



Unsere gemeinsame
Agenda

Kurzdossier 2

**Stärkung der
internationalen**

**Reaktion auf
komplexe**

Einleitung

VORWORT

Die Herausforderungen, denen wir uns gegenübersehen, lassen sich nur durch eine verstärkte internationale Zusammenarbeit bewältigen. Der Zukunftsgipfel im Jahr 2024 bietet eine Chance, sich auf multilaterale Lösungen für eine bessere Zukunft zu verständigen und zugleich die globale Ordnungspolitik für heutige wie für künftige Generationen zu stärken (Resolution der Generalversammlung). In meiner Eigenschaft als Generalsekretär bin ich gebeten worden, als Beitrag zur Vorbereitung des Gipfels handlungsorientierte Empfehlungen abzugeben, die auf den Vorschlägen in meinem Bericht „Unsere gemeinsame Agenda“ (), beruhen, der seinerseits auf die Erklärung zum fünfundsiebzigsten Jahrestag des Bestehens der Vereinten Nationen (Resolution der Generalversammlung) folgte. Das vorliegende Kurzdossier ist ein solcher Beitrag. Es greift die erstmals in Unserer gemeinsamen Agenda vorgebrachten Anregungen auf, die in den Zielen und Grundprinzipien der Charta der Vereinten Nationen, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und anderen internationalen Übereinkünften wurzeln, und berücksichtigt auch die seither erarbeiteten Leitlinien von Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen sowie die seit über einem Jahr unter Beteiligung einer Vielzahl von Interessenträgern geführten zwischenstaatlichen Konsultationen.

ZWECK DIESES KURZDOSSIERIS

Das vorliegende Kurzdossier zielt darauf ab, den Vorschlag einer Notfallplattform zur Bewältigung komplexer globaler Schockereignisse auszuarbeiten und dabei die Rückmeldungen der Mitgliedstaaten und anderer maßgeblicher Partner zu berücksichtigen. **Die Notfallplattform wäre kein ständiges Organ oder eine feste Einrichtung, sondern bestünde aus einer Reihe von Protokollen, die bei Bedarf aktiviert werden könnten.** Das Dossier erläutert einige der typischen Merkmale globaler Schocks im 21. Jahrhundert und einige Risiken, denen wir in Zukunft ausgesetzt sein könnten. Es zeigt auf, wie derartige Schocks die Fortschritte auf dem Weg zur Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung und der Agenda 2030 sowie der Menschenrechte und der Gleichstellung der Geschlechter gefährden könnten. Zudem geht das Dossier auf die Erkenntnisse aus der Bewältigung komplexer globaler Schockereignisse ein und enthält Vorschläge dafür, wie die internationale Reaktion auf einen komplexen globalen Schock durch die Einrichtung einer Notfallplattform gestärkt werden könnte. Schließlich enthält es auch Empfehlungen, wie diese Vorschläge in einem Pakt für die Zukunft weiter ausgearbeitet werden könnten.

Im September 2020, als die Pandemie der Coronavirus-Krankheit (COVID-19) ihren Höhepunkt erreicht hatte, verabschiedete die Generalversammlung die Resolution , die eine Erklärung zum fünfundsiebzigsten Jahrestag des Bestehens der Vereinten Nationen enthält. In dieser

Erklärung führten die Staats- und Regierungsoberhäupter aus: „Keine andere globale Organisation verfügt über die Legitimität und die normative Wirkung der Vereinten Nationen und über ihre Fähigkeit, Akteure zusammenzubringen.“ Sie

Notwendigkeit hervor, „nicht nur auf Krisen im Gesundheitsbereich, sondern auch auf andere Herausforderungen und Krisen besser vorbereitet“ zu sein.

In Unserer gemeinsamen Agenda habe ich den Mitgliedstaaten den Vorschlag unterbreitet, gemeinsam Mechanismen auszuarbeiten, um für eventuelle komplexe globale Krisen eine Not-

Was sind komplexe globale Schockereignisse?

