

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Tätigkeiten · Nachrichten · Meinungen

Politik und Sicherheit

Abrüstung: 12. Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen, die zweite zur Abrüstungsfrage — Internationale Rahmenbedingungen lassen Erfolg ausbleiben — Kein Schlußdokument (39)

(Zur Vorbereitung der Tagung: VN 6/1981 S.215; zur ersten Abrüstungs-Sondergeneralversammlung: VN 4/1978 S.129ff.)

I. Die erste Sondergeneralversammlung (SGV) über Abrüstung zeigte in ihrem Schlußdokument vom 30. Juni 1978 (Text: VN 5/1978 S.171ff.) den Staaten in Ost und West, Nord und Süd die Notwendigkeit und Möglichkeit von Rüstungskontrolle und Abrüstung auf. Sie war die 10. SGV in der Geschichte der Weltorganisation. Die 12. SGV, zugleich die zweite über Abrüstung, sollte eine erste Zwischenbilanz ziehen. Sie war zwar, sieht man sie vom Ergebnis her, eine Enttäuschung — überflüssig war sie jedoch nicht.

Ausgangspunkt der Tagung in New York (7.6.–10.7.1982) war eine Situation, die im abschließenden Dokument (UN-Doc.A/S–12/32 v.9.7.1982) zu dem Fazit geführt hat: »Zusammenfassend kann man sagen, daß seit der Verabschiedung des Schlußdokuments im Jahr 1978 keine wesentlichen Fortschritte auf dem Gebiet der Rüstungsbegrenzung und Abrüstung erzielt wurden und sich die Lage noch weiter verschärft hat.« Weiter heißt es: »Die vergangenen vier Jahre waren Zeuge einer immer häufigeren Anwendung oder Androhung von Gewalt gegen die Souveränität und territoriale Integrität von Staaten und einer immer häufigeren militärischen Intervention, Okkupation, Annexion und Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten sowie der Verweigerung des unveräußerlichen Rechts der unter Kolonial- oder Fremdherrschaft stehenden Völker auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit.« Zur Implementierung wird weiterhin festgestellt, daß die im Schlußdokument von 1978 »festgelegten Ziele, Prioritäten und Grundsätze nicht allgemein befolgt worden« sind. Das seinerzeit vereinbarte Aktionsprogramm »blieb weitgehend unbefolgt. Einige wichtige Verhandlungen sind entweder noch gar nicht begonnen oder wieder suspendiert worden, und die Bemühungen im Abrüstungsausschuß und in anderen Foren haben nur wenig greifbare Ergebnisse gebracht.«

Diese Übersicht über die Umsetzung des Dokuments ist ernüchternd. Dennoch ist zu fragen, welche Positionen während der jüngsten SGV vertreten wurden, welche Vorschläge gemacht wurden und welche Gründe es schließlich waren, die verhinderten, daß die zweite SGV über Abrüstung nicht an den Erfolg der ersten anknüpfen konnte.

II. In der Vorbereitungsphase der Konferenz war es den in dem entsprechenden Ausschuß (Zusammensetzung: VN 2/1981 S.80) mitarbeitenden Staaten nicht gelungen, sich auf

einen Entwurf für ein umfassendes Abrüstungsprogramm zu verständigen; die Verabschiedung eines derartigen Programms sollte ursprünglich das Kernstück der Sondertagung werden. Dennoch wurden im Verlauf der SGV Standortbestimmungen vorgenommen, die es wert sind, festgehalten zu werden:

- Abrüstung sei von internationaler Sicherheit nicht zu trennen. Die nukleare Abschreckung habe da, wo sie besteht, den Frieden erhalten. Frankreich könne auf nukleare unterirdische Versuche nicht verzichten, weil dies ein wesentliches Element seiner Unabhängigkeit gefährden würde. So der französische Außenminister Claude Cheysson.

- Die Volksrepublik China sei bereit, sich zusammen mit den übrigen Atommächten dem Abbau der nuklearen Rüstung anzuschließen, wenn zuvor die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion mit der nuklearen Abrüstung begännen, indem sie die Erprobung, Verbesserung und Produktion von Kernwaffen einstellen und ihre Waffenarsenale auf die Hälfte verringern (Außenminister Huang Hua).

