entwicklungshilfe und des Tourismus und für einige die Einbuße des Status als angesehenes Mitglied der internationalen Gemeinschaft gehören. Die Entwicklungsanstrengungen können durch solche traumatischen und die Gesellschaft spaltenden Ereignisse um Jahrzehnte zurückgeworfen werden. Demgegenüber sollten die Geber, wie unten erörtert, ermutigt werden, diejenigen Länder und Programme

zu unterstützen, die sich zum Ziel gesetzt haben, die Verhütung von der Schutzverantwortung unterliegenden Verbrechen und Verstößen und den Schutz ihrer Bevölkerung davor zu stärken. Der Unterschied zwischen den beiden Kursen kann gleichbedeutend mit der Wahl zwischen der Wahrung und der Zerstörung der nationalen Entwicklungsmöglichkeiten sein.

33. Ermutigung kann auch im Wege des Dialogs, der Erziehung und der Bildung zu Menschenrechten und zu humanitären Standards und Normen stattfinden. So hat ein vom Sicherheitsrat im Zusammenhang mit seiner Resolution 1612 (2005) geschaffener innovativer Rahmen einen Dialog auf hoher Ebene über Kinderschutzfragen zwischen dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Kinder und bewaffnete Konflikte und dem UNICEF ermöglicht, durch den die Freilassung aller mit bewaffneten Gruppen verbundenen Kinder in Côte d'Ivoire und ein Rückgang der Zahl der von Konfliktparteien eingesetzten Kinder in Südsudan und Sri Lanka erreicht wurde. Der Lobbyarbeit des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte sowie verschiedener Sonderberichterstatte ist es zu verdanken, dass überall auf der Welt Wahrheitskommissionen und andere Unrechtsaufarbeitungs- und Rechenschaftsmechanismen geschaffen wurden, die den Gesellschaften nicht nur beim Umgang mit vergangenen Menschenrechtsverletzungen, sondern auch bei der Ausarbeitung nationaler Agenden für institutionelle Reformen geholfen haben. Um dazu beizutragen, festgefahrene Friedensprozesse wieder in Gang zu bringen, hat das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) die Anstrengungen des Woodrow Wilson Center zum Aufbau von Führungskapazität in Burundi und im östlichen Teil der Demokratischen Republik Kongo unterstützt.

34. In seinen Resolutionen 1612 (2005) und 1820 (2008) unterstrich der Sicherheitsrat, dass Vergewaltigung und andere Formen sexueller Gewalt Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder die Tatbestandsmerkmale des Völkermords erfüllende Handlungen darstellen können. In seiner Resolution 1820 (2008) erkannte der Rat an, dass ausgedehnte und systematische sexuelle Gewalt ein Sicherheitsproblem ist, das vom Rat beobachtet werden sollte. Systematische sexuelle Gewalt kann für Gemeinwesen zweifelsohne ebenso zerstörerisch sein wie konventionellere Waffen.

35. Die Vereinten Nationen und ihre Partner haben in den letzten Jahren die verschiedensten Anstrengungen unternommen, um den Staaten bei der Wahrnehmung ihrer Schutzverantwortung zu helfen. Mit einer Feldpräsenz in etwa 50 Ländern ist das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte zu einer globalen Ressource für die Unterstützung der Länder bei der Einhaltung ihrer Menschenrechtsverpflichtungen sowie für Beobachtung, Lobbyarbeit und Bildungsaktivitäten geworden. In Zusammenarbeit mit den Regierungen und nationalen nichtstaatlichen Organisationen bemühen sich die Vertreter des Amtes darum, die Schutzkapazitäten zu stärken, soziale Spannungen abzubauen und zur Konfliktprävention beizutragen. Die von den Landesmissionen der besonderen Verfahren des Menschenrechtsrats erstellten Analysen und Empfehlungen können eine Grundlage für den Aufbau von Kapazitäten, die Entschärfung von Konflikten und den Schutz tatsächlicher und potenzieller Opfer schwerer Menschenrechtsverletzungen bilden. Weniger anerkannt ist in diesem Zusammenhang die Arbeit des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen zugunsten der Erlangung von Asylgenehmigungen und des Schutzes von Flüchtlingen, die zahlreichen potenziellen Opfern von unter die Schutzverantwortung fallenden Verbrechen und Verstößen zugute kam.

36. Die Präsenz der Vereinten Nationen hat sich als entscheidend für den Schutz von Kindern in einer Reihe von Postkonfliktsituationen erwiesen, etwa im Norden Ugandas, in Ost- und Zentralafrika und in Teilen Sudans. Allgemein haben Kinderschutzfragen durch häufige Besuche der Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Kinder und bewaffnete Konflikte und durch öffentliche Debatten im Sicherheitsrat über den Jahresbericht des Ge-

neralsekretärs, einschließlich seiner landesspezifischen Anhänge, eine bislang ungekannte Aufmerksamkeit erfahren. Mit ihrer Präsenz haben die Vereinten Nationen außerdem dazu beigetragen, dass Bestimmungen gegen geschlechtsspezifische Gewalt in nationale Strafgesetzbücher und gerichtliche Verfahren Eingang fanden, unter anderem in Timor-Leste, Sierra Leone und Kosovo.

37. Über die Arbeit der Vereinten Nationen hinaus könnten auch die innovativen Schritte einiger regionaler und subregionaler Organe Vorbildcharakter für andere Teile der Welt haben. Als 1992 die Gewalt im Balkan aufflammte, schuf die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa die Stelle eines Hohen Kommissars für nationale Minderheiten mit dem Auftrag, ethnische Spannungen zu erkennen, ihre frühzeitige Lösung anzustreben und so eine Eskalation zu verhindern. Als „Instrument zur Konfliktverhütung in einem möglichst frühen Stadium“ bezeichnet, handelt der Hohe Kommissar unabhängig, unparteiisch und vertraulich. Die anhaltende Nachfrage der Staaten nach den Diensten des Hohen Kommissars in den instabileren Gegenden der Region legt nahe, dass sich diese Methoden als nützlich erwiesen haben und für regionale und subregionale Organe in anderen Teilen der Welt von Interesse sein könnten. In Westafrika ist das Frühwarn- und Frühreaktionssystem der 15 Mitglieder umfassenden Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten Ausdruck einer Partnerschaft zwischen diesem zwischenstaatlichen Organ und einem zivilgesellschaftlichen Netz, deren Schwerpunkt auf der menschlichen Sicherheit liegt. **An diesen beiden Initiativen wird deutlich, welchen Wert interregionale, gegebenenfalls von den Vereinten Nationen oder externen Gebern erleichterte Lernprozesse haben können und wie wichtig die Anpassung an lokale Bedingungen und Kulturen ist.**

38. Wie besondere politische Missionen, etwa in Guinea-Bissau und der Zentralafrikanischen Republik, unter Beweis stellen, bedarf es eines erheblichen Maßes an Kompetenz, Erfahrung, Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten und Mut, um eine Situation wachsender ethnischer Spannung mit dem Ziel anzugehen, kulturelle und politische Brücken zu bauen, Meinungsverschiedenheiten zu schlichten, globale Werte zu verbreiten und den Aufbau dauerhafter lokaler Institutionen zu unterstützen, und das alles unter ungewissen Sicherheitsbedingungen. Die Welt hat eindeutig nicht genügend in Kapazitäten zur Vorbeugung investiert, die nur einen Bruchteil der Kosten der lebenswichtigen Friedensmissionen der Vereinten Nationen im Anschluss an Konflikte ausmachen. **In dieser Hinsicht könnte sich die Hilfe beim Aufbau der zivilen Kapazitäten regionaler und subregionaler Organisationen zur Verhütung von Verbrechen und Verstößen, die unter die Schutzverantwortung fallen, als kluge Investition erweisen. Eine Reihe nützlicher Initiativen dieser Art wird derzeit im Rahmen des Zehnjahresprogramms der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen zum Aufbau von Kapazitäten geprüft.**⁸

39. Den vielfältigen Anstrengungen, die Staaten zur Selbsthilfe zu befähigen, ist ein Element gemeinsam: Sie stützen sich weitgehend auf zivilen statt auf militärischen Sachverstand und auf zivile statt auf militärische Präsenz. Bei der Reaktion auf Situationen, die die Schutzverantwortung betreffen, kann polizeilichen und zivilen Komponenten angesichts der vorrangigen Aufgabe, in von Chaos und internen Konflikten erschütterten Gesellschaften die Ordnung wiederherzustellen und neues Vertrauen zu schaffen, mitunter eine besonders wichtige Rolle zukommen. In diesem Zusammenhang sollte betont werden,

⁸ Eine umfassende Behandlung des Themas Prävention findet sich in dem Bericht des Generalsekretärs „Fortschrittsbericht über die Verhütung bewaffneter Konflikte“ (A/60/891). Die Möglichkeiten für eine diesbezügliche globale und regionale Zusammenarbeit werden in dem Bericht des Generalsekretärs „Eine regional-globale Sicherheitspartnerschaft: Herausforderungen und Chancen“ (A/61/204-S/2006/590) bewertet.

dass es oft ebenso schwierig ist, eine ausreichende Anzahl von Polizei- und Zivilkräften mit den Fähigkeiten und der Ausbildung, die für den Umgang mit von der Schutzverantwortung erfassten Verbrechen erforderlich sind, zu finden und zu mobilisieren, wie es bei Militärkräften der Fall ist. **Sowohl die Regierungen als auch die Zivilgesellschaft haben eine Vielzahl von Vorschlägen für die Schaffung einer ständigen oder verfügbaren Zivil- und Polizeikapazität zur raschen Reaktion auf solche Notsituationen vorgelegt. Ich rege zu weiterem kreativem Nachdenken über eine solche Option an und werde dafür sorgen, dass sie von den zuständigen Stellen der Vereinten Nationen sorgfältig geprüft wird.**

40. Zweifellos sollte die Anwendung von Gewalt, wie viele Male festgestellt, als letztes Mittel angesehen werden. Mit Zustimmung der Gastregierung wurden jedoch Militäreinheiten entweder für eine Reihe von nicht mit Zwangsmaßnahmen verbundenen Zielen wie Prävention, Schutz, Friedenssicherung und Abrüstung oder auch zur Bekämpfung bewaffneter Gruppen eingesetzt, die danach trachten, die Regierung mit gewaltsamen Mitteln zu stürzen und die Zivilbevölkerung durch willkürliche und ausgedehnte Gewalt einzuschüchtern. **Sowohl nichtstaatliche Akteure als auch Staaten können ungeheuerliche Verbrechen begehen, die der Schutzverantwortung unterliegen. Wenn dies geschieht, kann kollektive internationale militärische Hilfe der sicherste Weg sein, die Staaten bei der Einhaltung ihrer Verpflichtungen in Bezug auf die Schutzverantwortung zu unterstützen und in Extremfällen ihre effektive Souveränität wiederherzustellen.** In solchen Situationen kann der frühzeitige, gezielte und maßvolle Einsatz internationaler militärischer Mittel und Streitkräfte möglicherweise Leben retten und für ein gewisses Maß an Stabilität sorgen, um die zeitlichen und räumlichen Voraussetzungen für diplomatische Aktivitäten, interne politische Prozesse, Heilung und Aussöhnung zu schaffen. Die Friedenssicherung mit Zustimmung der Konfliktparteien ist natürlich eine Innovation und eine Stärke der Vereinten Nationen, während die Organisation Militäroperationen mit stärkerem Zwangscharakter weniger häufig und mit wechselndem Erfolg durchgeführt hat. Dies gilt auch für die regionalen und subregionalen Organisationen.