Im 21. Jahrhundert haben globale Schocks neue und besorgniserregende Eigenschaften entwickelt. Sie werden zusehends komplexer und ihre Auswirkungen machen sich global stärker bemerkbar. Die internationale Zusammenarbeit zu ihrer Bewältigung ist daher wichtiger denn je. Die Komplexität und Schwere der uns möglicherweise bevorstehenden globalen Schocks übersteigt die vorhandenen Kapazitäten des multilateralen Systems, entsprechende Risiken in hinreichendem Maße einzudämmen.

Ein komplexer globaler Schock kann im weitesten Sinne als Ereignis aufgefasst werden, das für einen erheblichen Teil der Weltbevölkerung mit Störungen und schweren Folgen einhergeht und in einer Vielzahl von Sektoren zu Sekundärfolgen führt. Die Welt hat im 21. Jahrhundert bereits zwei komplexe globale Schockereignisse erlebt: die COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 und die globale Lebenshaltungskostenkrise von 2022.

Die Globalisierung und unsere zunehmende Vernetzung haben uns in den vergangenen drei Jahrzehnten viele Vorteile gebracht. Sie sind jedoch auch eine mögliche Ursache für größere Anfälligkeit. Ein Schock in einem Land oder Sektor kann sehr schnell eine unvorhersehbare Kettenreaktion in anderen Teilen der Welt auslösen. Die jüngsten Krisen haben uns vor Augen geführt, wie dicht aufeinanderfolgende Ereignisse in einem Sektor auf andere Bereiche übergreifen können, was oft nachteilige Auswirkungen auf den Weltfrieden und die internationale Sicherheit, die globale wirtschaftliche Stabilität

und die Bestandsfähigkeit der Erde haben kann. Unterschiedliche globale Schocks können gleichzeitig auftreten und auf vorhersehbare oder unvorhersehbare Weise miteinander interagieren. Diese Wechselwirkung kann dazu führen, dass jeder einzelne Schock an Ausmaß und Schwere zunimmt.

Aktuelle globale Tendenzen wie der Klimawandel und der beschleunigte Biodiversitätsverlust, der verstärkte geopolitische Wettbewerb und sozioökonomische Ungleichheiten könnten zusammenwirken und die Folgen eines künftigen globalen Schocks verschärfen. Derartige Schockereignisse treffen die schutzbedürftigsten und am stärksten marginalisierten Menschen auf der Erde am härtesten und versetzen sie in einen Zustand chronischer Anfälligkeit für zukünftige Schocks.

Nicht alle Krisen oder Schocks sollten als komplexe oder globale Ereignisse eingestuft werden.

scher Gegenmaßnahmen. Auch lokale, nationale oder regionale Schocks ohne globale Auswirkungen sind nicht notwendigerweise als globale Schocks zu werten.

Wir müssen gewappnet sein, um in Zukunft auf verschiedene globale Schocks zu reagieren

Welche globale Schockereignisse die Welt in Zukunft erwarten, ist ungewiss. Es gibt eine ganze Reihe unterschiedlicher Risiken, die zu komplexen globalen Schocks führen könnten. Diverse Faktoren, einschließlich des Klimawandels, der globalen Vernetzung und der rapiden technologischen Fortschritte, führen dazu, dass komplexe globale Schocks in Zukunft mit großer

Wahrscheinlichkeit die Instrumentarien des multilateralen Systems den drohenden Risiken nicht länger gewachsen sind. Zu den globalen Schocks, die uns in Zukunft begegnen könnten, zählen:

- a. weitreichende Klima- oder Umweltereignisse, die zu schweren sozio-ökonomischen Verwerfungen und/oder zu Umweltzerstörung führen;
- b. künftige Pandemien, die dicht aufeinanderfolgende Sekundärfolgen auslösen;
- c. Ereignisse mit hohem Schadenspotenzial, die von (vorsätzlich oder zufällig freigesetzten) biologischen Wirkstoffen ausgelöst werden;
- d. Ereignisse, die zur Unterbrechung des globalen Waren-, Personen- oder Finanzverkehrs führen;
- e. groß angelegte zerstörerische und/oder Störaktivitäten im Cyberspace oder Störungen der globalen digitalen Vernetzung;
- f. ein größeres Ereignis im Weltraum, das zu schweren Beeinträchtigungen eines oder mehrerer unverzichtbarer Systeme auf der Erde führt;
- g. unvorhersehbare Risiken (sogenannte „black swan events“).²

Die Risiken, die in Zukunft zu komplexen globalen Schockereignissen führen könnten, sind breitgefächert und vielfältig und eine ganze Reihe potenzieller künftiger Schocks kann von der multilateralen Architektur der Krisenbewältigung unzureichend oder gar nicht bewältigt werden.



**Unterbrechung des
globalen Waren- und
Personenverkehrs**



**Gefährdung durch
biologische
Wirkstoffe**



**Unvorhersehbares
Risiko („black swan
event“)**



**Größeres
Ereignis im
Weltraum**

Komplexe globale Schocks können die Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung stark gefährden

Die Ärmsten und Schutzbedürftigsten sind von komplexen globalen Schockereignissen am stärksten betroffen, da ihnen die Kapazitäten und Ressourcen für die Bewältigung derartiger Ereignisse fehlen. Solche Ereignisse lassen uns bei fast allen Zielen für nachhaltige Entwicklung zurückfallen, wovon Frauen und Mädchen unverhältnismäßig stark betroffen sind. Die jüngsten Krisen haben uns vor Augen geführt, wie Schocks die Risiken für Frauen und Mädchen erhöhen können, unter anderem die Bedrohung durch

mehr Frauen als Männer während der COVID-19-Pandemie ihren Arbeitsplatz. Zudem wurden weltweit weniger Frauen und Mädchen geimpft als Männer und Jungen, obwohl Frauen die Mehrzahl der Gesundheitsfachkräfte ausmachen und daher dem Virus stärker ausgesetzt sind.³ Komplexe globale Schockereignisse können sich ebenso wie ihre Gegenmaßnahmen nachteilig auf das gesamte Spektrum der Menschenrechte auswirken und bestehende Rechtsverstöße verschärfen, einschließlich struktureller Diskriminierung und Ungleichheiten.

Sobald ein komplexer globaler Schock eintritt, könnte eine zeitnahe, berechenbare und wirkungsvolle internationale Reaktion einige der Auswirkungen auf die Ziele für nachhaltige Entwicklung eventuell abfedern und den Erholungsprozess beschleunigen. Der Vorschlag, sich auf Protokolle für die Einrichtung einer Notfallplattform zu verständigen, zielt genau darauf ab.

Parallel zur Stärkung der internationalen Reaktion besteht die effektivste Möglichkeit, die Auswirkungen komplexer globaler Schocks auf schutzbedürftige Menschen zu vermindern, in einer beschleunigten Durchführung internationaler Übereinkünfte, die Risiken verringern und die Widerstandsfähigkeit ausbauen. Fortschritte bei der Agenda 2030, dem Sendai-Rahmen für Katastrophenvorsorge 2015–2030 und dem Klimaübereinkommen von Paris sind daher unumgänglich.

Wir müssen auch besser in der Lage sein, Schocks zu prognostizieren. Auf der siebenundzwanzigsten Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen habe ich Investitionen gefordert, um zu gewährleisten, dass bis 2027 jede Person auf unserer Erde Zugang zu Frühwarnsystemen hat.⁴ Außerdem habe ich

betont, die Kapazitäten der Vereinten Nationen auszubauen, um Risiken durch verbesserte strategische Prognosen, vorausschauende Maßnahmen, die Einrichtung eines „Zukunftslabors“ und die Herausgabe eines globalen Risikoberichts besser vorherzusehen. Die Stärkung unserer Reaktion auf Schocks und eine erhöhte Sensibilität, Abwehrbereitschaft und Widerstandsfähigkeit der Menschen sind einander verstärkende Ziele.