- Die Sowjetunion verpflichte sich, nicht als erste Kernwaffen einzusetzen. Diese Verpflichtung gelte vom Augenblick ihrer Verkündung. Die Sowjetunion erwarte, daß diese Entscheidung zu entgegenkommenden Schritten der anderen Nuklearstaaten führe (Staats- und Parteichef Leonid Breschnew, verlesen vom sowjetischen Außenminister Andrej Gromyko). Festzuhalten gilt hier auch, daß Gromyko sowjetische Zugeständnisse bei der Verifikation von Abrüstungsabkommen bei chemischen Waffen angedeutet hat.

- Der amerikanische Präsident Ronald Reagan mahnte die Großmächte, ihrer besonderen Verantwortung im Nuklearzeitalter gerecht zu werden. Das Kriegsrisiko müsse verringert werden. Deshalb hätten die USA der Sowjetunion einige konkrete Abrüstungsvorschläge gemacht.

- Nur vereinbarte Sicherheit durch vertraglich festgeschriebenes Gleichgewicht auf niedrigem Niveau biete wirkliche Stabilität. Das Gewaltverbot der UN-Charta gelte für den Einsatz aller Waffen. Wer es auf den Ersteinsatz bestimmter Waffen konzentrieren wolle, scheine zu sagen, daß es andere Kriege geben könne. Zur weltweiten Friedenspolitik gehörten auch Vertrauensbildung und Berechenbarkeit. Die Staaten müßten die Sorgen der demonstrierenden Menschen ernst nehmen. So Bundeskanzler Helmut Schmidt (Text seiner Rede: VN 4/1982 S.132ff.).

- Die meisten Sprecher aus den Entwicklungsländern kritisierten das Verhalten der Supermächte und verlangten von ihnen konkrete Abrüstungsschritte.

Von den Vorschlägen, die gemacht wurden, seien folgende festgehalten:

- Einladung durch den Bundeskanzler zu einem wissenschaftlichen Symposium über vertrauensbildende Maßnahmen im nächsten Frühjahr nach Hamburg.

- Vorschlag der Bundesrepublik Deutschland über eine Vereinbarung effektiver

Kontrollen beim angestrebten umfassenden Verbot chemischer Waffen und die Einladung zu einem zweiten internationalen Seminar über praktische Möglichkeiten solcher Kontrollen.

- Internationale Konferenz über Militärausgaben, weil, so der Vorschlag der Vereinigten Staaten, davon ausgegangen werden könne, daß Umfang und Art der Militärausgaben eines Landes für die Welt wichtige Informationen als Maßstab seiner Absichten und der Bedrohung sind, die dieses Land für seine Nachbarn darstellen könne.

Diese Vorschläge werden in den verschiedenen Gremien der Vereinten Nationen (Erster Hauptausschuß der Generalversammlung und Genfer Abrüstungsausschuß) weiterhin auf der Tagesordnung stehen. Keiner dieser Vorschläge fand im abschließenden Dokument Erwähnung. Es gelang nicht, ein Schlußdokument vorzulegen, wie bei der ersten Sondertagung über Abrüstung. Statt dessen billigte die zweite Sondertagung als »abschließendes Dokument« durch einen ohne förmliche Abstimmung ergangenen kurzen Beschluß den Bericht ihres Ad-hoc-Ausschusses, der jedoch diesem Beschluß nicht angefügt wurde und daher nicht in der Serie der Resolutionen und Beschlüsse der Generalversammlung erscheinen wird.

Als konkretes Ergebnis ist nur festzuhalten, daß sich die Staaten in zwei vereinbarten Texten über eine Erweiterung des Stipendienprogramms zu Abrüstungsfragen sowie über die Durchführung einer Weltabrüstungskampagne verständigt haben. Der Entwurf für ein umfassendes Abrüstungsprogramm wird mit den während der SGV abgegebenen Stellungnahmen an den Genfer Abrüstungsausschuß zurückverwiesen. Die übrigen Tagesordnungspunkte werden an die 37. Generalversammlung überwiesen; den Termin für eine dritte SGV über Abrüstung soll die 38. ordentliche Generalversammlung festlegen.