41. Das Konzept der vorbeugenden Einsätze wurde 1992 vom damaligen Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali in das Vokabular der Vereinten Nationen eingeführt. In seinem zukunftsweisenden Bericht „Agenda für den Frieden: Vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung und Friedenssicherung“ (A/47/277-S/24111) stellte er Folgendes fest:

Bei einer Krise innerhalb eines Landes könnte ein auf Antrag der betreffenden Regierung oder mit Zustimmung aller Parteien erfolgreicher vorbeugender Einsatz auf verschiedene Weise zur Linderung des Leids und zur Begrenzung oder Eindämmung der Gewalt beitragen. Eine unparteiisch gewährte humanitäre Hilfe könnte von entscheidender Bedeutung sein; durch Militär-, Polizei- oder Zivilpersonal geleistete Hilfe bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit könnte Menschenleben retten und ein Sicherheitsklima schaffen, in dem Verhandlungen stattfinden können; auf Wunsch der Parteien könnten die Vereinten Nationen außerdem bei Vergleichsbemühungen behilflich sein. (Ziff. 29).

Der klassische Fall des vorbeugenden Einsatzes von Friedenssicherungskräften der Vereinten Nationen ereignete sich im Zeitraum 1992-1999 in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien. Der Tätigkeit der Schutztruppe der Vereinten Nationen und der Präventiveinsatztruppe der Vereinten Nationen mit ihrer Mischung aus Militäreinheiten und Zivilpolizeiobservatoren wird weithin das Verdienst zugeschrieben, zur Stabilisierung eines sowohl im Inneren als auch nach außen mit ethnischen Spannungen konfrontierten Landes beigetragen zu haben. Dank einer weitsichtigen Führung, die bestrebt war, die Art von Unruhen und ethnischer Gewalt zu verhindern, von denen mehrere Nachbarländer heimge-

sucht worden waren, begrüßte die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien den Einsatz von Blauhelmen der Vereinten Nationen und Beobachtungs- und Vermittlungsbestrebungen von Regionalorganisationen, die sich als erfolgreiche Kombination erwiesen. Burundi geriet nach einigen Jahren ähnlich unter inneren Druck wie sein Nachbar Ruanda. Mit der Zustimmung der Regierung zur Entsendung von Friedenssicherungskräften, zuerst durch Südafrika, dann durch die Afrikanische Union und schließlich die Vereinten Nationen, gelang es jedoch, in dem Land ein gewisses Maß an Stabilität herzustellen.

42. In Sierra Leone war die Dislozierung der Mission der Vereinten Nationen in Sierra Leone gerade angelaufen, als die Kräfte der Revolutionären Einheitsfront, die besonders heimtückische und ausgedehnte internationale Verbrechen verübt hatten, das Friedensabkommen brachen und einen massiven Angriff auf die Bevölkerung und die Mission unternahmen. Im Jahr 2000 half eine unter britischer Führung stehende kleinere Eingreiftruppe mit Zustimmung der Regierung dabei, Freetown zu schützen, der Mission Rückhalt zu geben und die Stabilität in dem leidgeprüften westafrikanischen Staat wiederherzustellen. Auf ähnliche Weise trug im zweiten Quartal 2003 die aufgrund der Resolution 1484 (2003) des Sicherheitsrats eingerichtete und von der Europäischen Union geführte Operation Artemis dazu bei, den Übergang zu einem robusteren Mandat für die Mission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo in der Provinz Ituri zu vollziehen, einem für das Ausmaß und die besondere Grausamkeit der dort verübten Menschenrechtsverletzungen, insbesondere der sexuellen Gewalt, bekannten Gebiet. Alle vier genannten Einsätze, in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, in Burundi, in Sierra Leone und in der Demokratischen Republik Kongo, fanden statt, bevor auf dem Weltgipfel 2005 die Schutzverantwortung anerkannt wurde. Dennoch veranschaulichen sie gut, welchen Wert die mit Zustimmung der Parteien erfolgende Entsendung einer internationalen Militärpräsenz für die Verhinderung der Eskalation eines bewaffneten Konflikts haben kann. Sie machen außerdem deutlich, wie wichtig es ist, dass die Mitgliedstaaten rechtzeitig ausreichende Mittel und Ressourcen bereitstellen, wenn die Vereinten Nationen das Mandat erhalten, einem Land bei der Wahrnehmung seiner Schutzverantwortung behilflich zu sein.

43. In Staaten und Regionen, in denen starke ethnische Spannungen herrschen und ausgeprägte Ungleichheiten zwischen den Gruppen fortbestehen, ist eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung kaum vorstellbar, solange die tieferen Brüche im sozialen und politischen Gefüge nicht behoben werden. Ebenso schwer vorstellbar ist es, diese Brüche zu beseitigen, ohne die mit ihnen einhergehenden Entwicklungsdefizite anzupacken. Chronische Unterentwicklung ist für sich allein genommen nicht die Ursache für belastete Beziehungen zwischen verschiedenen ethnischen, religiösen oder kulturellen Gemeinschaften. Sie kann jedoch den Wettstreit um knappe Ressourcen verschärfen und die Fähigkeit des Staates, der Zivilgesellschaft und der regionalen und subregionalen Organisationen zur friedlichen und umfassenden Beilegung von Spannungen im Land stark beeinträchtigen. Alles in allem könnte eine erhebliche Anhebung der allgemeinen Entwicklungshilfe durchaus bewirken, dass insgesamt weniger neue Verbrechen und Verstöße begangen werden, die der Schutzverantwortung unterliegen, da einige der schlimmsten Fälle massiver innerstaatlicher Gewalt in sehr armen Ländern aufgetreten sind, in denen die Ärmsten der Armen zu schwach sind, um Widerstand zu leisten (der Holocaust und die in jüngerer Zeit im Balkan verübten Gräueltaten belegen jedoch, dass Armut keine notwendige Bedingung ist). **Die Ausweitung der Entwicklungshilfe auf die „unterste Milliarde“ der Weltbevölkerung hätte zweifellos einen positiven Nettoeffekt auf die Verhütung von Verbrechen und Verstößen, die der Schutzverantwortung unterliegen, wenn diese Hilfe darauf ausgerichtet ist, den Armen und den Minderheitengruppen zu mehr Mitsprache in der Gesellschaft zu verhelfen, Gleichberechtigung und soziale Gerechtigkeit fördert, ihr Bildungsniveau anhebt und ihnen mehr Möglichkeiten zu echter poli-**

tischer Teilhabe eröffnet. Wenn die zusätzliche Hilfe jedoch auf eine Weise verteilt wird, die die Unterschiede im Status und in den Lebensbedingungen rivalisierender ethnischer, religiöser oder kultureller Gemeinschaften innerhalb dieser Gesellschaften nicht verringert, sondern verschärft, hätte dies eine destabilisierende Wirkung, die die bestehenden Spannungen und Ressentiments weiter schüren könnte. Die Hilfsprogramme müssen daher sowohl den Konflikten als auch der Schutzverantwortung Rechnung tragen.

44. Unter dem Gesichtspunkt der Schutzverantwortung werden vor allem Hilfsprogramme benötigt, die sorgfältig darauf ausgerichtet sind, in den Gesellschaften spezifische Kapazitäten aufzubauen, die das Risiko verringern, dass in ihnen der Schutzverantwortung unterliegende Verbrechen begangen werden. Um sich ein umfassendes Bild darüber zu machen, was wo und warum funktioniert, sind weitere Felduntersuchungen nötig. Die Vereinten Nationen und ihre Mitgliedstaaten sollten geografisch breit angelegte Forschungsnetzwerke fördern und unterstützen, um für jeden Einzelfall ein besseres Verständnis der Gründe zu erlangen, aus denen manche Staaten den einen Weg gehen, andere Staaten hingegen einen anderen. Zur Stärkung von Säule zwei muss ein kumulativer zwischenstaatlicher, interregionaler und interinstitutioneller Lernprozess über Präventions-, Kapazitätsaufbau- und Schutzstrategien stattfinden, um ein ausgeprägteres und präziseres Verständnis davon zu entwickeln, welche Ergebnisse die verschiedenen Strategien, Doktrinen und Praktiken im Laufe der Jahre erbracht haben. Politische Entscheidungen können jedoch nicht warten, bis eine perfekte Wissensgrundlage vorliegt. Die Erfahrung und der gesunde Menschenverstand legen nahe, dass viele Elemente dessen, was weithin als Ausdruck funktionierender Staatlichkeit angesehen wird – Rechtsstaatlichkeit, eine kompetente und unabhängige Rechtsprechung, Menschenrechte, Reform des Sicherheitssektors, eine robuste Zivilgesellschaft, eine unabhängige Presse und eine politische Kultur, die Wert auf Toleranz, Dialog und Mobilität legt, im Gegensatz zu den Rigiditäten und Ungerechtigkeiten einer Identitätspolitik – auch den Zielen der Schutzverantwortung dienlich sind.

