

## Die humanitäre Herausforderung annehmen Auf dem Weg zu einer Kultur der Prävention

Von Kofi Annan,  
Generalsekretär der Vereinten Nationen

- Einleitung
- Die Größe der Herausforderung
- Die Ursachen verstehen
- Präventionsstrategien
- Katastrophenprävention
- Kriegsverhütung

Dieser Text wurde als Einleitung zum Jahresbericht des Generalsekretärs über die Arbeit der Vereinten Nationen 1999 herausgegeben.

Übersetzung: Deutscher Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen, New York. Herausgegeben vom Informationszentrum der Vereinten Nationen, Bonn. September 1999. Englische Originalfassung: "Facing the Humanitarian Challenge: towards a Culture of Prevention", ISBN 92-1-100825-5, United Nations Publications, DPI/2070, Copyright © United Nations, 1999.

# Die humanitäre Herausforderung annehmen Auf dem Weg zu einer Kultur der Prävention

Von Kofi Annan,  
Generalsekretär der Vereinten Nationen

---

## Einleitung

Im Angesicht der Schrecken von Kriegen und Naturkatastrophen vertreten die Vereinten Nationen bereits seit langem die Haltung, daß Vorbeugen besser ist als Heilen, daß wir die Übel an der Wurzel packen müssen und nicht nur ihre Symptome bekämpfen dürfen. Doch haben wir unserem Leitziel bislang keine wirksamen Taten folgen lassen. Aus diesem Grunde sieht sich die internationale Gemeinschaft heute präzedenzlosen humanitären Herausforderungen gegenüber.

Die wetterbedingten Naturkatastrophen des Jahres 1998 waren die schlimmsten seit Menschengedenken. Überschwemmungen und Stürme kosteten weltweit Zehntausenden von Menschen das Leben; weitere Millionen verloren ihre Unterkunft. Schließt man die Erdbebenopfer ein, so forderten Naturkatastrophen im vergangenen Jahr etwa 50.000 Menschenleben. Gleichzeitig sieht es so aus, als ob die zwar nur allmähliche, aber dennoch hoffnungsträchtige Hinentwicklung zu einer Welt mit weniger Kriegen und weniger Kriegsopfern, die sich in letzter Zeit abzuzeichnen schien, zum Stillstand gekommen sei. In Angola, Guinea-Bissau, Kaschmir und im Kosovo sowie zwischen Äthiopien und Eritrea sind bewaffnete Konflikte ausgebrochen oder wieder aufgeflammt. Andere bereits seit langem andauernde Kriege, namentlich in der Demokratischen Republik Kongo, nahmen, in der Berichterstattung der globalen Medien weitgehend unbeachtet, unerbittlich ihren Fortgang. Auch Zivilpersonen haben schwerer unter den Kriegsauswirkungen zu leiden. Zum einen fordern Kriege im Inneren von Staaten, die inzwischen häufigste Form des bewaffneten Konflikts, in der Regel mehr Opfer unter der Zivilbevölkerung als Kriege zwischen Staaten. Zum anderen machen Kombattanten den Angriff auf Zivilpersonen in zunehmendem Maße zu ihrem strategischen Ziel. Selbst Mitarbeiter humanitärer Hilfsorganisationen bleiben von dieser brutalen Mißachtung humanitärer Normen - so auch der Genfer Abkommen von 1949 über die Regeln des Krieges, deren fünfzigsten Jahrestag wir erst vor kurzem begangen haben - nicht verschont. Allzu oft wird ihnen der Zugang zu den Opfern in Konfliktzonen verwehrt oder werden sie selbst angegriffen.

Das Wiederaufleben bewaffneter Konflikte und die sowohl in menschlicher als auch finanzieller Hinsicht rasch eskalierenden Kosten von Naturkatastrophen stellen uns vor eine zweifache Aufgabe. Auf der einen Seite müssen wir unsere Kapazität erweitern, den Opfern Hilfe zukommen zu lassen; Kapitel III dieses Berichts befaßt sich, ebenso wie mein Bericht an den Sicherheitsrat über den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten, eingehend damit, wie wir unsere Strategien zur Durchführung humanitärer Maßnahmen verbessern können. Auf der anderen Seite müssen wir wirksamere Strategien erarbeiten, um zu verhindern, daß Notstände überhaupt entstehen. In dieser Einleitung geht es mir hauptsächlich darum, Argumente für bessere und kostenwirksamere Verhütungsstrategien vorzubringen.

## Die Größe der Herausforderung

In den neunziger Jahren haben sich weltweit dreimal so viele große Naturkatastrophen ereignet als in den sechziger Jahren, wohingegen der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften zufolge die Nothilfemittel allein in den letzten fünf Jahren um 40 Prozent zurückgegangen sind.

Im Jahr 1998 forderten die Hurrikane "Georges" und "Mitch", letzterer der verheerendste Atlantiksturm der vergangenen 200 Jahre, in der Karibik mehr als 13.000 Todesopfer. Im Juni des gleichen Jahres verursachte ein in den Medien weitaus weniger beachteter Wirbelsturm in Indien ähnlich hohe Schäden wie "Mitch" und kostete etwa 10.000 Menschen das Leben.

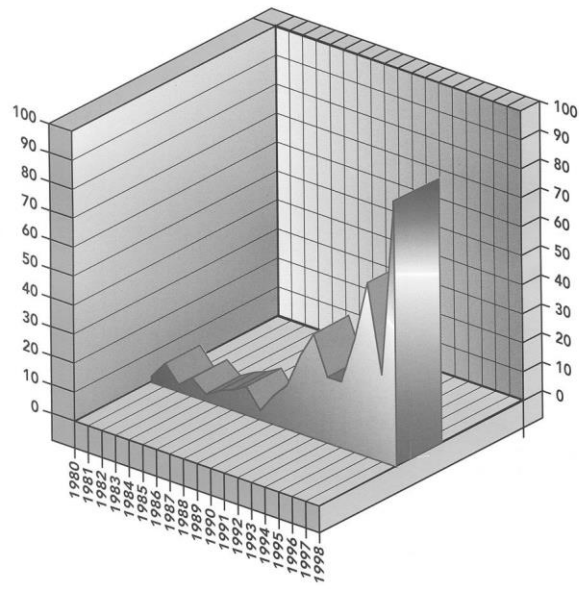
Schwere Überschwemmungen in Bangladesch, Indien, Nepal, und weiten Teilen Ostasiens forderten Tausende von Menschenleben. Zwei Drittel Bangladeschs waren monatelang überflutet, wodurch Millionen von Menschen obdachlos wurden. Mehr als 3.000 Menschen kamen in China bei den katastrophalen Überschwemmungen des Yangtse ums Leben, Millionen mußten ihre Wohngebiete verlassen, und die entstandenen Kosten werden auf unvorstellbare 30 Milliarden US-Dollar geschätzt. In Brasilien, Indonesien und Sibirien verwüsteten Waldbrände Zehntausende von Quadratkilometern Waldgebiet, was verheerende Folgen für die Gesundheit der Menschen und die einheimische Wirtschaft hatte. In Afghanistan wurden bei Erdbeben mehr als 9.000 Menschen getötet. Im August 1999 ereignete sich in der Türkei eines der verheerendsten Erdbeben der jüngsten Geschichte.