Erkenntnisgewinn aus den jüngsten komplexen globalen Schockereignissen

In den vergangenen 20 Jahren hat sich die Weltgemeinschaft nach großen globalen Krisen zusammengefunden, Erkenntnisse daraus gewonnen und konkrete Schritte unternommen, um maßgebliche Teile des multilateralen Systems zu stärken und gegebenenfalls Lücken zu füllen. Nach dem Tsunami im Indischen Ozean im Jahr 2005 und dem Erdbeben von Haiti 2010 wurde das globale humanitäre System weitreichenden Reformen unterzogen, um die Koordinierung und Bewältigung schwerer Krisen zu verbessern⁶. Im Jahr 2008, auf dem Höhepunkt der globalen Finanz-

der Initiative zur Vereinbarung eines „Pandemie-Paktes“ mithilfe des von der Weltgesundheitsversammlung eingerichteten zwischenstaatlichen Verhandlungsorgans. Die Erfahrung mit COVID-19 hat uns auch gelehrt, dass wir Mechanismen benötigen, um diese Bemühungen durch bessere globale Maßnahmen gegen die Sekundärfolgen einer künftigen Pandemie zu ergänzen.

Ein weiteres Beispiel eines komplexen globalen Schockereignisses ist die globale Lebenshaltungskostenkrise von 2022, deren Auswirkungen heute noch spürbar sind. Diese Krise war geprägt von einem Teufelskreis, der sich auf die Bereiche Ernährung, Energie und Finanzen auswirkte und mehr als eine Milliarde Menschen weltweit in Mitleidenschaft zog.

ABBILDUNG III

DER TEUFELSKREIS DER LEBENSHALTUNGSKOSTENKRISE VON 2022

Quelle: Global Crisis Response Group, Brief No.2, Juni 2022.¹¹

Im April 2022 berief ich eine Globale Krisenreaktionsgruppe für Ernährung, Energie und

Wie können die internationalen Maßnahmen gegen komplexe globale Schockereignisse gestärkt werden?

Die jüngsten komplexen globalen Schockereignisse haben deutlich gemacht, dass unsere bestehenden, herkömmlichen Krisenreaktionsmechanismen nicht darauf ausgelegt sind, auf globaler Ebene kohärent und wirksam auf globale Schocks zu reagieren, die eine Vielzahl von Sektoren gleichzeitig betreffen. Uns fehlen auf globaler Ebene die notwendigen Foren, um multidimensionalen Bedrohungen mit multidimensionalen Abwehrmaßnahmen entgegenzuwirken. Unsere bestehende Krisenbewältigungsarchitektur mag für bestimmte Ereignisse geeignet sein, ist



GRUNDPRINZIPIEN

Um auf die gesamte Bandbreite potenzieller zukünftiger globaler Schockereignisse reagieren zu können, muss eine Notfallplattform auf folgenden Grundprinzipien beruhen:

>



Ein Reaktionsmechanismus muss sicherstellen, dass die beteiligten Akteure

HOCHRANGIGE ZIELE EINER

ABBILDUNG VI

ZIELE EINER NOTFALLPLATTFORM



ZEITRAHMEN EINER NOTFALLPLATTFORM

Eine Notfallplattform sollte anfänglich für einen begrenzten Zeitraum zur Bewältigung eines konkreten Schocks eingerichtet werden. Nach Ablauf dieses Zeitraums könnte der Generalsekretär den Einsatz der Notfallplattform bei Bedarf verlängern, ohne dass diese ein ständiges Organ oder eine feste Einrichtung würde.