45. In dieser Hinsicht lassen sich mindestens fünf Arten von Kapazitäten als besonders wichtig anführen, die aus der Entwicklungshilfepraxis abgeleitet sind und auf Ersuchen der Mitgliedstaaten selbst zurückgehen:

a) **konfliktsensible Entwicklungsanalyse.** Hierbei geht es darum, in den nationalen Institutionen Kapazitäten aufzubauen, um im Rahmen der Entwicklungsplanung neu auftretende Probleme und Spannungen gemeinsam zu analysieren und so dafür zu sorgen, dass die Durchführung von Entwicklungsprogrammen bestehende Spannungen nicht weiter schürt, sondern dazu beiträgt, sie abzubauen. Nigeria und Indonesien etwa haben bedeutsame Schritte zum Aufbau solcher Kapazitäten unternommen;

b) **innerstaatliche Vermittlungskapazität.** Dies beinhaltet die Bildung oder Stärkung glaubwürdiger traditioneller ebenso wie moderner Institutionen und Prozesse sowohl in der Regierung als auch in der Zivilgesellschaft, die dabei helfen können, innerstaatliche Lösungen für Streitigkeiten zu finden, Aussöhnung zu fördern und in konkreten Angelegenheiten zu vermitteln. Wie oben festgestellt, sind die von Guyana, Ghana und Sierra Leone mit Hilfe des UNDP geschaffenen Institutionen diesbezüglich vielversprechend;

c) **Konsens und Dialog.** Hierbei geht es um den Aufbau von Kapazitäten für inklusive und partizipatorische Dialogprozesse und die Bereitstellung neutraler Räume und Foren für die Behandlung strittiger Fragen im Wege solcher Dialoge. Insbesondere in Lateinamerika haben die Mitgliedstaaten Räume für einen „demokratischen Dialog“ als Bestandteil des Regierungsprozesses geschaffen;

d) **lokale Streitbeilegungskapazität.** Dies beinhaltet den Aufbau einer Friedensinfrastruktur auf nationaler sowie auf lokaler Ebene, um örtliche Streitigkeiten im Zusammenhang mit Grund und Boden, Ressourcen, Religion, der ethnischen Zugehörigkeit oder der Führungsnachfolge auf nachhaltige Weise zu lösen, bevor sie sich zu einem Konflikt ausweiten. Derartige Kapazitäten trugen zum erfolgreichen Übergang Südafrikas zur Demokratie Anfang der 1990er Jahre bei. Während der Gewaltphase nach den Wahlen in Kenia Anfang 2008 verzeichneten die Gebiete, in denen solche Kapazitäten aufgebaut worden waren, insbesondere die trockenen Regionen des Nordens und Coast Province (Küstenprovinz), ein geringeres Maß an Gewalt als andere Gebiete;

e) **Kapazitäten zur Reproduktion von Kapazitäten.** Zuletzt müssen die vier beschriebenen Kapazitäten von den Gesellschaften absorbiert und tief in ihnen verankert werden, damit neue Führungsgenerationen über die Ressourcen und Fähigkeiten verfügen, die notwendig sind, um die Art von Brüchen und Frustrationen zu vermeiden, die zu von der Schutzverantwortung erfassten Verbrechen führen können. In diesem Zusammenhang ersuchen die Mitgliedstaaten zunehmend um Hilfe bei der Entwicklung von Konfliktbeilegungsprogrammen in Universitäten und in Fortbildungseinrichtungen des öffentlichen Dienstes, der Schaffung von Vermittlernetzen und der Ausarbeitung landesweiter Schullehrpläne mit dem Ziel, junge Menschen in Zukunft zu einem unterschiedlichen Herangehen an kontroverse Fragen zu befähigen.

Im System der Vereinten Nationen wurde eine Reihe innovativer Mechanismen eingeführt, um auf Ersuchen der Mitgliedstaaten um Hilfe beim Aufbau der fünf genannten Kapazitäten besser reagieren zu können. Zu diesen Initiativen zählen ein gemeinsames Programm des UNDP und der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten für den Aufbau nationaler Kapazitäten zur Konfliktprävention sowie der interinstitutionelle Rahmen für die Koordination von Präventivmaßnahmen, ein informelles Forum, das es den Institutionen der Vereinten Nationen gestattet, derartigen Ersuchen der Mitgliedstaaten auf integrierte Weise nachzukommen.

46. Wie zahlreiche Beispiele belegen, ist ein unparteiischer und diszipliniert geführter Sicherheitssektor wesentlich für die Verringerung von Spannungen zwischen Gruppen und für die Verhütung ausgedehnter Gewalt. **Gestützt auf ihre eigenen Erfahrungen und die technische Unterstützung bilateraler Partner und des Systems der Vereinten Nationen sollten die Mitgliedstaaten auch weiterhin ihren Sicherheitssektor stärken, um allen Bevölkerungsgruppen ungeachtet ihrer Identität ein sicheres und stabiles Umfeld zu bieten. Dadurch würden sie nicht nur ihre Schutzverantwortung wahrnehmen, sondern darüber hinaus, indem sie kostspielige Störungen vermeiden, eine erhebliche Investition in den Entwicklungsprozess leisten.**

47. Rechtsstaatlichkeit ist eine grundlegende Voraussetzung dafür, dass die Begehung von Verbrechen, die der Schutzverantwortung unterliegen, verhindert wird. **Das System der Vereinten Nationen sollte die den Mitgliedstaaten angebotene Unterstützung auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit, auch durch die Einbeziehung der Geberländer, verstärken.** Ziel dabei sollte sein, gleichen Zugang zur Justiz zu gewährleisten und die Dienste der Gerichte, Staatsanwaltschaften, Strafvollzugs- und Strafverfolgungsbehörden für alle zu verbessern. Durch solche Maßnahmen würden sich die Aussichten dafür erhöhen, dass Streitigkeiten innerhalb der Gesellschaft mit rechtlichen statt mit gewaltsamen Mitteln beigelegt werden. **Die Geberländer könnten der Schutzverantwortung sowie Menschenrechtserwägungen gegebenenfalls in bestehenden Hilfsprogrammen Rechnung tragen und im Rahmen des Möglichen neue Hilfsprogramme in Verbindung mit der Schutzverantwortung ausarbeiten.** Dabei ist zu bedenken, dass die Bedingungen, Umstände und Bedürfnisse je nach Land variieren und dass die Hilfsprogramme in enger

Abstimmung mit der Regierung und der Zivilgesellschaft des Empfängerlandes konzipiert werden sollten. **Da es sich bei der Hilfe auf dem Gebiet der Schutzverantwortung um einen neuen Bereich handelt, sollten die Vereinten Nationen und die Regionalorganisationen entsprechende interregionale Lern- und Erfahrungsauswertungsprozesse in Gang setzen.**

48. Die Friedenskonsolidierung nach einer traumatischen Situation stellt eine entscheidende Phase für die Gewährung von Hilfe auf dem Gebiet der Schutzverantwortung dar. Der zuverlässigste Voraussagefaktor für Völkermord ist vergangener Völkermord. Die Arbeit der Kommission für Friedenskonsolidierung setzt in einem wichtigen Stadium der Entwicklung einer Gesellschaft an, in dem sich der internationalen Gemeinschaft die beste Gelegenheit bietet, positive Veränderungen zu bewirken. **Es sollten Möglichkeiten einer stärkeren Beteiligung der Kommission für Friedenskonsolidierung erkundet werden, wenn es darum geht, den Staaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen in Bezug auf die Schutzverantwortung behilflich zu sein. Ferner könnte der Friedenskonsolidierungsfonds in Notsituationen als eine flexible, wenn auch bescheidene, Finanzierungsquelle herangezogen werden.**

IV. Säule drei Rechtzeitige und entschiedene Reaktion

49. Wie die ersten beiden Sätze von Ziffer 139 des Gipfelergebnisses unmissverständlich erkennen lassen, ist Säule drei ein fester Bestandteil der von den versammelten Staats- und Regierungschefs vereinbarten Strategie für die Wahrnehmung der Schutzverantwortung. Dem ersten Satz zufolge hat „[d]ie internationale Gemeinschaft [...] durch die Vereinten Nationen auch die Pflicht, geeignete diplomatische, humanitäre und andere friedliche Mittel nach den Kapiteln VI und VIII der Charta einzusetzen, um beim Schutz der Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit behilflich zu sein“. Diese Formulierung deutet darauf hin, dass dies als eine ständige und allgemeine Pflicht zu verstehen ist, die mit dem Einsatz der in Kapitel VI und in Kapitel VIII Artikel 52 genannten friedlichen Maßnahmen verbunden ist. Im zweiten Satz von Ziffer 139 wird unterstrichen, dass die internationale Gemeinschaft auf eine größere Bandbreite kollektiver Maßnahmen, friedlicher oder nicht friedlicher Art, zurückgreifen könnte, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind: a) „falls friedliche Mittel sich als unzureichend erweisen“⁹ und b) wenn „die nationalen Behörden offenkundig dabei versagen, ihre Bevölkerung“ vor den vier genannten Verbrechen und Verstößen „zu schützen“. In diesen beiden Fällen, so wird in Ziffer 139 erklärt, „sind wir bereit, im Einzelfall und [gegebenenfalls] in Zusammenarbeit mit den zuständigen Regionalorganisationen rechtzeitig und entschieden kollektive Maßnahmen über den Sicherheitsrat im Einklang mit der Charta, namentlich Kapitel VII, zu ergreifen“. Wie ich in meiner am 15. Juli 2008 in Berlin gehaltenen Rede (siehe SG/SM/11701) feststellte, legt der Wortlaut dieses Satzes nahe, dass in solchen Fällen eine frühzeitige und flexible Reaktion erforderlich ist, die sowohl auf die

⁹ Diese Formulierung ist wohl den einleitenden Worten von Artikel 42 der Charta nachempfunden: „Ist der Sicherheitsrat der Auffassung, dass die in Artikel 41 vorgesehenen Maßnahmen unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben ...“. Ebenso wie auf der Gründungskonferenz in San Francisco entschieden sich die Mitgliedstaaten auf dem Weltgipfel 2005 für eine Formulierung, mit der sie unterstreichen wollten, dass der Sicherheitsrat oder – nach dem in der Resolution „Vereint für den Frieden“ („Uniting for Peace“) vorgesehenen Verfahren – die Generalversammlung nicht warten würden und nicht warten sollten, bis alle anderen Mittel erfolglos angewendet wurden, ehe sie robustere kollektive Maßnahmen erwägen.