Was gewaltsame Konflikte betrifft, war der erhebliche Anstieg der Zahl der Kriege diejenige Entwicklung, die 1998 den größten Anlaß zu Besorgnis gab. Dies ist um so beunruhigender, als die Häufigkeit und Schwere kriegerischer Auseinandersetzungen in der Welt seit 1992 zurückgegangen war - manchen Forschern zufolge um mehr als ein Drittel.

Die humanitäre Herausforderung wird dadurch verschärft, daß die internationale Gemeinschaft auf humanitäre Notsituationen nicht konsequent reagiert. Die Aufmerksamkeit der Medien trägt mit zu dem Problem bei. So war beispielsweise die Berichterstattung über die Kosovo-Krise flächendeckend, wohingegen der Krieg zwischen Äthiopien und Eritrea, der sich länger hinzieht und mehr Todesopfer gefordert hat, und der erneute Ausbruch des verheerenden Bürgerkriegs in Angola in den Medien nur geringe Erwähnung fanden. Über andere Kriege wurde so gut wie gar nicht berichtet. Die Reaktion auf Appelle um humanitäre Hilfe und Sicherheitsbeistand ist, zum Teil auch aus diesem Grund, ähnlich unausgewogen. Nicht die Berichterstattung in den Medien, nicht politische oder geographische Erwägungen, sondern einzig und allein die Bedürfnisse der Menschen sollten das Kriterium für die Gewährung solcher Hilfe bilden.

Besonders betroffen bin ich über die geringe Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf die Bedürfnisse der Opfer von Kriegen und Naturkatastrophen in Afrika. Wenn wir angesichts dringender Bedürfnisse nicht an unseren grundlegendsten Prinzipien des Multilateralismus und der humanitären Ethik festhalten, wird man uns im besten Fall der Inkonsequenz, im schlimmsten Falle aber der Heuchelei beschuldigen.

### Weltweite Wirtschaftsverluste durch wetterbedingte Naturkatastrophen



Angaben: in Milliarden Dollar  
Quelle: Worldwatch Institute (1999)

## Die Ursachen verstehen:

### Der erste Schritt auf dem Weg zu einer erfolgreichen Prävention

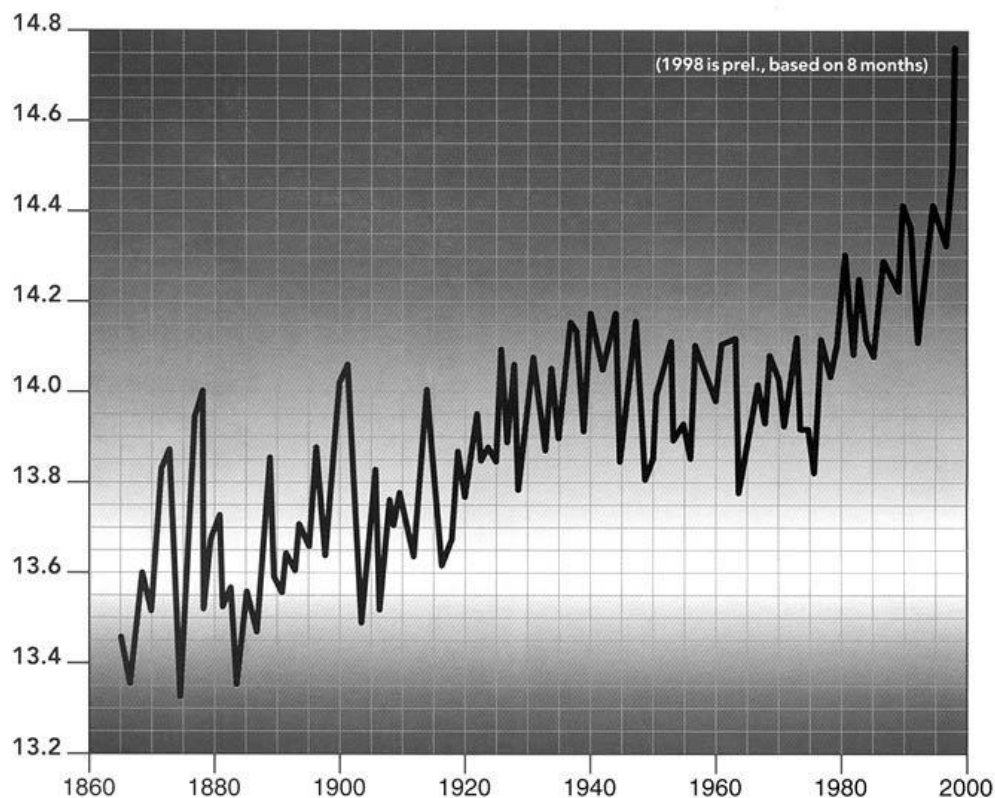
Die Aufstellung wirksamer Präventionsstrategien setzt ein klares Verständnis der den Problemen zugrunde liegenden Ursachen voraus. Wenn es um Katastrophen geht, so sind die Antworten vergleichsweise einfach; Kriege bieten indessen ein komplizierteres Bild.

Die Orte, an denen Menschen zusammenleben, werden immer Gefährdungen durch die Natur - Überschwemmungen, Dürren, Stürmen oder Erdbeben - ausgesetzt sein. Heute sind jedoch zuweilen die Menschen selbst Urheber von Katastrophen, die fast alle durch menschliche Tätigkeit - oder Untätigkeit - noch verschlimmert werden. Das Wort "Naturkatastrophe" wird immer mehr zu einer anachronistischen Fehlbezeichnung. In Wirklichkeit werden die von der Natur ausgehenden Gefahren erst durch menschliches Verhalten zu dem, was man eigentlich als "unnatürliche" Katastrophen bezeichnen sollte.