III. Wer trägt die Verantwortung für das Scheitern dieser SGV? Vertreter der Dritten Welt machen die beiden Supermächte für das Wettrüsten verantwortlich (die Vertreter Frankreichs und Chinas schließen sich dieser Verantwortungszuweisung an). Während für die Bundesrepublik Deutschland Henning Wegener in seiner abschließenden Wertung nüchtern und ohne Polemik sprach und als Ertrag der Debatten feststellte, daß die Staaten »mehr über die Sicherheitsvorstellung der Partner und ihre Hoffnungen in bezug auf Abrüstung und Rüstungskontrolle erfahren« hätten, machte der DDR-Vertreter Harry Ott allein die NATO und ihre »Konfrontations- und Hochrüstungspolitik« für das Scheitern verantwortlich.

Es war abzusehen, daß zu hoch gespannte Erwartungen in Enttäuschungen umschlagen würden. Dennoch wäre es verfehlt, die Konferenz allein von ihrem dürftigen Ergebnis her zu beurteilen. Immerhin hat sich inmitten einer krisenhaften Weltlage die UNO erneut als Gesprächsforum für alle bewährt. In der Substanz hat sich herausgestellt, daß es einen Zeitplan für eine umfassende Abrüstung nicht geben kann.

Die Hoffnungen auf Abrüstungserfolge konzentrieren sich jetzt noch stärker auf die — außerhalb des UN-Rahmens stattfindenden — Genfer Verhandlungen über die Verminderung strategischer Waffen (START) bzw. über nukleare Mittelstreckensysteme (INF), wie

auch auf die Wiener Truppenverminderungs-Gespräche (MBFR). Hoffnungen auf begrenzte Erfolge richten sich auch auf den Genfer Abrüstungsausschuß, der erneut einen Anlauf machen soll, um den Staaten einen neuen Entwurf für ein umfassendes Abrüstungsprogramm vorzulegen.

Dabei sollten sich die Staaten davon leiten lassen, daß ein jeder Staat ein Recht auf Sicherheit hat, wie der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Javier Pérez de Cuéllar, anläßlich der Eröffnung der Tagung unterstrichen hatte, daß »aber Sicherheit durch immer mehr Rüstung« eine gefährliche Illusion ist.

Wilhelm Bruns □

Falklandinseln (Malwinen): Streitparteien setzen auf Gewalt — Bemühungen des UN-Generalsekretärs erfolglos — Veto Großbritanniens, »irrtümliches« Veto der USA — Thema für die 37. Generalversammlung (40)

(Die folgenden Ausführungen knüpfen an den Beitrag des gleichen Verfassers, *Recht und Gewalt im Südatlantik. Der Streit um die Falklandinseln (Malwinen) als Völkerrechtsproblem*, VN 3/1982 S.77ff., an.)

Die Behandlung des Falkland-Konflikts durch den Sicherheitsrat hat nicht verhindert, daß sich die Krise weitgehend an diesem Hauptorgan der Vereinten Nationen vorbeientwickelt hat, so daß letztlich nur die Waffen Gelegenheit erhielten, ihr vorläufiges Ende herbeizuführen — unter unverhältnismäßig hohen Opfern an Menschen und Material und mit einer völlig ungewissen politischen Perspektive.

I. Am 1. April 1982 informierte Argentinien, ohne einen irgendwie gearteten Antrag zu stellen, den Rat über den Zwischenfall im Zusammenhang mit einer von Großbritannien nicht genehmigten Landung argentinischer Schrottarbeiter auf Südgeorgien (einem der Falkland-Nebengebiete) am 18. März. Großbritannien seinerseits setzte am selben Tag den Rat davon in Kenntnis, daß eine Landung argentinischer Streitkräfte auf den Falklandinseln, seit 149 Jahren in britischem Besitz, bevorstehe. Am Abend des 1. April ersuchte der Präsident des Sicherheitsrats in einer auf britischen Antrag hin einberufenen Ratssitzung beide Parteien, sich äußerste Zurückhaltung aufzuerlegen, insbesondere keine Waffengewalt anzuwenden oder sie anzudrohen und statt dessen eine diplomatische Lösung anzustreben (UN-Doc.S/14944; Text: VN 3/1982 S.106).