Umstände der Situation zugeschnitten ist als auch voll im Einklang mit den Bestimmungen der Charta steht.

50. Wenn es um die verschiedenen Umstände geht, unter denen der Schutzverantwortung unterliegende Verbrechen und Verstöße geplant oder begangen werden oder dazu aufgestachelt wird, sind weder eine einer starren Abfolge gehorchende Strategie noch streng definierte „Auslöser“ für Maßnahmen angebracht. Die Schwelle für Präventions-, Kapazitätsaufbau- oder Wiederaufbaumaßnahmen unter Säule zwei wäre sicher niedriger als die Schwelle für eine Reaktion unter Säule drei, wenn „die nationalen Behörden offenkundig dabei versagen, ihre Bevölkerung zu schützen“ (Ziff. 139 des Gipfelergebnisses). Ebenso wäre bei einer Reaktion unter Säule drei die Schwelle für Maßnahmen nach Kapitel VI niedriger als die Schwelle für Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII, die nur auf zwischenstaatlicher Ebene genehmigt werden können. Je robuster die Reaktion ist, desto höher sind die Voraussetzungen für ihre Genehmigung. **In einer sich rasch entwickelnden Notsituation muss das Hauptaugenmerk der Vereinten Nationen und der regionalen, subregionalen und nationalen Entscheidungsträger darauf gerichtet sein, durch „rasche und entschiedene“ Maßnahmen (Ziff. 139 des Gipfelergebnisses) Leben zu retten, statt willkürliche, sequenzielle oder abgestufte Verfahren zu befolgen, bei denen die Form wichtiger als der Inhalt und Prozesse wichtiger als Ergebnisse sind.**

51. Die Vereinten Nationen geben dem Dialog und der friedlichen Überzeugungsarbeit deutlich den Vorzug. Daher umfasst Säule drei zusätzlich zu den robusteren Schritten eine große Vielfalt von nicht mit Zwangsausübung oder Gewaltanwendung verbundenen Reaktionen nach den Kapiteln VI und VIII der Charta. Gemäß der Charta können viele dieser Maßnahmen vom Generalsekretär oder von regionalen oder subregionalen Abmachungen ohne ausdrückliche Ermächtigung des Sicherheitsrats ergriffen werden. So geschah es Anfang 2008 in Kenia, als erstmals sowohl regionale Akteure als auch die Vereinten Nationen eine Krise teilweise aus der Perspektive der Schutzverantwortung betrachteten.

52. Die zwischenstaatlichen Organe können bei der Durchführung von Vor-Ort-Untersuchungen und Ermittlungsmissionen eine Schlüsselrolle spielen. Nach Artikel 34 der Charta kann der Sicherheitsrat „jede Streitigkeit sowie jede Situation, die zu internationalen Reibungen führen oder eine Streitigkeit hervorrufen könnte, untersuchen, um festzustellen, ob die Fortdauer der Streitigkeit oder der Situation die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gefährden könnte“. Vorbehaltlich der Bestimmungen von Artikel 12 der Charta kann die Generalversammlung nach den Bestimmungen der Artikel 11, 13 und 14 in einigen Fällen von ähnlichen Möglichkeiten Gebrauch machen. So können sowohl die Versammlung als auch der Rat eine Ermittlungsmission zur Untersuchung angeblicher Verstöße gegen das Völkerrecht und zur diesbezüglichen Berichterstattung einsetzen, wie es der Rat im Fall Darfurs tat. Der Menschenrechtsrat kann eine Ermittlungsmission entsenden, einen Sonderberichterstatter ernennen, der ihn über eine Situation unterrichtet, oder die Situation an die bestehenden besonderen Verfahren verweisen. In einer Reihe von Regionen und Subregionen können parallele Instrumente und Möglichkeiten vorhanden sein.

53. Untersuchungen sind natürlich kein Ersatz für „rasche und entschiedene“ Schutzmaßnahmen (Ziff. 139 des Gipfelergebnisses), sondern sollten vielmehr als erster Schritt in diese Richtung angesehen werden. Wenn solche Vor-Ort-Missionen in der Anfangsphase einer Krise durchgeführt werden, sobald es erste Anzeichen dafür gibt, dass ein Staat dabei versagt, seine Verpflichtungen in Bezug auf die Schutzverantwortung zu erfüllen, können sie auch dazu genutzt werden, im Auftrag der gesamten internationalen Gemeinschaft eine direkte Botschaft an die wichtigsten Entscheidungsträger zu richten, etwa indem versucht wird, sie von zerstörerischen Handlungen abzuhalten, da sie eine Strafverfolgung durch

den Internationalen Strafgerichtshof oder Ad-hoc-Gerichtshöfe nach sich ziehen könnten. Derartige unverblünte Botschaften wurden mit Erfolg unter anderem vom Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte, dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen und dem Sonderberater für die Verhütung von Völkermord sowie vom Büro des Generalsekretärs ausgesprochen. In den letzten Jahren hat das System der internationalen Strafgerichtsbarkeit wichtige Fortschritte im Hinblick auf die Gewährleistung der Rechenschaftspflicht und die Beendigung der Straflosigkeit erzielt, doch könnte mehr getan werden, um den Eindruck der Selektivität zu zerstreuen und die globale Reichweite des Systems zu gewährleisten.

54. Im Völkerrecht und in der Praxis wird mittlerweile allgemein anerkannt, dass Souveränität denjenigen, die der Schutzverantwortung unterliegende Verbrechen organisieren, dazu aufstacheln oder diese begehen, keine Straflosigkeit verleiht. **In Ziffer 138 des Gipfelergebnisses bejahten die Staaten ihre Verantwortung, die Aufstachelung zu den vier genannten Verbrechen und Verstößen zu verhüten. Wenn ein Staat dies offenkundig unterlässt, sollte die internationale Gemeinschaft die Behörden an diese Verpflichtung erinnern und auf das Römische Statut verweisen, nach dem solche Handlungen dem Internationalen Strafgerichtshof unterbreitet werden könnten.** Wie bereits festgestellt, ist diese Botschaft in Fällen drohender oder bereits stattfindender Gewalt solchen Ausmaßes gegen die Bevölkerung möglicherweise wirksamer und besitzt größere Überzeugungskraft, wenn sie persönlich statt aus der Ferne übermittelt wird. Bis vor kurzem war es jedoch bei den Vereinten Nationen und in vielen Hauptstädten zu oft üblich, die Anzeichen für einen bevorstehenden Massenmord zu missachten oder ihnen zu wenig Bedeutung beizumessen. Die Weltorganisation nahm keine Notiz, als die Roten Khmer ein sozial und ethnisch homogenes Kambodscha mit einem „sauberen Sozialsystem“ forderten¹⁰ und ihr Radiosender seine Hörer drängte, die „Volksmassen“ Kambodschas zu „reinen“¹¹. Ebenso unterblieb eine energische Reaktion auf ethnisch motivierte Hetzsendungen und Hetzreden im Balkan Anfang der 1990er Jahre oder in Ruanda 1993 und 1994, in den Monaten vor dem Völkermord. Obwohl die Hilfsmission der Vereinten Nationen in Ruanda und der Sonderberichterstatter über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen während dieser kritischen Monate mehrfach über die Hetzprogramme von Radio Mille Collines berichteten, unternahm die internationale Gemeinschaft keinen Versuch, diese abscheulichen und verhängnisvollen Sendungen zu stören.¹²

55. Es gibt jedoch einigen Grund für die Annahme, dass die Vereinten Nationen und ihre Mitgliedstaaten schmerzliche, aber nachhaltige Lehren aus diesen Katastrophen gezogen haben. Zwar haben wir bislang weder die Instrumente entwickelt noch den Willen unter Beweis gestellt, konsequent und wirksam auf alle von der Schutzverantwortung erfassten Notsituationen zu reagieren, woran uns die tragischen Ereignisse in Darfur, der Demokratischen Republik Kongo und Somalia erinnern, doch ist es heute weniger wahrscheinlich als im vergangenen Jahrhundert, dass die Welt einfach wegsieht, wenn sie mit der Schutzverantwortung unterliegenden Verbrechen oder Verstößen oder der Aufstachelung dazu konfrontiert ist. So mahnte im November 2004 der damalige Sonderberater für die Verhütung von Völkermord, Juan Méndez, die Behörden in Côte d'Ivoire, wo fremdenfeindliche Hassreden die Spannungen im Land verschärft und die Gewalt weiter geschürt hatten, dass

¹⁰ Siehe den Bericht der Sachverständigengruppe für Kambodscha (A/53/850-S/1999/231), Ziff. 16.

¹¹ Siehe BBC, *Summary of World Broadcasts*, FE/5813/A3/2, 15. Mai 1978.