Der Tribut, den die Naturgefahren fordern, steigt durch Armut und Bevölkerungsdruck, da immer mehr Menschen gezwungen sind, dort zu leben, wo sich diese Gefahren manifestieren - in Flutebenen, erdbebengefährdeten Gebieten und an erdrutschgefährdeten Hängen. Es ist kein Zufall, daß mehr als 90 Prozent aller Katastrophenopfer weltweit in den Entwicklungsländern leben.

Auf Dauer nicht tragfähige Entwicklungspraktiken tragen ebenfalls dazu bei, die Folgen des natürlichen Gefahrenpotentials zu verschlimmern. Durch massive Abholzung verringert sich die Fähigkeit des Bodens zur Aufnahme heftiger Regenfälle und erhöht sich die Wahrscheinlichkeit von Erosion und Überschwemmungen. Infolge der Zerstörung von Feuchtgebieten kann der Boden große Mengen abströmenden Oberflächenwassers schlechter aufnehmen, was wiederum die Überschwemmungsgefahr erhöht. Diese und ähnliche Umweltsünden zwangen 1998 schätzungsweise 25 Millionen Menschen, ihren Grund und Boden zu verlassen und in überfüllte und oftmals katastrophenanfällige Städte zu ziehen.

**Durchschnittstemperatur**  
der Erdoberfläche



Angaben: in Grad Celsius

**Quelle:** Goddard Institute for Space Studies

Die Erde hat zwar schon immer natürliche Zyklen der Erwärmung und der Abkühlung durchlaufen, doch fielen die 14 heißesten Jahre seit Beginn der Messungen in den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts in die vergangenen beiden Dekaden, wobei das Jahr 1998 das heißeste statistisch erfaßte Jahr war. Obwohl dies in manchen Kreisen auch weiterhin bestritten wird, häufen sich doch die Beweise dafür, daß die derzeitige Erwärmungsphase und die damit einhergehenden extremen Klimaphänomene auf den Anstieg der Kohlenstoffemissionen zurückzuführen sind, die zum Großteil durch menschliche Eingriffe verursacht werden.

Es liegt in der Natur der Sache, daß die Ursachen von Kriegen schwieriger zu erklären sind als die von Naturphänomenen. Das Sozialverhalten unterliegt nicht in gleicher Weise physikalischen Gesetzen wie Wirbelstürme oder Erdbeben; die Menschen gestalten ihre Geschichte selbst, oftmals mit Gewalt und manchmal ohne daß es eine Erklärung gäbe. Die Kausalitäten sind daher komplex, vielschichtig und von Krieg zu Krieg oftmals grundlegend verschieden.

Einige Faktoren, die die Wahrscheinlichkeit eines Krieges erhöhen, lassen sich jedoch nennen. In den vergangenen Jahren wurden arme Länder mit weitaus höherer Wahrscheinlichkeit in bewaffnete Konflikte verstrickt als reiche Länder. Doch Armut an sich scheint nicht das Ausschlaggebende zu sein; der Großteil der armen Länder lebt die meiste Zeit in Frieden.

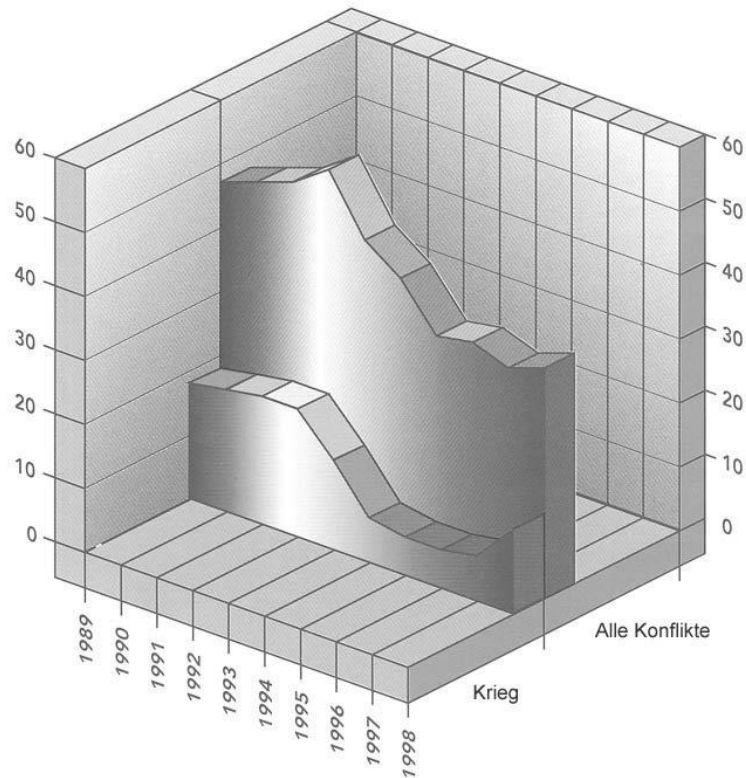
Eine von der Universität der Vereinten Nationen unlängst erstellte Studie zeigt, daß Länder, in denen Krieg herrscht, in der Regel auch von mangelnder Gleichberechtigung der gesellschaftlichen Gruppen im Lande geprägt werden. Dies scheint, weit eher als die Armut, der maßgebliche Faktor zu sein. Gleichviel, ob Volksgruppen- oder Religionszugehörigkeit, nationale Identität oder wirtschaftliche Klassenzugehörigkeit dieser mangelnden Gleichberechtigung zugrunde liegen, findet sie zumeist ihren Ausdruck in einem ungleichberechtigten Zugang zu politischer Macht, wodurch allzuoft der Weg zu friedlichem Wandel versperrt wird.

Auch wirtschaftlicher Niedergang steht mit gewalttätigen Konflikten in engem Zusammenhang, nicht zuletzt, weil die Politik bei rezessiver Wirtschaftslage inhärent konfliktträchtiger ist als zu Zeiten des Wirtschaftswachstums. In manchen Fällen können die Auswirkungen radikaler marktwirtschaftlicher Reformen und Strukturanpassungsprogramme, die ohne ausgleichende sozialpolitische Maßnahmen durchgesetzt werden, die politische Stabilität untergraben. Allgemeiner gesehen, haben schwache Regierungen - und natürlich zerfallene Staaten - dem Ausbruch und der Ausbreitung von Gewalt, die von besser organisierten und legitimierten Regierungen hätten verhindert oder eingedämmt werden können, nur wenig entgegenzusetzen.