Während der Sitzung hatten zuvor die Vertreter der beiden Parteien ihre gegensätzlichen Positionen im Streit um die Souveränität über die Inselgruppe dargelegt. Der britische Vertreter schilderte den Hergang um die Landung der Schrottarbeiter auf Südgeorgien, die Hissung der argentinischen Flagge und die Weigerung der Regierung in Buenos Aires, sich die erforderliche Genehmigung von einem britischen Bevollmächtigten ausstellen zu lassen. Die darauf erfolgte Entscheidung des in den arktischen Gewässern patrouillierenden Kriegsschiffes »Endurance« nach Grytviken auf Südgeorgien habe dem Ziel gedient, den britischen Rechtsstandpunkt ohne Anwendung von Waffengewalt zu bekräftigen. Nach britischer Darstellung zeigte sich die Regierung Buenos Aires nicht kompromißbereit. Sie bezeichnete im Gegenteil das Vorgehen Londons als Provokation und versprach

ihren Staatsangehörigen den notwendigen Schutz. Den britischen Vorstellungen, die Krise diplomatisch zu bereinigen, erteilte die argentinische Regierung eine klare Absage. Der Vertreter Argentiniens beschränkte sich nicht auf die jüngsten Ereignisse, sondern unternahm einen ausführlichen Rückgriff in die Geschichte. Argentinien habe als Rechtsnachfolger der früheren spanischen Kolonialmacht 1823 die Souveränität über die Falklandinseln, von Buenos Aires »Las Malvinas« genannt, erlangt und den Besitz an diesen Inseln bis zur gewaltsamen Wegnahme durch Großbritannien 1833 auch tatsächlich innegehabt. London habe in der Folgezeit die argentinischen Proteste ignoriert und allen Versuchen der Regierung in Buenos Aires, den Status quo ante auf friedliche Weise wiederherzustellen, widerstanden. Auch als Argentinien 1965 die Streitfrage vor die Generalversammlung der Vereinten Nationen brachte, habe London entsprechende Entschliebungen, insbesondere die Resolution 2065(XX) (Text: VN 3/1982 S. 105 f.), in der beide Regierungen zu einer diplomatischen Lösung der Streitfrage aufgefordert worden waren, unbeachtet gelassen. Gegenüber dem von Großbritannien über fast 150 Jahre aufrechterhaltenen Zustand der Aggression stehe Argentinien das Recht auf Selbstverteidigung zu, nicht zuletzt deshalb, weil London während 16 Jahren eine Politik der Verschleppung der Verhandlungen verfolgt habe.

Einen Tag später, am 2. April, informierte der argentinische Vertreter den Sicherheitsrat über die Wiedererrichtung der argentinischen Souveränität über die Malwinen, Südgeorgien und Süd-Sandwich-Inseln in Ausübung seines Rechts auf Selbstverteidigung gegenüber den von Großbritannien verübten »Akten der Aggression«. Zu diesem Zeitpunkt lag dem Rat bereits ein von Großbritannien eingebrachter Resolutionsentwurf vor, den er am 3. April mit geringen Änderungen mit 10 Stimmen bei 4 Enthaltungen (China, Polen, Sowjetunion, Spanien) gegen die Stimme Panamas (aber mit der Stimme Guyanas, des anderen südamerikanischen Ratsmitglieds) verabschiedete (S/Res/502; Text: VN 3/1982 S.106). Darin stellt der Sicherheitsrat in der Region der Falklandinseln einen »Friedensbruch« fest — gleichbedeutend mit der Benennung Argentiniens als Aggressor — und fordert die »sofortige Einstellung der Feindseligkeiten«, den »unverzüglichen Abzug aller argentinischen Streitkräfte« von den Inseln und »eine diplomatische Lösung« des Streits unter strikter Beachtung der Ziele und Grundsätze der UN-Charta. Ein von Panama erarbeiteter Resolutionsentwurf (S/14950), der die argentinische Aggression nicht erwähnte und statt dessen Großbritannien zur Abstandnahme von Gewaltmaßnahmen aufforderte, wurde nicht zur Abstimmung gestellt.