¹² Siehe den Bericht des Generalsekretärs über die Situation in Ruanda (S/1994/640, Ziff. 11), den Bericht der Unabhängigen Untersuchungskommission (S/1999/1257, Anlage, Anhang I) und den Bericht des Sonderberichterstatters über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen (E/CN.4/1994/7/Add.1).

sie für die Folgen strafrechtlich verantwortlich gemacht werden könnten.¹³ Die Schmähbotschaften wurden bald darauf eingestellt. Auch während der Gewaltphase nach den Wahlen in Kenia Anfang 2008 forderten sowohl ich als auch mein Sonderberater für die Verhütung von Völkermord, Francis Deng, die politischen Führer aller Seiten nachdrücklich auf, öffentlich zur Beendigung der Gewalt und der zu Gewalt aufstachelnden Äußerungen aufzurufen, und wir wiesen darauf hin, dass führende Politiker wie auch lokale Führer für auf ihre Veranlassung begangene Verstöße gegen das Völkerrecht verantwortlich gemacht werden könnten. Auf dem Höhepunkt der Krise, als die Lage besonders angespannt war, wurden Live-Sendungen verboten, und der ehemalige Generalsekretär Kofi Annan, der in der Streitigkeit vermittelte, mahnte die kenianischen Parlamentarier, nicht zuzulassen, dass diejenigen, die Gewalthandlungen begehen, straflos handeln. **Die politischen Führer überall auf der Welt sollten daran erinnert werden, dass das Aufreizen zum Rassenhass im Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung verurteilt wird. Aufgrund ihres in der Regel öffentlichen und expliziten Charakters dürfte es relativ einfach sein, eine solche Aufstachelung zu erkennen und internationale Unterstützung für die Anstrengungen zu mobilisieren, von solchen Handlungen abzuschrecken. Außerdem können die Vereinten Nationen solchen Botschaften in Ländern, in denen sie eine Friedenssicherungspräsenz unterhalten, oder wenn sie über die Mittel verfügen, dies von außerhalb des Landes zu tun, mit ihren eigenen Sendungen und Informationsdiensten begegnen** (siehe S/1999/1257, Anlage, Abschn. III.6).

56. Dialog ist kein Selbstzweck, und es sollte nicht gezögert werden, robustere Maßnahmen genehmigen zu lassen, wenn stille Diplomatie als Verzögerungstaktik genutzt wird, während mit einer rascheren und direkteren Reaktion Leben gerettet und die öffentliche Ordnung wiederhergestellt werden könnten. In Ziffer 139 des Gipfelergebnisses schlägt sich die unbequeme Wahrheit nieder, dass jede Strategie zur Erfüllung der Schutzverantwortung unvollständig bleibt, wenn sie nicht die Möglichkeit kollektiver Zwangsmaßnahmen vorsieht, wozu auch Sanktionen oder in Extremfällen militärische Zwangsmaßnahmen gehören. Wenn ein Staat sich weigert, internationale Hilfe für Präventions- und Schutzzwecke anzunehmen, ungeheuerliche Verbrechen und Verstöße begeht, die unter die Schutzverantwortung fallen, und auf Maßnahmen mit weniger starkem Zwangscharakter nicht reagiert, fordert er die internationale Gemeinschaft effektiv dazu heraus, ihren Verantwortlichkeiten nach Ziffer 139 des Gipfelergebnisses nachzukommen. Solche Kollektivmaßnahmen könnten vom Sicherheitsrat nach den Artikeln 41 oder 42 der Charta, von der Generalversammlung nach dem „Uniting for Peace“-Verfahren (siehe Ziff. 63) oder nach Artikel 53 von regionalen oder subregionalen Abmachungen, mit vorheriger Ermächtigung des Sicherheitsrats, genehmigt werden.

57. Sofern sie von den Mitgliedstaaten umfassend und konsequent angewandt werden, bieten diplomatische Sanktionen der internationalen Gemeinschaft eine weitere Möglichkeit zur Unterstreichung der Botschaft, dass die Begehung von Verbrechen und Verstößen, die unter die Schutzverantwortung fallen, ein inakzeptables Verhalten für einen Mitgliedstaat der Vereinten Nationen im einundzwanzigsten Jahrhundert darstellt. Allermindestens sollten die für solche Gräueltaten verantwortlichen politischen Führer nicht von ihren Amtskollegen empfangen werden. Ebenso wenig sollten sie oder ihre Länder in Führungspositionen subregionaler, regionaler oder globaler Organisationen gewählt werden können. **Der Sicherheitsrat sollte außerdem je nach den Umständen des Einzelfalls und gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit den zuständigen Regionalorganisationen nach den**

¹³ Siehe die Erklärung des Sonderberaters des Generalsekretärs für die Verhütung von Völkermord vom 15. November 2004, in Englisch verfügbar unter <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=12527&Cr=ivoire&Cr1=>

Artikeln 41 und 53 der Charta und im Einklang mit Ziffer 139 des Gipfelergebnisses (und im Falle sexueller Gewalt im Einklang mit den Bestimmungen von Ratsresolution 1820 (2008)) gezielte Sanktionen erwägen, etwa in Bezug auf Reisen, Geldüberweisungen, Luxusgüter und Waffen. Auch die Generalversammlung könnte solche Maßnahmen gemäß ihrer Resolution 377 (V) „Vereint für den Frieden“ („Uniting for Peace“) prüfen, auch wenn diese nicht rechtsverbindlich wären. Sanktionen reichen zwar vielleicht nicht aus, um den Verstößen eines zu allem entschlossenen autoritären Regimes Einhalt zu gebieten, können jedoch bei frühzeitiger Anwendung das Bekenntnis der internationalen Gemeinschaft zur Erfüllung ihrer kollektiven Verantwortlichkeiten nach Ziffer 139 des Gipfelergebnisses unter Beweis stellen und als Warnung vor etwaigen härteren Maßnahmen dienen, falls die Gewalt gegen eine Bevölkerung andauert.

58. Besonderer Wert sollte darauf gelegt werden, den Strom von Waffen oder Polizeiausrüstung zu beschränken, der von unterdrückerischen Regimen missbraucht werden könnte, die offenkundig dabei versagen, ihre Kernverantwortung nach Ziffer 138 des Gipfelergebnisses wahrzunehmen, oder wenn Situationen bestehen, in denen ein laufender Konflikt so zu eskalieren droht, dass eine der beiden Seiten massive Verbrechen und Verstöße begeht, die unter die Schutzverantwortung fallen. Auch wenn die Generalversammlung gelegentlich Waffenembargos gefordert hat, verfügt nur der Sicherheitsrat über die Autorität, sie für verbindlich zu erklären. Nach Artikel 53 der Charta können solche Zwangsmaßnahmen von regionalen Abmachungen mit Ermächtigung des Rates ergriffen werden. In der Praxis war es bislang jedoch nicht unüblich, dass regionale oder subregionale Organisationen oder Ad-hoc-Zusammenschlüsse von Mitgliedstaaten solche Maßnahmen ohne vorherige formale Ermächtigung des Rates durchführten.

59. Wie bei der Erörterung der Säulen eins und zwei in den Abschnitten II und III unterstrichen wurde, sind die Staaten und die zwischenstaatlichen Organisationen natürlich keinesfalls die einzigen einflussreichen Akteure in für die Schutzverantwortung relevanten Situationen. Die vielfältigen Rollen der einheimischen oder der transnationalen Zivilgesellschaft bei der Lobbyarbeit, der Frühwarnung, der Überwachung, der Forschung, der Ausbildung und der Bildung sind allgemein bekannt und werden in diesem Bericht bereitwillig und wiederholt gewürdigt. Weniger bekannt ist hingegen, welchen Anteil Einzelpersonen, Lobbygruppen, Frauengruppen und der Privatsektor an der Gestaltung der internationalen Reaktion auf unter die Schutzverantwortung fallende Verbrechen und Verstöße haben. Ebenso wie die Vereinten Nationen selbst zog die internationale Zivilgesellschaft Lehren aus der relativ verhaltenen, langsamen und fragmentarischen Reaktion der Öffentlichkeit auf die Völkermorde in Kambodscha und Ruanda. Die massiven, gut organisierten und öffentlichkeitswirksamen transnationalen Kampagnen gegen die Gewalt in Darfur haben sowohl die Macht als auch die Grenzen solcher Bewegungen aufgezeigt. Sie haben erkennen lassen, wie sehr einer breiten Allgemeinheit an der Beendigung der Gewalt gegen die leidgeprüfte Bevölkerung von Darfur gelegen ist, gleichzeitig aber auch die Unzulänglichkeit unseres politischen Instrumentariums und die Kurzlebigkeit des politischen Willens zu seiner Anwendung deutlich gemacht. Wie bereits festgestellt, sollten sich jedoch diejenigen, die der Schutzverantwortung unterliegende Verbrechen und Verstöße begehen, längerfristig über den bleibenden und umfangreichen Schaden im Klaren sein, der durch solche Gräueltaten sowohl für die Gesellschaft als auch für ihre Regenerationsfähigkeit entsteht. Die ausländischen Direktinvestitionen, der kulturelle Austausch und der Tourismus können aufgrund des großen und wachsenden Schadens, der dem Ansehen eines Landes durch ein solches inakzeptables Verhalten entsteht, auf Jahrzehnte beeinträchtigt werden. Selbst wenn der Sicherheitsrat kein Embargo verhängt, werden sich einzelne öffentliche und private Investoren durch das Drängen von Lobbynetzwerken nichtstaatlicher Organisationen wahrscheinlich veranlasst sehen, dies an seiner Stelle zu tun. Ohne einen sichtbaren und

nachhaltigen Wandel in dem betroffenen Land kann sich die Aufhebung solcher Finanz- und Handelsembargos weitaus schwieriger gestalten.

60. Wie hier wiederholt unterstrichen wurde, weisen die mit der Schutzverantwortung zusammenhängenden Präventions- und Schutzmaßnahmen in ihrer Gesamtheit erhebliche Mängel in Bezug auf die Kapazitäten, die Vorstellungskraft und den vorhandenen Willen auf. Besonders ausgeprägt und schädlich sind diese Mängel, wenn es darum geht, auf die flagrantesten Verbrechen und Verstöße, die der Schutzverantwortung unterliegen, energisch und rechtzeitig zu reagieren. Schwache Kapazitäten und mangelnder Wille, auch in vielen Hauptstädten, die sich für die Förderung der Ziele der Schutzverantwortung aussprechen, verstärken sich hier gegenseitig in einem besonders heimtückischen Kreislauf des Zauderns und gegenseitiger Schuldzuweisungen, während weiterhin Gräueltaten begangen werden. Das augenfälligste und tragischste Beispiel ist das Versagen der internationalen Gemeinschaft, den massiven Gewalthandlungen und Vertreibungen in Darfur sowie in der Demokratischen Republik Kongo und in Somalia Einhalt zu gebieten, wodurch das öffentliche Vertrauen in die Vereinten Nationen und in unser gemeinsames Bekenntnis zu den Grundsätzen der Schutzverantwortung untergraben wurde. Ich bin fest davon überzeugt, dass wir in Zukunft Besseres leisten können und werden und dabei im Rahmen der Charta und der Ziffern 138 und 139 des Gipfelergebnisses handeln werden.