Der Übergang von der latenten Kriegsgefahr zum Krieg selbst kann durch das gezielte Schüren schwelender Unzufriedenheit sowie durch den demagogischen Mißbrauch ethnischer, religiöser oder nationalistischer Mythen und die Förderung entmenschlichender Ideologien ausgelöst werden, wobei Hetzmedien oftmals die Träger sind. Das weitverbreitete Aufkommen einer sogenannten "Identitätspolitik" in Verbindung mit der Tatsache, daß weniger als 20 Prozent aller Staaten ethnisch homogen sind, bedeutet, daß politische Demagogen kaum Schwierigkeiten haben, opportune Ziele und Unterstützung für ihre chauvinistischen Anliegen zu finden. Die enorme Zunahme "ethnischer Säuberungen" in den neunziger Jahren läßt auf krasse Weise deutlich werden, welch furchtbaren Blutzoll eine solche böswillige Ausbeutung der Identitätspolitik fordern kann.

In anderen Fällen haben bewaffnete Konflikte weniger mit ethnischen, nationalen oder anderen Feindschaften zu tun als mit dem Kampf um die Verfügungsgewalt über wirtschaftliche Ressourcen. Eine Reihe innerstaatlicher Kriege wird heute um Diamanten, Drogen, Einschlagkonzessionen und andere wertvolle Rohstoffe geführt. In manchen Ländern ist der umkämpfte Preis die Fähigkeit der Staatsmacht, der Gesellschaft Ressourcen zu entziehen und Günstlingen und politischen Verbündeten Vorteile zukommen zu lassen. In anderen Ländern haben Rebellengruppen und ihre Anhänger die Verfügungsgewalt über den Großteil der Ressourcen - und die damit verbundenen Pfründe.

## Bewaffnete Konflikte 1989-1998



**Anmerkung:** "Krieg" ist definiert als bewaffnete Auseinandersetzung mit 1.000 oder mehr Gefallenen im Jahr. Die Kategorie "Alle Konflikte" beinhaltet alle bewaffneten Konflikte mit 25 oder mehr Gefallenen im Jahr, einschließlich Kriegen.

**Quelle:** Wallensteen und Sollenberg. Universität Uppsala, Schweden (1999)

## Präventionsstrategien

Wenn Präventivmaßnahmen ernster genommen werden, wird es von vornherein weniger Kriege und weniger folgenreiche Katastrophen zu überwinden geben. Dafür besteht ein klarer finanzieller Anreiz. In den sechziger Jahren verursachten Naturkatastrophen Schäden in Höhe von etwa 52 Milliarden Dollar; in den neunziger Jahren ist dieser Betrag bereits auf 479 Milliarden Dollar angewachsen. Die Kosten bewaffneter Konflikte sind ähnlich ernüchternd. Nach Schätzungen der Carnegie-Kommission für die Verhütung tödlicher Konflikte haben die sieben großen Kriege der neunziger Jahre, Kosovo nicht eingeschlossen, die internationale Gemeinschaft 199 Milliarden Dollar gekostet. Dazu kommen noch die Kosten, die den kriegführenden Ländern selbst entstanden sind. Die Wissenschaftler der Carnegie-Kommission argumentierten, daß der Großteil dieser Kosten hätte vermieden werden können, wenn der Prävention größerer Stellenwert eingeräumt worden wäre.

Wirksamere Präventionsstrategien würden nicht nur Dollarbeträge in zweistelliger Milliardenhöhe einsparen, sondern auch das Leben Hunderttausender von Menschen retten. Die Gelder, die gegenwärtig in Interventionen und Hilfsmaßnahmen fließen, könnten statt dessen zur Förderung einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung verwendet werden, was die Kriegs- und Katastrophengefahr weiter mindern würde.

Die Schaffung einer Kultur der Prävention ist allerdings nicht einfach. Die Kosten dafür fallen nämlich in der Gegenwart an, während ihr Nutzen in ferner Zukunft liegt. Dazu ist dieser nicht einmal greifbar, denn es handelt sich dabei um Kriege und Katastrophen, die gar nicht erst stattfinden. Daher sollte es uns nicht überraschen, daß Präventivmaßnahmen eher Lippenbekenntnisse als faktische Unterstützung erhalten.

Dies ist noch nicht alles. Die Geschichte lehrt uns, daß monokausale Erklärungen für Kriege wie für Naturkatastrophen unweigerlich zu stark vereinfachen. Das bedeutet, daß es auch keine einfachen Pauschallösungen geben kann. Um komplexere Ursachen zu beheben, bedarf es komplexer, disziplinenübergreifender Lösungen. Daraus folgt als grundlegende Aussage, daß die Durchführung von Präventionsstrategien für den Kriegs- wie für den Katastrophenfall die Zusammenarbeit einer breiten Vielzahl verschiedener Organisationen und Stellen erfordert.

Leider haben weder die internationalen noch die nationalen Bürokratien bisher die institutionellen Hindernisse beseitigt, die dem Aufbau einer sektorübergreifenden Zusammenarbeit, der Voraussetzung einer jeden erfolgreichen Prävention, entgegenstehen. So verfügen die für die Sicherheitspolitik zuständigen Stellen der einzelstaatlichen Regierungen wie der internationalen Organisationen zumeist nur über geringe Kenntnisse auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik und der Staatsführung, während diejenigen, die für diese Bereiche verantwortlich sind, nur selten Sicherheitsaspekte berücksichtigen.

Wenn die Schranken, die durch die organisatorische Kompetenzaufteilung entstehen, überwunden werden sollen, bedarf es einer entschlossenen Führung sowie eines nachdrücklichen Engagements für die Schaffung disziplinenübergreifender horizontaler politischer Netzwerke, denen auch unsere Partner in der internationalen Zivilgesellschaft mit angehören.



## Katastrophenprävention

Ziel der Katastrophenprävention ist es, die Gefährdung der Gesellschaften durch Katastrophenfolgen zu verringern und daneben die anthropogenen Katastrophenursachen anzugehen. Die Frühwarnung ist für die kurzfristige Prävention von besonderer Bedeutung. Bei Hungersnöten erleichtert eine Vorwarnung Hilfseinsätze; bei Stürmen und Überschwemmungen ermöglicht sie den Menschen, die Gefahrenzone rechtzeitig zu verlassen. Technologische Verbesserungen bei der großräumigen Satellitenüberwachung revolutionieren derzeit die Sammlung von Frühwarndaten für die Katastrophenprävention.