II. Die weitere Behandlung der Krise vor dem Sicherheitsrat war gekennzeichnet einerseits durch Informationen an den Rat, in denen die Parteien sich gegenseitig die Verantwortung für die Verschärfung der Krise zuschoben, andererseits durch die Bemühungen des UN-Generalsekretärs, zwischen den Parteien diplomatisch zu vermitteln. Großbritannien hatte seine Flotte in den Südatlantik entsandt und am 12. April ein Sperrgebiet für argentinische Kriegsschiffe mit einem Radius von 200 Seemeilen um die Falklandinseln errichtet, eine Maßnahme, die am 28. April zu einer totalen See- und Luftblockade erweitert

wurde (S/14963, S/15006). Beide Maßnahmen wurden von London mit der Nichtbefolgung der Resolution 502 des Sicherheitsrats beziehungsweise mit dem Recht auf Selbstverteidigung begründet. Dem widersprach Argentinien unter Hinweis unter anderem auf die Resolution 3314(XXIX) (Text: VN 4/1975 S.120), in der die Generalversammlung eine Definition der Aggression gegeben hat, sowie darauf, daß Großbritannien nicht 8000 Meilen vom Mutterland entfernt das Recht auf Selbstverteidigung ausüben dürfe.

Die parallel dazu unternommenen Anstrengungen des UN-Generalsekretärs um eine diplomatische Überwindung der Krise zielten auf die Verwirklichung eines Stufenplans, dessen Elemente — wie von Pérez de Cuéllar am 21. Mai vor dem Rat dargelegt — folgende waren: 1) Abschluß einer Interimsvereinbarung ohne Präjudiz auf Rechte, Ansprüche und Positionen der beiden Parteien. 2) Feuereinstellung, Rückzug der Streitkräfte Argentiniens und der britischen Flotte, Aufhebung der Sperrzonen und Beendigung der Wirtschaftssanktionen, Einrichtung einer Interimsverwaltung und friedliche Streitbeilegung. 3) Gleichzeitige Verwirklichung der in Punkt 2 vorgeschlagenen Maßnahmen. 4) Rückzug in Phasen unter UN-Aufsicht. 5) Einrichtung einer Interimsverwaltung unter UN-Aufsicht und unter UN-Flagge, Einrichtung »kleiner« argentinischer und britischer Verbindungsbüros unter eigener Flagge. 6) Diplomatische Verhandlungsführung unter Aufsicht des Generalsekretärs und ohne Präjudiz in der Rechtsfrage.

Am 26. Mai verabschiedete der Sicherheitsrat seine zweite Resolution in der Falkland-Frage (S/Res/505; Text: VN 4/1982, S.148), in der der Generalsekretär einstimmig um die Fortsetzung seiner Bemühungen um eine Beilegung der Krise ersucht wird und die Parteien gedrängt werden, mit ihm kooperativ zusammenzuarbeiten, um die Feindseligkeiten zu beenden. Der Appell des Rates blieb indes unbeachtet.

Angesichts des Fortgangs der britischen Rückeroberung brachten Panama und Spanien einen Resolutionsantrag mit dem Ziel einer sofortigen Feuereinstellung ein, der am 4. Juni aufgrund ablehnender Stimmen der Vetomächte Großbritannien und Vereinigte Staaten scheiterte (S/15156/Rev.2; Text: VN 4/1982 S.148). Als Pikanterie am Rande ist zu verzeichnen, daß nur wenige Minuten nach Abgabe ihrer ablehnenden Stimme US-Botschafterin Jeane Kirkpatrick der erstaunten Runde mitteilte, ihre Regierung habe eigentlich eine Stimmenthaltung beabsichtigt. (Die Anweisung war offensichtlich zu spät eingegangen.)

III. Im weiteren Verlauf der Krise beschränkten sich die Parteien nur noch darauf, die jeweiligen militärischen Erfolge und Verluste dem Sicherheitsrat schriftlich anzuzeigen. Am 17. Juni setzte der britische Delegierte den Rat davon in Kenntnis, daß der argentinische Kampfkommandant auf den Falklandinseln ein als »Instrument of Surrender« bezeichnetes Dokument unterzeichnet habe, das die Feindseligkeiten am 14. Juni 1982 mit Wirkung von 20 Uhr 59 Ortszeit für beendet erklärt (S/15231). Am 22. Juli folgte die britische Mitteilung über die Aufhebung der Blockadezone, verbunden freilich mit einer Warnung an argentinische Kriegsschiffe und Militärflugzeuge, sich im Umkreis von 150 Seemeilen den Inseln fernzuhalten (S/15307).