61. In erster Linie obliegt jedem Staat selbst die dauerhafte Verantwortung, seinen Verpflichtungen in Bezug auf die Schutzverantwortung nachzukommen, doch wenn er dies offenkundig nicht tut, ist es der Generalsekretär, der in besonderer Weise dafür verantwortlich ist, eine „rechtzeitige und entschiedene“ Reaktion der internationalen Gemeinschaft zu gewährleisten, wie in Ziffer 139 des Gipfelergebnisses gefordert. **Meinerseits erkenne ich an, dass der Generalsekretär, wie in dem Bericht der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen in einem ähnlichen Kontext (siehe A/55/305-S/2000/809) festgestellt, die Pflicht hat, dem Sicherheitsrat mitzuteilen, was er wissen muss, und nicht, was er hören will – was in diesem Fall auch für die Generalversammlung gilt.** Der Generalsekretär muss sich zum Fürsprecher der Schutzbedürftigen und Bedrohten machen, wenn ihre Regierungen sie verfolgen, statt sie zu beschützen, oder sie nicht länger vor marodierenden bewaffneten Gruppen verteidigen können. **Innerhalb des Sicherheitsrats kommt den fünf ständigen Mitgliedern aufgrund der mit diesem Status verbundenen Privilegien und des ihnen in der Charta eingeräumten Vetorechts besondere Verantwortung zu. Ich lege ihnen eindringlich nahe, in Situationen, in denen die in Ziffer 139 des Gipfelergebnisses festgelegten Verpflichtungen in Bezug auf die Schutzverantwortung offenkundig nicht erfüllt wurden, von der Anwendung oder Androhung des Vetos abzusehen und eine diesbezügliche Verständigung zu erzielen.** In aller Welt hat sich seit den Geschehnissen in Kambodscha, Ruanda und Srebrenica ein bedeutender Einstellungswandel vollzogen, und wer eine wirksame internationale Reaktion auf einen stattfindenden Völkermord oder ein anderes aufsehenerregendes Verbrechen, das der Schutzverantwortung unterliegt, zu verhindern scheint, muss heute mit stärkeren innen- und außenpolitischen Konsequenzen rechnen. **Alle Mitgliedstaaten, nicht nur die 15 Mitglieder des Sicherheitsrats, sollten sich sowohl der öffentlichen Erwartungen als auch der gemeinsamen Verantwortlichkeiten deutlich bewusst sein. Wenn die Generalversammlung eine führende Rolle bei der Gestaltung der Reaktion der Vereinten Nationen spielen soll, liegt es an allen 192 Mitgliedstaaten, gemeinsam die Verantwortung dafür zu übernehmen, dass sie zu einem wirksamen Instrument für die Förderung der mit der Schutzverantwortung verbundenen Grundsätze werden, die in den Ziffern 138 und 139 des Gipfelergebnisses so klaren Ausdruck finden.**

62. Wie bereits festgestellt, hängen die Glaubwürdigkeit, die Autorität und folglich die Wirksamkeit, mit der die Vereinten Nationen die Grundsätze der Schutzverant-

wortung fördern, zum großen Teil davon ab, wie konsequent sie angewendet werden. Dies gilt insbesondere, wenn zu ihrer Durchsetzung auf militärische Gewalt zurückgegriffen wird. In diesem Zusammenhang werden die Mitgliedstaaten möglicherweise den Wunsch haben, die Grundsätze, die Regeln und die Doktrin zu prüfen, auf die sich die Anwendung von Zwangsgewalt in für die Schutzverantwortung relevanten Extremsituationen stützen sollte. Diese Frage wurde in dem Bericht der Internationalen Kommission über Intervention und Staatensouveränität von 2001 und in dem 2005 vorgelegten Bericht meines Vorgängers, Kofi Annan, „In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle“ (siehe A/59/2005, Ziff. 126) behandelt.

63. Der Generalversammlung kommt eine wichtige Rolle zu, selbst nach Säule drei. Ihre Aufgaben auf dem Gebiet des Friedens und der Sicherheit werden in den Artikeln 11, 12, 14 und 15 der Charta beschrieben. Artikel 24 der Charta überträgt dem Sicherheitsrat die „Hauptverantwortung“, nicht die Gesamtverantwortung, für die Wahrung des Friedens und der Sicherheit, und in einigen Fällen kann es vorkommen, dass die Begehung von für die Schutzverantwortung relevanten Verbrechen nicht als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit angesehen wird. Außerdem kann sich nach dem „Uniting for Peace“-Verfahren die Versammlung mit derartigen Fragen befassen, wenn der Rat mangels Einstimmigkeit seiner fünf ständigen Mitglieder seine Verantwortung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit nicht wahrnimmt. Selbst in diesen Fällen sind allerdings die Versammlungsbeschlüsse für die Parteien nicht rechtsverbindlich.

64. **Trotz jahrelanger Untersuchungen und öffentlicher Erörterungen sind die Vereinten Nationen noch immer weit davon entfernt, die militärische Schnelleingreifkapazität zu schaffen, die am dringendsten benötigt wird, um gegen rasch um sich greifende Gräueltaten von der Art vorzugehen, wie sie in Ziffer 139 des Gipfelergebnisses genannt werden. Ich schätze die Anstrengungen einer Reihe von Mitgliedstaaten zur Prüfung der Bestandteile einer solchen Kapazität, wozu die Doktrin, die Ausbildung und Fragen der Führung gehören. Es muss jedoch weitaus mehr unternommen werden, um diese Anstrengungen auf internationaler Ebene zu verankern und sie in den breiteren Kontext der Suche nach besseren Möglichkeiten für den Schutz von Zivilpersonen einzubetten. Die fortgesetzte Prüfung dieser letzteren Frage durch den Sicherheitsrat und die Generalversammlung ist in dieser Hinsicht höchst angebracht.**

65. **Darüber hinaus sind bessere Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und den regionalen und subregionalen Abmachungen erforderlich. Diese Abmachungen müssen die gemeinsame Nutzung von Kapazitäten prüfen, nicht nur ihren Aufbau, wie es derzeit bei der Unterstützung von Vermittlungsbemühungen geschieht. Dem Zehnjahresprogramm der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen zum Aufbau von Kapazitäten kommt hierfür eine besondere Bedeutung zu. Wir müssen unsere Anstrengungen verdoppeln, um ihm zum Erfolg zu verhelfen und dafür zu sorgen, dass die Afrikanische Bereitschaftstruppe ihr Potenzial voll entfalten kann. Die globale und regionale Zusammenarbeit ist ein Schlüsselement unserer Strategie zur Operationalisierung der Schutzverantwortung, insbesondere zur Schaffung der in Ziffer 138 des Gipfelergebnisses vorgesehenen Frühwarnkapazität, und sie verdient unsere volle und unmissverständliche Unterstützung.**

66. Kurz gesagt, wenn es der Gemeinschaft der Vereinten Nationen gelingt, eine Reaktionsstrategie zu artikulieren und umzusetzen, die sowohl mit der Forderung in Ziffer 139 des Gipfelergebnisses nach „rechtzeitigen und entschiedenen“ Maßnahmen als auch mit den Bestimmungen der Charta, einschließlich ihrer Ziele und Grundsätze, vereinbar ist, wird es für Staaten oder Gruppen von Staaten schwieriger werden zu behaupten, sie müss-

ten einseitig oder außerhalb der bei den Vereinten Nationen bestehenden Kanäle, Regeln und Verfahren handeln, um auf von der Schutzverantwortung erfasste Notsituationen zu reagieren. Je konsequenter, fairer und zuverlässiger ein solches auf die Vereinten Nationen gestütztes Reaktionssystem funktioniert, desto stärker wird das Vertrauen in die Fähigkeit der Vereinten Nationen sein, eine glaubwürdige multilaterale Alternative zu bieten. Dies würde außerdem dazu beitragen, potenzielle Täter von solchen Verbrechen und Verstößen abzuschrecken.

V. Der weitere Weg

67. Dieser Bericht ist sicherlich nicht das letzte Wort zur Operationalisierung der Schutzverantwortung. Er stellt jedoch den wichtigen ersten Schritt dazu dar, die maßgeblichen und nachhaltigen Aussagen des Ergebnisses des Weltgipfels 2005 in eine Doktrin, in eine Politik und vor allem in Taten umzusetzen. Der Bericht ist Ausdruck des Bestrebens, die Wegstrecke zwischen Versprechen und Praxis zu verkürzen, ganz im Bewusstsein der ungeheuren menschlichen Kosten von Verzögerungen oder eines Zurückweichens. Mit den oben vorgestellten politischen Ideen soll das Potenzial der Schutzverantwortung im Rahmen der Grundsätze, Ziele und Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen und der auf Ebene der Staats- und Regierungschefs einstimmig vereinbarten Ziffern 138 und 139 des Gipfelergebnisses voll ausgeschöpft werden. Wenn die Mitgliedstaaten die in diesen Dokumenten enthaltenen Bestimmungen durchführen, könnten ihre Bestrebungen im Zusammenhang mit der Schutzverantwortung wirksam umgesetzt werden, und es gäbe keinen Anlass für übereifrige Akteure, sich über die vereinbarten Regeln und Grundsätze hinwegzusetzen. **In der Tat wäre es kontraproduktiv, möglicherweise sogar destruktiv, zu versuchen, die Verhandlungen, die zu den Bestimmungen der Ziffern 138 und 139 des Gipfelergebnisses geführt haben, neu aufzurollen. Diese Bestimmungen stellen ein bemerkenswert gutes Ergebnis dar, das dem letzten Zweck der Schutzverantwortung gut dienen wird: nämlich Leben zu retten, indem die ungeheuerlichsten Fälle massenhafter Menschenrechtsverletzungen verhindert werden, während Buchstaben und Geist der Charta und die bleibenden Grundsätze verantwortungsvoller Souveränität gestärkt werden.**