Den Organisationen der Vereinten Nationen kommt bei der Frühwarnung eine immer bedeutendere Rolle zu. So ergehen seitens der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen lebenswichtige Warnungen vor drohenden Hungersnöten, und die Weltorganisation für Meteorologie gewährt Unterstützung bei der Vorhersage tropischer Wirbelstürme und bei der Dürrekontrolle. Das Internet erleichtert die Verbreitung von Satelliten- und anderen Warndaten in Echtzeit.

Darüber hinaus gelten der Eventualfallplanung und anderen Maßnahmen der Katastrophenbereitschaft für katastrophengefährdete Länder verstärkte Anstrengungen, wobei aus der Internationalen Dekade für Katastrophenvorbeugung erhebliche methodologische Verbesserungen bei der Risikobewertung und der Schadensabschätzung hervorgegangen sind. Aufgrund dieser und weiterer Innovationen sind sich die Regierungen in zunehmendem Maße der Gefahren und der Kosten bewußt, die mit einer unangemessenen Bodennutzung und ungeeigneten Umweltpraktiken einhergehen.

Auch hinsichtlich der zu ergreifenden Maßnahmen bildet sich zunehmend ein Konsens heraus. In Gefahrengebieten wie hochwassergefährdeten Flutebenen, erdrutschgefährdeten Hängen oder Grabenbrüchen sollten dem Wohnbau und der kommerziellen Entwicklung strengere Beschränkungen auferlegt werden. Mittels Bauvorschriften sollte eine höhere Belastbarkeit der Gebäude gewährleistet sowie sichergestellt werden, daß die grundlegende Infrastrukturversorgung im Katastrophenfall aufrechterhalten werden kann. Ferner sind tragfähigere Umweltpraktiken erforderlich, insbesondere, was die Entwaldung von Hängen und den Schutz von Feuchtgebieten betrifft. Da Menschen sich eher aus Gründen der Armut als aus eigenem Antrieb in katastrophengefährdeten Gebieten ansiedeln, sollten darüber hinaus die Strategien zur Katastrophenprävention, um wirklich wirksam zu sein, in die allgemeine Entwicklungspolitik eingebunden werden.

Die während der Internationalen Dekade für Katastrophenvorbeugung gesammelten Erfahrungen zeigen, daß ein Schlüssel zu erfolgreichen längerfristigen Präventionsstrategien in einer sektor- und disziplinenübergreifenden Zusammenarbeit auf breiter Grundlage liegt. Die Kampagne zur Senkung des Kohlenstoffausstoßes und zur Verlangsamung der globalen Erwärmung zeigt, was eine solche Zusammenarbeit bewirken kann. In enger Zusammenarbeit und geleitet von dem Konsens, der sich in der Zwischenstaatlichen Sachverständigengruppe über Klimaänderungen herausgebildet hat, sind Wissenschaftler, Regierungen und örtliche Gemeinwesen in Zusammenarbeit mit den nichtstaatlichen Organisationen höchst erfolgreich dabei gewesen, die internationale Gemeinschaft auf die Gefahren der globalen Erwärmung aufmerksam zu machen.

Auch hier gibt es reichliche Nachweise für den Nutzen der Prävention. So schwer im vergangenen Jahr die Überschwemmungen in China auch waren, hätten sie doch weitaus mehr Menschenleben gefordert, wenn China nicht während der vorangegangenen Jahre umfangreiche Maßnahmen zur Katastrophenprävention ergriffen hätte. Überschwemmungen ähnlicher Größenordnung forderten in den Jahren 1931 und 1954 über 140.000 beziehungsweise 33.000 Todesopfer - gegenüber 3.000 im Jahr 1998. In einer ähnlichen Entwicklung kamen bei dem Hurrikan "Mitch" in einem Dorf in Honduras zwischen 150 und 200 Menschen ums Leben, während es in einem gleichermaßen gefährdeten Nachbardorf, in dem seit einiger Zeit ein Pilotprogramm zur Katastrophenvorbeugung lief, keine Toten gab.

Wir sollten jedoch die Herausforderungen nicht unterschätzen. Auf einigen Gebieten gibt es in Kernfragen noch immer keinen breiten wissenschaftlichen Konsens, und viele Fragen bleiben unbeantwortet. Oftmals besteht das Problem nicht so sehr darin, einen Konsens zwischen

Wissenschaftlern herbeizuführen, als vielmehr darin, die Regierungen zu veranlassen, dem Druck veränderungsfeindlicher Interessengruppen zu widerstehen.

In allen Fällen sind die Ressourcen Teil des Problemkomplexes. Einige Regierungen, insbesondere in den ärmsten Entwicklungsländern, verfügen einfach nicht über die Mittel für großangelegte Programme zur Risikominderung und Katastrophenprävention. Hier ist internationale Hilfe von entscheidender Bedeutung. Sie ist außerdem in hohem Maße kostenwirksam, da Katastrophenbereitschafts- und -Präventionsprogramme dazu beitragen können, daß der künftige Bedarf an humanitärer Hilfe und Wiederaufbaukosten drastisch sinkt.

Erziehung ist wichtig und darf nicht nur auf die Schulen beschränkt bleiben. Viele Regierungen und örtliche Gemeinwesen verfolgen seit langem zielführende und erfolgreiche eigene Strategien zur Risikominderung und zur Schadensbegrenzung. Es sollten Wege gefunden werden, dieses Wissen auch anderen zugänglich zu machen und es mit den theoretischen Erkenntnissen der Wissenschaft und den praktischen Erfahrungen der nichtstaatlichen Organisationen zu kombinieren.

Aus allen diesen Gründen ist es unabdingbar, daß die während der Internationalen Dekade für Katastrophenvorbeugung geleistete Pionierarbeit fortgesetzt wird. Im Juli 1999 stellte das Programmforum für die Dekade eine Strategie für das nächste Jahrtausend vor, die den Titel trägt: "Eine sicherere Welt im 21. Jahrhundert: Risikominderung und Katastrophenvorbeugung". Diese Strategie hat meine volle Unterstützung.

