



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 („Schutzverantwor-

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)

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 verhüten. Wir akzeptieren diese Verantwortung und werden im Einklang damit handeln. Die internationale Gemeinschaft sollte gegebenenfalls die Staaten ermutigen und ih-

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 Verpflichtungsebene.

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, betonte 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

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, zuverlässigw[(zuve2(t)t)3.5-4.8(r(d)-4. h)4.7(u)5(d)-5.hähme.1(lich)-4.1c0.0386 3(a194.1(en.0476 T h)4.7(u)(t)-3.9A(m

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 an-

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-

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

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

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 Op5ubestintn4nGiub

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 kon-

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 Sonderberichterstatter ist es zu verdanken, dass überall auf der Welt Wahrheitskommissionen

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 un

dass es oft ebenso schwierig ist, eine ausreichende Anzahl von Polizei- und Zivilkräften

sucht worden waren, begrüßte die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien den Einsatz von Blauhelmen der Vereinten Nationen und Beobachtungs- und Vermittlungsmaßnahmen 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 eh

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 be

d) **lokale Streitbeilegungskapazität.** Dies beinhaltet den Aufbau einer Friedensinfrastruktur auf nationaler sowie auf lokaler Ebene, um örtliche Streitigkeiten im Zusam-

den Internationalen Strafgerichtshof oder Ad-hoc-Gerichtshöfe nach sich ziehen könnten. Derartige unverblümete 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 wegsie2(e)2rm.0016(erzlt Tc0)5.9(d(9(W)t)4(e2(e)2rpN(d(e)5.3Sfa two iu5.2(g).3(u5.7(t)4.4(e26.7l(t)4.4(i)4.4(e26.3(g)5.5(d)(sten)18(V)9)4.4(e26.7b(u)5e9(che)8.7(n)-1odche)8.D

sie für die Folgen strafrechtlich verantwortlich gemacht werden könnten.¹³ Die Schmähschaften 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 politisch

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**

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

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

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 50. Jahrestag der Vereinten Nationen im Jahr 1995

tätsaufbau“⁴⁾ der in diesem Bericht umrissenen Strategie präzisiert und ausgebaut werden können;

d)

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

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