68. In diesem Bericht wird ein breit angelegtes Konzept für die Präventions- und Schutzverantwortung der Mitgliedstaaten, der Vereinten Nationen, der regionalen und sub-regionalen Organisationen und unserer Partner aus der Zivilgesellschaft umrissen. Es wird unterstrichen, dass das gemeinsame Bemühen, massenhaften Gräueltaten wie Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit ein für alle Mal ein Ende zu setzen, sowohl ein sektorübergreifendes Herangehen als auch eine Lastenteilung erfordert. Der Bericht bietet keine Wundermittel, findet jedoch Anlass zur Hoffnung in dem zum Ausdruck gebrachten gemeinsamen Ziel, in der soliden Grundlage der Schutzverantwortung im bestehenden Völkerrecht und in den ermutigenden Trends der vergangenen anderthalb Jahrzehnte zu einem allgemeinen Rückgang der Zahl dieser abscheulichen Verbrechen. Obwohl es letztlich von der Politik und der Haltung der Staaten abhängen wird, ob sich diese positiven Trends fortsetzen, werden die Vereinten Nationen dabei ein bereitwilliger Partner sein. Die Vereinten Nationen und ihre vielfältigen Organisationen, Fonds und Programme haben wichtige Ressourcen, Aktivitäten und Feldeinsätze, die bereits bedeutende Beiträge zur Bekämpfung dieser vom Menschen heraufbeschworenen Geißeln leisten. Sie könnten noch weitaus wirksamer handeln, wenn die mit der Schutzverantwortung zusammenhängenden Ziele, namentlich der Schutz von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen, integraler Bestandteil ihrer Prioritäten wären, sei es in den Bereichen Menschenrechte, humanitäre Angelegenheiten, Friedenssicherung, Friedenskonsolidierung, politische Angelegenheiten oder Entwicklung. In jedem dieser Tätigkeitsbereiche

können die Vereinten Nationen einen erheblichen Beitrag zu dem gemeinsamen Unterfangen leisten. Daher liegt der Schwerpunkt dieses Berichts eher auf der Entwicklung einer gemeinsamen Strategie als darauf, kostspielige neue Programme oder radikal neue Konzepte vorzuschlagen.

69. Um die Bestandteile dieser gemeinsamen Strategie zu einem Ganzen zusammenzufügen, sind jedoch eine entschlossene und weitsichtige Führung sowie eine Erneuerung des politischen Engagements erforderlich. Ich bekenne mich seit langem zu diesem Ziel und werde auch künftig einer seiner stärksten Fürsprecher im Sekretariat, gegenüber den Mitgliedstaaten und in öffentlichen Foren sein. Massenhaften Gräueltaten ein Ende zu setzen wird weiterhin eines der Hauptziele meiner Amtszeit als Generalsekretär sein. Die Mitgliedstaaten sicherten auf dem Weltgipfel 2005 auf höchster Ebene zu, ihren Teil dazu beizutragen. Dieses universale Bekenntnis wurde von der Generalversammlung und dem Sicherheitsrat bekräftigt. **Es ist nun die Aufgabe der Versammlung als des weltweit wichtigsten integrativen Politikforums, den politischen Prozess einzuleiten, in dem es darum geht, die in diesem Bericht skizzierte allgemeine Strategie und daran anschließend die maßvollen Vorschläge zu prüfen, die ich im weiteren Verlauf des Jahres 2009 im Hinblick darauf unterbreiten werde, die in Ziffer 138 des Gipfelergebnisses vorgesehene Frühwarnkapazität der Vereinten Nationen durch den Ausbau des Büros des Sonderberaters für die Verhütung von Völkermord zu stärken.**

70. Ferner wird es äußerst wichtig sein, die einander ergänzenden und sich gegenseitig verstärkenden Rollen der Generalversammlung und des Sicherheitsrats bei der Umsetzung dieses dringenden Mandats zu bekräftigen. Es steht außer Frage, dass ihnen aus den Kapiteln IV bis VIII der Charta wesentliche Verantwortlichkeiten in dieser Hinsicht erwachsen. Auch andere zwischenstaatliche Organe wie der Menschenrechtsrat, die Kommission für Friedenskonsolidierung und der Wirtschafts- und Sozialrat können bei der Durchführung der in den Ziffern 138 und 139 des Gipfelergebnisses festgelegten Aufgaben eine wichtige Rolle übernehmen. In jedem Fall sollten die Rolle der zwischenstaatlichen Organe und die Beziehungen zwischen ihnen von den Grundsätzen, Zielen und Bestimmungen der Charta geleitet sein.

71. **Ich würde der Generalversammlung nahelegen, den ersten Schritt zu tun, indem sie die in diesem Bericht beschriebene Strategie zur Umsetzung der Schutzverantwortung einer sorgfältigen Prüfung unterzieht.** Zu diesem Zweck habe ich meinen Sonderberater für diese Angelegenheiten, Edward Luck, gebeten, in enger Partnerschaft mit dem Sonderberater für die Verhütung von Völkermord, Francis Deng, die Konsultationen mit den Mitgliedstaaten und dem Präsidenten der Generalversammlung über das bestmögliche weitere Vorgehen fortzusetzen. Ich werde mich an diesem Prozess ebenfalls aktiv beteiligen. Eine Möglichkeit wäre, dass die Versammlung diese Vorschläge irgendwann Anfang 2009 erörtert. **Da die versammelten Staats- und Regierungschefs im Jahr 2005 die Schutzverantwortung einstimmig bejahten, sollte die Generalversammlung meines Erachtens vorausschauend prüfen, wie die Vereinten Nationen am besten dazu beitragen können, die Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen zu gewährleisten. Über die Bekräftigung dieses Beschlusses hinaus könnte die Versammlung**

- a) **diesen Bericht begrüßen oder davon Kenntnis nehmen;**
- b) **ihren sich aus Ziffer 139 des Ergebnisses des Weltgipfels 2005 ergebenden Auftrag zur „weiteren Prüfung“ definieren;**
- c) **sich damit befassen, wie die Partnerschaften zwischen den Staaten und der internationalen Gemeinschaft unter Säule zwei („Internationale Hilfe und Kapazi-**

tätsaufbau“) der in diesem Bericht umrissenen Strategie präzisiert und ausgebaut werden können;

d) prüfen, ob und, wenn ja, wie eine regelmäßige Überprüfung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Schutzverantwortung durchgeführt werden kann;

e) festlegen, wie sie ihre Aufsicht über die Anstrengungen des Sekretariats zur Umsetzung der Schutzverantwortung am besten ausübt.

Was den letzten Punkt betrifft, gibt es je nach Präferenz der Mitgliedstaaten verschiedene Möglichkeiten, die Aufsicht der Generalversammlung über die Umsetzung der vereinbarten Strategie zu gestalten. So könnte der Generalsekretär in Anbetracht der breiten programmatischen und normativen Dimensionen dieser Frage während der nächsten Jahre einen jährlichen oder zweijährlichen Bericht über die Maßnahmen zur Umsetzung der Schutzverantwortung vorlegen.

72. Ich erwarte mit Interesse einen konstruktiven und interaktiven Dialog mit den Mitgliedstaaten über meine Vorschläge, denn die Schutzverantwortung – und jetzt ihre Umsetzung – ist eine Idee, deren Zeit gekommen ist. Die Bereitwilligkeit, mit der sich die Öffentlichkeit und zivilgesellschaftliche Gruppen in allen Teilen der Welt die Schutzverantwortung zu eigen gemacht haben, bestätigt dies. 2005 wurde uns von unseren politischen Führern eine fundamentale und unzweideutige Aufgabe übertragen: ihre Worte mit Leben zu erfüllen und für alle Menschen – „Wir, die Völker der Vereinten Nationen“ – ihre Bestrebungen nach einer sichereren Welt Wirklichkeit werden zu lassen. Dieses Streben sollte uns nicht spalten, sondern vereinen, denn die letztlichen Ziele lassen keinen Dissens zu. Ich freue mich darauf, bei diesem gemeinsamen Unterfangen mit allen Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten.

Anhang

Frühwarnung und Bewertung

1. In Anbetracht des Ausmaßes und der Schwere der unter die Schutzverantwortung fallenden Verbrechen und Verstöße lassen sich ihre Vorbereitung, die Aufstachelung dazu und ihre Begehung am besten erkennen und verstehen, wenn sie aus verschiedenen Perspektiven betrachtet werden. Neben der zweifellos unerlässlichen menschenrechtsbezogenen und humanitären Perspektive ist auch eine Betrachtung aus politischer, sicherheitsbezogener, wirtschaftlicher, sozialer und entwicklungsbezogener Sicht erforderlich, um zu verstehen, nach welchen Mustern die Ereignisse ablaufen, die zu solchen massiven Angriffen auf die Menschenwürde führen können, und wie ihnen vorgebeugt werden kann. In dieser Hinsicht kann die Perspektive der Schutzverantwortung auch als integrierter Rahmen dafür dienen, die verschiedenen Komponenten einer breit angelegten Reaktion der Vereinten Nationen auf sich entwickelnde Situationen zueinander in Bezug zu setzen und den wahrscheinlichen Verlauf dieser Situationen abzuschätzen. Das würde bedeuten, die von den bestehenden Institutionen der Vereinten Nationen gesammelten Informationen und gewonnenen Erkenntnisse zu nutzen und nicht laufende Aktivitäten und Programme mit einem neuen Etikett zu versehen oder Doppelgleisigkeiten entstehen zu lassen. Kurz gesagt: Die mit der Schutzverantwortung verbundenen Grundsätze müssen querschnittsartig in die gesamte Arbeit der Organisation integriert werden. Für die Schutzverantwortung gilt ebenso wie für die anderen Tätigkeitsfelder der Organisation, dass Teamarbeit und Kooperation nicht bloß ein erstrebenswertes Ziel bleiben dürfen, sondern eine ständig zu befolgende Praxis werden müssen.