## Kriegsverhütung

Für die Vereinten Nationen gibt es kein höheres Ziel, keine größere Verpflichtung und kein wichtigeres Bestreben als die Verhütung bewaffneter Konflikte. Die wichtigsten kurz- und mittelfristigen Strategien, die verhindern sollen, daß gewaltlose Konflikte zu Kriegen eskalieren und bereits der Vergangenheit angehörende Kriege wieder ausbrechen, sind vorbeugende Diplomatie, vorbeugende Einsätze und vorbeugende Abrüstung. Bei der Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit handelt es sich um ein breitgefächertes politisches Konzept, das die genannten sowie weitere Initiativen umfaßt. Längerfristige Präventionsstrategien richten sich gegen die tieferen Ursachen bewaffneter Konflikte. Die vorbeugende Diplomatie, gleichviel, ob sie die Form der Vermittlung, der Schlichtung oder der Verhandlung annimmt, verfolgt in der Regel einen zwangsfreien, informellen und vertraulichen Ansatz. Ihre stillen Erfolge bleiben der Öffentlichkeit zumeist verborgen, und es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, daß bei erfolgreichen Bemühungen der vorbeugenden Diplomatie nichts passiert. Manchmal bedeutet das Gebot der Vertraulichkeit, daß eine Erfolgsgeschichte nie erzählt werden kann. Wie der ehemalige Generalsekretär, U Thant, einmal bemerkte, ist der perfekte Gute-Dienste-Einsatz der, von dem man erst dann hört, wenn er erfolgreich abgeschlossen ist, oder von dem man überhaupt nie etwas hört. Es überrascht daher kaum, daß die breite Öffentlichkeit die vorbeugende Diplomatie so häufig nicht zu schätzen weiß.

In einigen Unruheherden kann die bloße Anwesenheit eines geschickten und Vertrauen genießenden Sonderbeauftragten des Generalsekretärs die Spannungseskalation verhindern; in anderen mag ein proaktiveres Eingreifen erforderlich sein. Im September und Oktober 1998 konnte mein Sonderbotschafter für Afghanistan durch seine Intervention verhindern, daß die eskalierenden Spannungen zwischen Afghanistan und Iran zum Ausbruch eines Krieges führten. Über diese außerordentlich wichtige Mission wurde nur wenig bekannt, und doch gelang es ihr, mit minimalen Kosten potentiell sehr hohe Verluste an Menschenleben abzuwenden.

Die vorbeugende Diplomatie ist nicht auf Amtsträger beschränkt. Privatpersonen ebenso wie staatliche und internationale Organisationen der Zivilgesellschaft übernehmen eine zunehmend aktive Rolle bei der Verhütung, der Bewältigung und der Lösung von Konflikten. Manchmal ebnet die "Bürgerdiplomatie" auch den Weg für spätere offizielle Übereinkünfte. So trug beispielsweise Jimmy Carter, der ehemalige Präsident der Vereinigten Staaten, mit seinem Besuch im Juni 1994 in Pjöngjang dazu bei, eine Krise im Zusammenhang mit dem Kernwaffenprogramm der Demokratischen Volksrepublik Korea beizulegen, und setzte einen Prozeß in Gang, der im Oktober 1994 unmittelbar zum Abschluß eines Abkommens zwischen dem Land und den Vereinigten Staaten von Amerika führte. Im Nahost-Friedensprozeß war es ein kleines norwegisches Forschungsinstitut, das den entscheidenden Anstoß gab, der den Weg für das 1993 geschlossene Übereinkommen von Oslo bereitete.

Die Regierungen arbeiten bei der Auseinandersetzung mit spannungsträchtigen Situationen, die zu gewaltsamen Konflikten führen könnten, immer häufiger partnerschaftlich mit Organisationen der Zivilgesellschaft zusammen, um Spannungen zu entschärfen und kreative Lösungen für oftmals tiefliegende Probleme zu finden. In Fidschi beispielsweise stand am Ende der Zusammenarbeit zwischen nichtstaatlichen Organisationen und Regierungsbeamten mit stiller diplomatischer Unterstützung der Staaten der Region die Verkündung einer neuen Verfassung; gleichzeitig wurde ein von vielen Beobachtern für möglich gehaltener gewaltsamer Konflikt schon im Vorfeld verhindert.

Auch die Frühwarnung ist ein wesentlicher Bestandteil von Präventionsstrategien. Die Vereinten Nationen haben, oftmals in Partnerschaft mit Regionalorganisationen wie der Organisation der afrikanischen Einheit, ihre diesbezüglichen Kapazitäten stetig erweitert. Das Versäumnis der internationalen Gemeinschaft, in Ruanda und andernorts wirksam zu intervenieren, war indessen keineswegs darauf zurückzuführen, daß Warnungen ausgeblieben wären. Im Falle Ruandas fehlte vielmehr der politische Wille, dem Völkermord unter Einsatz von Gewalt entgegenzutreten. Ausschlaggebend waren hier die mangelnde Bereitschaft der Mitgliedstaaten, ihre Streitkräfte in einem Konflikt, durch den sie keine ihrer grundlegenden Interessen gefährdet sahen, Gefahren auszusetzen, ferner Kostenerwägungen sowie vor dem Hintergrund Somalias Zweifel daran, daß eine Intervention Erfolg haben könnte.

Ergänzt wird die vorbeugende Diplomatie durch vorbeugende Einsätze und vorbeugende Abrüstung. Wie die Friedenssicherung zielen auch vorbeugende Einsätze darauf ab, eine schmale neutrale Zone

aufzubauen, die Konflikte durch Vertrauensbildung in Spannungsgebieten oder zwischen hochgradig polarisierten Gemeinschaften eindämmen hilft. Bislang ist das einzige konkrete Beispiel eines vorbeugenden Einsatzes die Mission der Vereinten Nationen in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien. Bei anderen Konflikten wurden solche Einsätze in Erwägung gezogen. Sie sind weiterhin eine nur wenig verwendete, jedoch potentiell wertvolle Möglichkeit der Prävention.

Die vorbeugende Abrüstung zielt darauf ab, die Zahl der Kleinwaffen und der leichten Waffen in konfliktgefährdeten Regionen zu reduzieren. In El Salvador, Mosambik und andernorts bedeutete dies die Demobilisierung kämpfender Einheiten sowie die Einsammlung und Vernichtung ihrer Waffen als Teil der Durchführung eines umfassenden Friedensabkommens. Jede Waffe, die heute vernichtet wird, kann morgen nicht mehr im Krieg eingesetzt werden.