VERHÄLTNISS ZU REGIERUNGEN, ORGANEN DER VEREINTEN NATIONEN UND BESTEHENDEN KOORDINIERUNGSGREMIEN

Im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen würde der Beschluss über die Einrichtung einer Notfallplattform als Reaktion auf eine Krise unter voller Achtung der Souveränität, territorialen Unversehrtheit und politischen Unabhängigkeit einzelner Staaten gefällt werden. Der Einsatz einer Notfallplattform würde auf dem Grundsatz beruhen, dass jeder Staat die Hauptverantwortung dafür trägt, den Bedürfnissen der von Krisen betroffenen Personen in ihrem Hoheitsgebiet zu entsprechen.

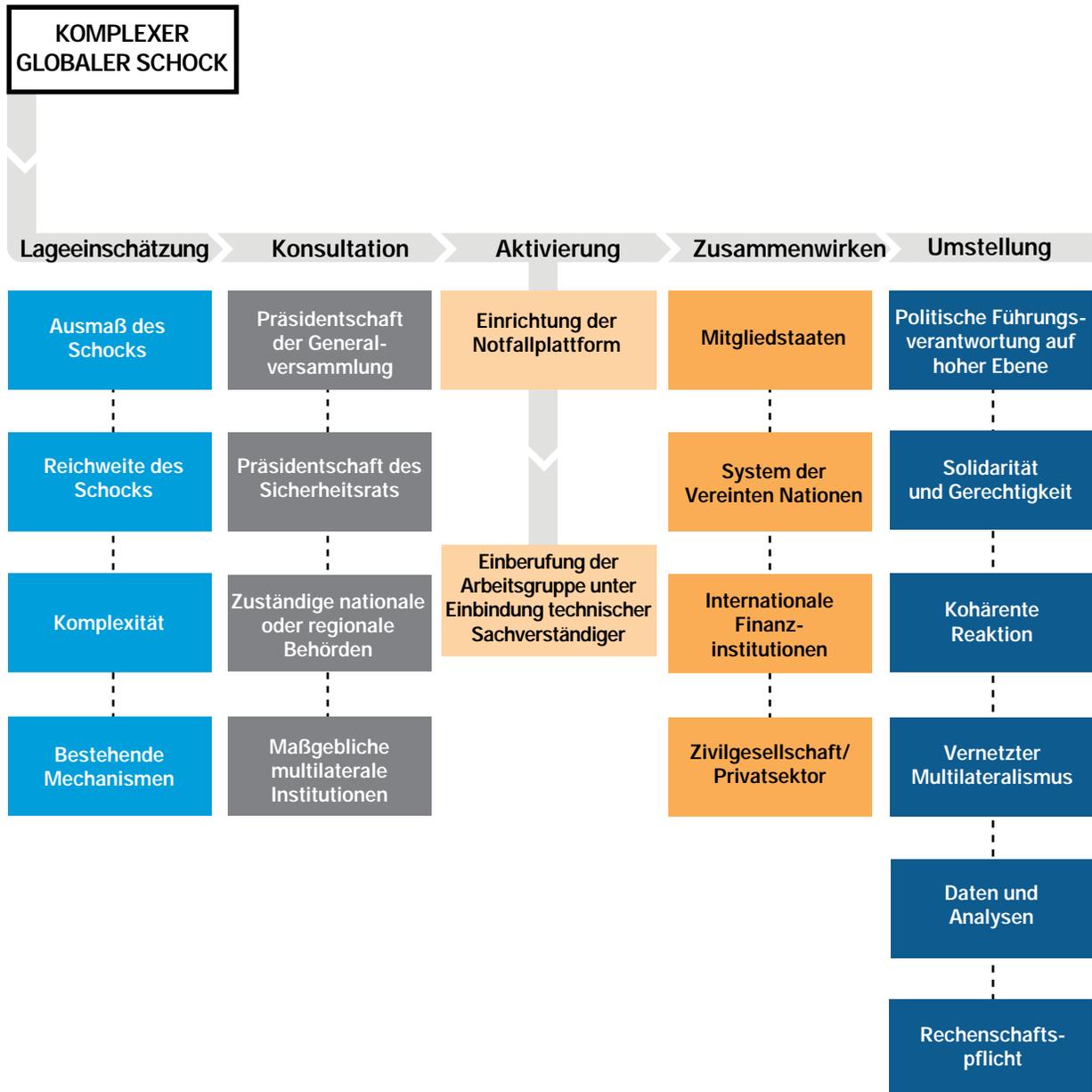
Die Notfallplattform würde die mandatsmäßige Funktion der Haupt- und Nebenorgane der Vereinten Nationen, einschließlich der Generalversammlung und des Sicherheitsrats, nicht duplizieren. Die Notfallplattform würde den Hauptorganen als Unterstützungsmechanismus dienen und sicherstellen, dass alle Hauptorgane Zugang zu den einschlägigen Daten und Analysen haben. Durch die Notfallplattform könnte das System der Vereinten Nationen die von den zuständigen Organen gefassten Beschlüsse umsetzen.