2. An Informationen selbst mangelt es selten. Sowohl in Ruanda als auch in Srebrenica hatten die Vereinten Nationen Friedenssicherungstruppen und anderes Personal am Boden, ebenso wie es an mehreren anderen Orten der Fall war, an denen es zu ungeheuerlichen Verbrechen kam, die unter die Schutzverantwortung fallen. Im Laufe der Zeit hat sich der Schwerpunkt der Tätigkeit der Vereinten Nationen zunehmend ins Feld verlagert, und ein wachsendes Aufgebot an Personal für Menschenrechte, humanitäre Angelegenheiten, Entwicklung, Politik, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung arbeitet mit Ortskräften, regionalen und subregionalen Partnern sowie zivilgesellschaftlichen Gruppen in instabilen oder vom Krieg erschütterten Ländern zusammen. Bei der Prüfung der Politikoptionen für derart vielgestaltige und heikle Situationen können sich die vor Ort vorhandenen Kenntnisse und Sichtweisen von großem Nutzen erweisen. Die Entscheidungsfindung der Vereinten Nationen sollte wann immer möglich durch die Beiträge regionaler und subregionaler Organisationen bereichert werden. Der Austausch von Informationen, Ideen und Erkenntnissen zwischen den Vereinten Nationen und ihren regionalen und subregionalen Partnern zu Fragen im Zusammenhang mit der Schutzverantwortung, insbesondere der Frühwarnung und einer rechtzeitigen und entschiedenen Reaktion, muss reguliert und erleichtert werden.

3. Unabhängige Informationsquellen sind reichlich vorhanden. Sie umfassen sowohl einheimische als auch transnationale Gruppen der Zivilgesellschaft, auch wenn den einheimischen Gruppen eher zu wenig Aufmerksamkeit seitens der globalen Entscheidungsträger zuteil wird. Zu den lokalen Gruppen, die in der Lage sind, aktuelle und sensible Informationen über sich entwickelnde Konfliktsituationen zu geben, gehören Frauenorganisationen an der Basis. Auf globaler Ebene gibt es einige die Menschenrechte und humanitäre Situationen beobachtende Gruppen, die über gut ausgebaute Netzwerke, Methoden und Berichtswege verfügen. Häufig waren es diese Gruppen, die als erste die Alarmglocken läuteten, sobald es Hinweise auf Gräueltaten gab. Solche unabhängigen, aus lokalen oder transnationalen Quellen stammenden Berichte können dazu beitragen, auf Situationen

aufmerksam zu machen, mit denen sich die Vereinten Nationen verstärkt befassen müssen, oder die auf offiziellen Kanälen empfangenen Informationen ergänzen oder bestätigen. Die Vereinten Nationen ziehen es allerdings vor, nicht ausschließlich auf der Grundlage der Informationen aus solchen unabhängigen Quellen zu handeln. Für eine solide Entscheidungsfindung kann die Qualität und Zuverlässigkeit der Informationen wichtiger sein als die Quantität.

4. Um die mit der Schutzverantwortung verbundene Herausforderung zu bewältigen, was die in Ziffer 138 des Ergebnisses des Weltgipfels 2005 geforderte Schaffung einer Frühwarnkapazität einschließt, müssen die Vereinten Nationen keine neuen Netzwerke zur Überwachung oder Informationsgewinnung am Boden errichten, die sich mit den bestehenden Vorkehrungen überschneiden könnten. Im Großen und Ganzen haben die verschiedenen Informationskanäle der Vereinten Nationen in den letzten Jahren eine erhebliche Verbesserung erfahren. Ich würde es daher vorziehen, dass keine redundanten Kanäle speziell für die der Schutzverantwortung unterliegenden Verbrechen und Verstöße geschaffen werden, sondern dass die zuständigen Fachabteilungen, Programme, Organisationen und interinstitutionellen Netze Überlegungen und Perspektiven zur Schutzverantwortung in ihre laufenden Tätigkeiten und Berichtsverfahren integrieren, soweit es ihr Mandat zulässt. Dies hätte zwei wesentliche Vorteile. Erstens würde die Ergänzung der bestehenden Perspektiven um die Perspektive der Schutzverantwortung den Vereinten Nationen dabei helfen, Situationen, in denen solche Verbrechen und Verstöße begangen werden könnten, zu antizipieren, indem ihre Fähigkeit verbessert wird, Vorzeichen zu erkennen, Muster auszumachen und einschlägige Informationen auszutauschen, zu bewerten und davon ausgehend Maßnahmen zu ergreifen. Falsche Fragen führen zu falschen Antworten. Zweitens würde eine solche übergreifende Perspektive die systemweite Kohärenz erleichtern, indem unterschiedliche Programme und Organisationen ermutigt werden, mit größerer Regelmäßigkeit einen Dialog zu führen, Informationen auszutauschen und gemeinsame Analysen vorzunehmen.

5. Ein verbesserter Informationsfluss allein kann keine Garantie für eine solide Entscheidungsfindung und erst recht nicht für den politischen Willen bieten, rechtzeitige und entschiedene Maßnahmen zur Umsetzung der getroffenen Entscheidungen zu ergreifen, wie in Ziffer 139 des Gipfelergebnisses zugesagt wurde. Informationen sind eine notwendige, aber schwerlich eine hinreichende Bedingung für eine wirksame kollektive Reaktion. Wie die verfügbaren Informationen bewertet werden, spielt in für die Schutzverantwortung relevanten Situationen angesichts der Verhaltens-, Handlungs- und Intentionenmuster, mit denen wir es bei den vier genannten Verbrechen und Verstößen zu tun haben, eine überaus wichtige Rolle. Da die Reaktion der Vereinten Nationen in einer Kombination der politischen Instrumente nach den Kapiteln VI, VII und/oder VIII der Charta bestehen könnte und da die Kombination dieser Mittel je nach Entwicklung der Lage am Boden überprüft und angepasst werden sollte, wäre es außerdem sinnvoll, den Entscheidungsprozess sowohl im Sekretariat als auch auf der zwischenstaatlichen Ebene relativ breit anzulegen, möglichst viele Seiten einzubeziehen und ihn flexibel zu gestalten. Um die systemweite Kohärenz der Politikkonzeption innerhalb des Sekretariats sowie eine frühzeitige und flexible, auf die Erfordernisse der jeweiligen Situation zugeschnittene Reaktion zu gewährleisten, wird ein interinstitutioneller und dienststellenübergreifender Mechanismus mit der Prüfung der mir und, über mich, den zuständigen zwischenstaatlichen Organen vorzulegenden Politikoptionen betraut werden.

6. Im Interesse der Effizienz wie auch der Wirksamkeit ist hier darauf hinzuweisen, dass der Sonderberater für die Verhütung von Völkermord und der Sonderberater des Generalsekretärs, dessen Auftrag die Schutzverantwortung einschließt, mit unterschiedlichen, aber eng verwandten Mandaten ausgestattet sind. 2004 richtete der damalige Generalsekre-

tär Kofi Annan ein Schreiben an den Präsidenten des Sicherheitsrats, in dem er die Aufgaben des Sonderberaters für die Verhütung von Völkermord wie folgt beschrieb (siehe S/2004/567, Anlage):

a) vorhandene Informationen, insbesondere innerhalb des Systems der Vereinten Nationen, über ethnisch und rassistisch motivierte massive und schwere Verletzungen der Menschenrechte und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht zu sammeln, die, wenn sie nicht verhindert werden oder ihnen nicht Einhalt geboten wird, zu Völkermord führen könnten;

b) als Frühwarnmechanismus für den Generalsekretär und, über ihn, für den Sicherheitsrat zu fungieren, indem er ihnen Situationen zur Kenntnis bringt, die zu Völkermord führen könnten;

c) über den Generalsekretär dem Sicherheitsrat Empfehlungen zu Maßnahmen vorzulegen, die Völkermord verhüten oder ihm Einhalt gebieten sollen;

d) mit dem System der Vereinten Nationen Verbindung in Bezug auf Aktivitäten zur Verhütung von Völkermord zu halten und auf die Verbesserung der Fähigkeit der Vereinten Nationen zur Analyse von und zum Umgang mit Informationen über Völkermord oder ähnliche Verbrechen hinzuarbeiten.

7. Ich habe wiederum den Sonderberater des Generalsekretärs gebeten, in enger Abstimmung mit dem Sonderberater für die Verhütung von Völkermord die konzeptionellen, institutionellen und politischen Dimensionen der Operationalisierung der Schutzverantwortung im Einklang mit den Bestimmungen der Ziffern 138 und 139 des Gipfelergebnisses auszuarbeiten. Dazu gehörte die Übernahme der Federführung für die Erstellung dieses Berichts. Im Ergebnis des Weltgipfels wurde die enge Verknüpfung dieser Fragen nicht nur dadurch anerkannt, dass Völkermord an erster Stelle der vier unter die Schutzverantwortung fallenden Verbrechen und Verstöße genannt wird, sondern auch indem in Ziffer 140 die uneingeschränkte Unterstützung der Mitgliedstaaten für die Mission des Sonderberaters für die Verhütung von Völkermord bekundet wurde, nach den die Schutzverantwortung betreffenden Bestimmungen. In meinem Schreiben vom 31. August 2007 an den Präsidenten des Sicherheitsrats (S/2007/721) stellte ich fest, dass „[die beiden Sonderberater] aus Gründen der Effizienz und der Komplementarität ihrer Aufgaben ... ein gemeinsames Büro und gemeinsames Unterstützungspersonal haben [werden]“. Das gemeinsame Büro wird bestehende Vorkehrungen, wie für den Kapazitätsaufbau und für die Sammlung und Analyse von Informationen aus dem Feld, beibehalten und verbessern, aber auch eigenen Mehrwert in neuen Bereichen beitragen, wie Lobbyarbeit, sektorübergreifende Bewertung, gemeinsame Politik und kumulatives Lernen zu Möglichkeiten der Antizipation, Verhütung und Bewältigung von Krisen im Zusammenhang mit der Schutzverantwortung. Vorschläge für das kleine gemeinsame Büro, das unter der Leitung des Sonderberaters für die Verhütung von Völkermord stehen soll, werden der Generalversammlung unterbreitet werden, sobald sie Gelegenheit gehabt hat, die in diesem Bericht angesprochenen grundsätzlicheren politischen Fragen zu behandeln.