Darüber hinaus verfolgt die vorbeugende Abrüstung immer häufiger das Ziel einer Reduzierung des Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen, den einzigen Waffen, die heutzutage in den meisten bewaffneten Konflikten zum Einsatz kommen. Diese Waffen verursachen zwar keine Kriege, doch können sie die Anzahl der Kriegsoffer und die Kriegsdauer drastisch erhöhen. Meine nachdrückliche Unterstützung gilt den verschiedenen Initiativen, die innerhalb der Vereinten Nationen, auf Regionalebene sowie von Koalitionen nichtstaatlicher Organisationen derzeit unternommen werden, um diesen tödlichen Handel zu begrenzen.

Was heute als Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit bezeichnet wird, ist eine wichtige und relativ neue Entwicklung der Präventionsstrategie. Während der neunziger Jahre haben die Vereinten Nationen eine ganzheitlichere Vorgehensweise zur Umsetzung der von ihnen ausgehandelten umfassenden Friedensabkommen entwickelt. An der Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit waren von Guatemala bis Namibia interinstitutionelle Teams beteiligt, die mit nichtstaatlichen Organisationen und lokalen Bürgergruppen zusammenarbeiteten, um Nothilfe zu leisten, Kombattanten zu demobilisieren, Minen zu räumen, Wahlen abzuhalten, unparteiliche Polizeikräfte aufzubauen und längerfristige Entwicklungsanstrengungen in Gang zu setzen. Prämisse dieser umfassenden Strategie ist, daß die Sicherheit der Menschen, eine gute Staatsführung, eine ausgewogene Entwicklung sowie die Achtung vor den Menschenrechten einander bedingen und sich gegenseitig stärken.

Eine Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit ist nicht zuletzt deswegen wichtig, weil es heute weit mehr Friedensabkommen umzusetzen gilt als in der Vergangenheit, ist doch während der neunziger Jahre eine dreimal so hohe Zahl von Abkommen unterzeichnet worden als während der vorangegangenen drei Jahrzehnte. Einige davon sind gescheitert, oftmals unter großer Anteilnahme der Medien, doch die meisten hatten Bestand.

Langfristige Präventionsstrategien sollen zerstörerische Konflikte dadurch bereits am Entstehen hindern, daß sie an den tieferen Konfliktursachen ansetzen. Dabei wird der gleiche ganzheitliche Präventionsansatz verfolgt, der auch die Friedenssicherung in der Konfliktfolgezeit kennzeichnet. Dieses Vorgehen entspricht den Ergebnissen der vor kurzem veröffentlichten Studie der Universität der Vereinten Nationen, wonach eine integrative Wahrnehmung der öffentlichen Belange die beste Gewähr gegen gewaltsame Konflikte im Inneren bietet. Ein integrativer Ansatz erfordert, daß alle großen Gruppen einer Gesellschaft an ihren wichtigsten Institutionen - Regierung, Verwaltung, Polizei und Militär - teilhaben.

Diese Schlußfolgerungen stimmen mit der sogenannten These vom demokratischen Frieden überein, in der es heißt, daß Demokratien selten gegeneinander Krieg führen und daß sie im Vergleich mit nichtdemokratischen Staaten ein niedrigeres innerstaatliches Gewaltniveau aufweisen. Der erste Teil dieses Postulats ist in akademischen Kreisen noch immer Gegenstand lebhafter Debatten, zum Teil wegen des Bedeutungswandels, den der Demokratiebegriff über Raum und Zeit hinweg erfahren hat. Der zweite Teil ist weniger umstritten: Demokratie ist im Grunde eine gewaltlose Form der innerstaatlichen Konfliktbewältigung.

Die langfristige Prävention umfaßt bei weitem zu viele Strategien, als daß sie alle in diesem Rahmen im einzelnen abgehandelt werden könnten. Ich möchte lediglich drei Strategien herausgreifen, die eine nähere Betrachtung verdienen, jedoch in der internationalen Gemeinschaft bisher relativ wenig Aufmerksamkeit gefunden haben.

Erstens sollte sich die internationale Gemeinschaft stärker für politische Maßnahmen einsetzen, die in konfliktgefährdeten Staaten die auf den Menschen ausgerichtete Sicherheit erhöhen. Eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung ist eine notwendige Voraussetzung für Sicherheit, doch umgekehrt ist ein Mindestmaß an Sicherheit ebenso Voraussetzung für Entwicklung. Es ist daher wenig sinnvoll, die beiden Ziele getrennt voneinander zu verfolgen. Sicherheit vor organisierter Gewalt ist für die Menschen überall ein vorrangiges Anliegen, und die Gewährleistung einer demokratischen Rechenschaftspflicht und Transparenz im Sicherheitssektor sollte durch die Geberstaaten und die internationalen Finanzinstitutionen stärker unterstützt und gefördert werden. Da die überwältigende Mehrheit der bewaffneten Konflikte heute im Staateninneren und nicht mehr zwischen Staaten stattfindet, ist es darüber hinaus in vielen Fällen im Sinne der Sicherheit angebracht, einen Teil der für kostenintensive Landesverteidigungsprogramme veranschlagten Ressourcen für vergleichsweise kostengünstige Initiativen umzuwidmen, die die Sicherheit der Menschen - und damit die nationale Sicherheit - erhöhen.

Zweitens sollten verstärkte Anstrengungen unternommen werden, um sicherzustellen, daß entwicklungspolitische Maßnahmen das Konfliktrisiko nicht steigern, indem sie beispielsweise mangelnde Gleichberechtigung zwischen Gesellschaftsgruppen noch verschärfen. In diesem Zusammenhang sollte das Konzept der Konfliktfolgenbewertung weiter sondiert werden. Durch solche Bewertungen soll im Wege von Konsultationen mit einer breiten Vielzahl von Interessengruppen dafür Sorge getragen werden, daß bestimmte Grundsatzmaßnahmen auf dem Gebiet der Entwicklung oder der Staatsführung die Sicherheit zumindest nicht unterlaufen, sondern nach Möglichkeit erhöhen. Als Vorbild kann hier der bewährte Prozeß der Umweltverträglichkeitsprüfung dienen, der große Entwicklungsvorhaben und Projekte der industriellen Rohstoffgewinnung in vielen Ländern begleitet.