Ebenso wenig würde eine einmal eingerichtete Notfallplattform die mandatsmäßige Koordinierungs- oder Führungsrolle der Institutionen und Organe der Vereinten Nationen duplizieren. Vielmehr sollte sie auf hoher Ebene politische Unterstützung und Interessenvertretung für die täglichen operativen und koordinierenden Tätigkeiten leisten, die von den beauftragten Stellen ausgeführt werden.

MITTELAUSSTATTUNG EINER NOTFALLPLATTFORM

ABBILDUNG VII

PROZESSABLAUF UND REAKTIONSMASSNAHMEN EINER NOTFALLPLATTFORM



Empfehlungen für Mitgliedstaaten

Ich bitte die Mitgliedstaaten, meinen Vorschlag für eine Notfallplattform zu erwägen, um zur Stärkung der internationalen Reaktion auf komplexe globale Schockereignisse beizutragen. In diesem Zusammenhang empfehle ich den Mitgliedstaaten, bei der Ausarbeitung des Paktes für die Zukunft folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- a. sich an die in der Erklärung zum fünfund-siebtzigsten Jahrestag des Bestehens der Vereinten Nationen (Resolution der Generalversammlung) eingegange-

Krisen im Gesundheitsbereich, sondern auch auf andere Herausforderungen und Krisen besser vorzubereiten, zu erinnern;

- b. anzuerkennen, dass die Welt zunehmend komplexen, mehrdimensionalen globalen Schocks ausgesetzt ist, die sich gleichzeitig auf eine Vielzahl von Sektoren und Ländern auswirken, und ferner anzuerkennen, dass globale Schocks in

treten, an Komplexität gewinnen und aufgrund einer Reihe von Faktoren, etwa der verstärkten globalen Vernetzung, des technologischen Fortschritts und des Klimawandels, weitreichendere und einschneidendere Folgen haben werden;

- c. anzuerkennen, dass eine verstärkte internationale Reaktion auf globale Schocks zur Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung sowie zur Erfüllung der

Ziele im Bereich der Geschlechtergleichstellung beitragen würde;

- d. festzustellen, wie wichtig es ist, aus der internationalen Reaktion auf jüngste komplexe globale Schocks zu lernen;

- e. sich an die Resolution der Generalversammlung zu erinnern, in der die Versammlung die Initiative des Generalsekretärs zur Einberufung einer Globalen Krisenreaktionsgruppe für Ernährung, Energie und Finanzen begrüßte;

- f. anzuerkennen, dass die vielfältigen Risiken, die in Zukunft zu komplexen globalen Schocks führen könnten, eine verstärkte internationale Reaktion sowie Anstrengungen zur Risikominderung und Prävention von Schocks erfordern;

- g. anzuerkennen, dass eine verstärkte internationale Reaktion auf komplexe

um auf verschiedene Arten globaler Schocks zu reagieren, Gerechtigkeit und Solidarität zu fördern und die Kohärenz des multilateralen Systems zu gewährleisten, sowie dass sie sektorübergreifend und interdisziplinär sein, die Beteiligung maßgeblicher Akteure aus einer Vielzahl von Interessengruppen gewährleisten und zudem mit den vorhandenen Koordinierungs- und Reaktionsmechanismen kompatibel sein muss;

- h. zu beschließen, dass der Generalsekretär über eine ständige Vollmacht verfügt, im Falle eines komplexen globalen Schocks von erheblichem Ausmaß, Schweregrad und erheblicher Reichweite automatisch eine Notfallplattform einzurichten und einsatzfähig zu machen;

- i. zu beschließen, dass die Notfallplattform weder ein ständiges Organ noch eine permanente Institution wäre, sondern aus einer Reihe von Protokollen bestehen würde, die im Falle einer komplexen globalen Krise aktiviert werden könnten;
- j. zu beschließen, dass der Generalsekretär eine Notfallplattform als Reaktion auf einen globalen Schock und in Abstimmung mit der Präsidentschaft der Generalversammlung, gegebenenfalls der Präsidentschaft des Sicherheitsrats, den zuständigen nationalen Behörden und Regionalorganisationen sowie den maßgeblichen Institutionen der Vereinten Nationen, Sonderorganisationen, internationalen Finanzinstitutionen und anderen multilateralen Institutionen, die mit der

beauftragt sind, einrichtet;
- k. zu beschließen, dass der General-

- o.** darauf hinzuweisen, dass beim Beschluss über die Einrichtung einer Notfallplattform als Reaktion auf einen komplexen globalen Schock sowie bei der Tätigkeit einer Notfallplattform die Souveränität, territoriale Unversehrtheit und politische Unabhängigkeit der Staaten uneingeschränkt geachtet werden müssen;
- p.** ferner darauf hinzuweisen, dass die Reaktionsmaßnahmen anderer mit der Krisenbewältigung beauftragter Hauptorgane der Vereinten Nationen durch den Beschluss, eine Notfallplattform einzurichten, unterstützt und ergänzt würden

und dass die Einrichtung einer Notfallplattform die mandatsmäßige Funktion anderer zwischenstaatlicher Organe nicht beeinträchtigen würde;

- q.** zu betonen, dass der Beschluss über die Einrichtung einer Notfallplattform eine hochrangige politische Führungsverantwortung und Interessenvertretung als Reaktion auf einen komplexen globalen Schock gewährleisten und damit andere

Instanz(en) der V24.4 (er)9.1 (einten Nationen, die)TJETE

Schlussfolgerung

Wir leben in einer Zeit großer Unsicherheit, sind uns jedoch dessen bewusst, dass die Risiken,

Komplexität gewinnen. Einzig durch eine vertiefte internationale Zusammenarbeit können wir angemessen auf solche Schocks reagieren. Die Vereinten Nationen sind die einzige Organisation, die über eine entsprechende Tragweite und Legitimität verfügt, um die Akteure auf höchster Ebene einzuberufen und zu globalem Handeln zu mobilisieren.

Wir dürfen nicht nachlassen, das multilaterale System zu stärken, damit es künftigen Herausforderungen gewachsen ist. Mein



- 1 President of the General Assembly, "Our Common Agenda: Summary of the Thematic Consultations" (Mai 2022), auf Englisch verfügbar <http://www.un.org/pga/76/wp-content/uploads/sites/101/2022/05/Final-OCA-summary-.pdf>.
- 2 Siehe Nassim Nicholas Taleb, *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable* (New York, Random House, 2007). Deutsche Originalausgabe: *Der Schwarze Schwan: Die Macht höchst unwahrscheinlicher Ereignisse* (Hanser, München, 2008).
- 3