Drittens bringen die sich wandelnden weltwirtschaftlichen Realitäten neue Herausforderungen, aber auch neue Chancen mit sich. Während der vergangenen zehn Jahre war die Entwicklungshilfe weiter rückläufig, während der Zufluß privaten Kapitals in die Entwicklungsländer erheblich zugenommen hat. Dies hat den relativen Einfluß der Geberstaaten und internationalen Institutionen in den Entwicklungsländern gemindert, den internationalen Unternehmen hingegen eine breitere Präsenz verschafft. Der Privatsektor und die Sicherheit sind in vielerlei Hinsicht miteinander verknüpft, am offenkundigsten, weil florierende Märkte und die Sicherheit der Menschen Hand in Hand gehen. Die globalen Konzerne können allerdings mehr tun, als nur den Vorzügen des Marktes das Wort zu reden. Durch die aktive Unterstützung einer besseren Staatsführung können sie Rahmenbedingungen schaffen helfen, in denen sowohl die Märkte als auch die Sicherheit der Menschen florieren.

Die Verfolgung einer - im Sprachgebrauch der Vereinten Nationen - "guten Staatsführung" ist der rote Faden, der sich durch fast jede Konfliktverhütungspolitik zieht. In der Praxis umfaßt eine gute Staatsführung die Förderung der Rechtsstaatlichkeit, der Toleranz gegenüber Minderheiten und Oppositionsgruppen, transparenter politischer Verfahren, einer unabhängigen rechtsprechenden Gewalt, einer unparteilichen Polizei, eines streng unter ziviler Aufsicht stehenden Militärs, einer freien Presse und lebendiger zivilgesellschaftlicher Institutionen sowie aussagekräftiger Wahlen. Vor allem jedoch bedeutet eine gute Staatsführung die Achtung vor den Menschenrechten.

Wir sollten uns jedoch nicht der Illusion hingeben, die Prävention als Allheilmittel zu betrachten oder anzunehmen, daß selbst die ressourcenstärksten Präventionsmaßnahmen eine Garantie für den Frieden bilden. Der Präventionspolitische Denkansatz beruht auf der Annahme des guten Glaubens, auf dem Vertrauen darauf, daß die Regierungen das Wohl des gesamten Volkes über die Interessen eng begrenzter Kreise stellen werden. Leider wissen wir, daß dies oftmals nicht der Fall ist. Vielmehr stehen zahlreiche der für eine Prävention ausschlaggebenden Elemente einer guten Staatsführung in krassem Widerspruch zu den Überlebensstrategien einiger der konfliktgefährdetsten Regierungen.

Sicherlich kann die Schaffung von Anreizen für progressive Veränderungen manchmal hilfreich sein, doch bedient sich die internationale Gemeinschaft dieser Taktik weder besonders häufig noch mit besonderem Geschick. Die Aussichten auf einen engeren Anschluß an die Europäische Union dienen in mehreren Ländern Ost- und Mitteleuropas als ein schlagkräftiges Mittel zur Förderung von Toleranz und institutionellen Reformen, doch auf globaler Ebene gibt es, wenn überhaupt, nur wenige vergleichbare Beispiele.

Die Tatsache, daß auch die besten Präventionsstrategien fehlschlagen können, bedeutet, daß wir uns der Geißel des Krieges niemals vollständig entledigen werden können. Die internationale

Gemeinschaft muß folglich auch in absehbarer Zukunft darauf vorbereitet sein, sich mit politischen - und gegebenenfalls militärischen - Mitteln zu engagieren, um außer Kontrolle geratene Konflikte einzudämmen, zu bewältigen und letztendlich beizulegen. Dies erfordert ein besser funktionierendes kollektives Sicherheitssystem, als es heute besteht. Vor allem aber erfordert es eine größere Bereitschaft zum Eingreifen, um schwere Verletzungen der Menschenrechte zu verhindern.

Nachweisliche Handlungsbereitschaft unter solchen Umständen wird wiederum dem Ziel der Prävention dienen, indem sie die Abschreckung erhöht. Selbst die repressivsten Führer wägen ab, wie weit sie gehen können, wie sehr sie sich am Gewissen der Menschheit vergehen können, bevor sie eine empörte Reaktion von außen auslösen. Je erfolgreicher die internationale Gemeinschaft dieses zerstörerische Kalkül verändern kann, desto mehr Menschenleben können gerettet werden.

Die kollektive Sicherheit innerhalb des internationalen Systems ist natürlich Aufgabe des Sicherheitsrats, und die Reaktion auf Krisen und Notstände wird stets ein zentrales Element seiner Tätigkeit bleiben. Artikel 1 der Charta der Vereinten Nationen erinnert uns daran, daß eines der Ziele der Vereinten Nationen ist, "wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Friedensbedrohungen zu verhüten und zu beseitigen". Dennoch folgte der Sicherheitsrat im Laufe der Jahre bei seiner Auseinandersetzung mit Konflikten vornehmlich einem Kurs der Reaktion und nicht der Prävention. Seit kurzem zeigt er sich indessen stärker an einer Beschäftigung mit Fragen der Prävention interessiert, wie an der ausführlichen Debatte über Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit und in seiner Reaktion auf meinen Bericht über Konfliktursachen und die Förderung dauerhaften Friedens und einer nachhaltigen Entwicklung in Afrika deutlich wurde, in der er sich für eine Reihe von Konfliktverhütungsmaßnahmen aussprach. Ich begrüße diese Entwicklungen nachdrücklich. Für das kommende Jahr beabsichtige ich, mit den Mitgliedern des Rates den Dialog über Prävention weiterzuführen, der mit der von mir im Juni 1999 einberufenen ersten Klausurtagung des Sicherheitsrats seinen Anfang nahm.

Heute bestreitet niemand mehr, daß Prävention besser und kostengünstiger ist als die nachträgliche Reaktion auf Krisen. Und doch ist unsere politische und organisatorische Kultur und Praxis weit stärker auf Reaktion als auf Prävention ausgerichtet. Wie es schon im Volksmund heißt, ist es leichter, einen Sarg zu kaufen als Geld für den Arzt auszugeben.

Der Übergang von einer Kultur der Reaktion zu einer Kultur der Prävention wird aus den genannten Gründen nicht leichtfallen, doch macht die Schwierigkeit unserer Aufgabe sie nicht weniger unumgänglich. Kriege und Naturkatastrophen sind nach wie vor die größte Bedrohung für die Sicherheit des einzelnen und die Gemeinwesen der Menschen auf der ganzen Welt. Wir tragen eine feierliche Verpflichtung gegenüber den kommenden Generationen, diese Bedrohungen zu reduzieren. Wir wissen, was zu tun ist. Was uns jetzt fehlt, sind die Voraussicht und der politische Wille, es auch zu tun.