Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Tätigkeiten · Nachrichten · Meinungen

Politik und Sicherheit

Stärkung der Vereinten Nationen: Die Initiative des Generalsekretärs zur 37. Generalversammlung — Bestandsaufnahme nach zwei Jahren — Neuartiger Ansatz zur Konfliktprävention (50)

Vorschläge von 1982

In seinem Bericht über die Tätigkeit der Organisation der Vereinten Nationen an die 37. Generalversammlung stellte Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar mit Nachdruck fest: Es »muß etwas geschehen, und zwar schleunigst, um unsere internationalen Institutionen zu stärken und unter Einsatz von Phantasie neue Wege zur Verhinderung und Lösung von Konflikten zu finden«. (VN 6/1982 S. 200) Als dringendstes Ziel bezeichnete er die Wiederbelebung des Charta-Konzepts der kollektiven Sicherheit.

Seine teilweise sehr konkreten Vorschläge zielen auf eine bessere Nutzung des bestehenden Instrumentariums — vor allem durch Sicherheitsrat und Generalsekretär. Beide sollen in die Lage versetzt werden, internationale Krisen bereits in ihrem Frühstadium unter Kontrolle zu bringen und zu entschärfen.

- Seine wichtigsten Vorschläge zur Stärkung des *Sicherheitsrats:*
  - — Systematischeres und früheres Eingreifen des Rates;
  - — frühzeitige Diskussionen des Rates mit den Streitparteien vor dem Ausbruch einer akuten Krise;
  - — Beobachtung potentiell gefährlicher Situationen durch Hilfsorgane des Rates;
  - — Überprüfung und Effektivierung der Verfahren des Rates mit dem Ziel, schneller und entschiedener in Krisensituationen reagieren zu können;
  - — Gewährleistung größerer Unterstützung durch alle Regierungen bei der Durchführung der Resolutionen des Rates sowie der in seinem Auftrag durchgeführten Guten Dienste und Verhandlungen mit den Streitparteien.

Als »unerläßliche Voraussetzung für den Erfolg« der Ratstätigkeit bezeichnete Pérez de Cuéllar die Verbesserung der Arbeitsbeziehungen unter seinen Ständigen Mitgliedern. Diese sind weiterhin durch den ideologisch-politischen Antagonismus zwischen der Sowjetunion und den drei westlichen Ständigen Mitgliedern nachhaltig belastet.

- Vorschläge zur Stärkung der Rolle des *Generalsekretärs* im Bereich der Friedenssicherung unter Artikel 99 der Charta (der es dem Generalsekretär ermöglicht, die Aufmerksamkeit des Rates auf seines Erachtens friedensgefährdende Entwicklungen zu lenken):
  - — Systematischer Ausbau seiner politischen Funktionen, vor allem im Bereich der stillen Diplomatie;
  - — Ausdehnung und Systematisierung seiner Zuständigkeit zur Tatsachenermittlung in potentiellen Konfliktgebieten, in enger Zusammenarbeit mit dem Sicherheitsrat.
- Vorschläge zum Ausbau *friedenssichernder Operationen:*

Untersuchung der bestehenden Möglichkeiten zur Stärkung von ›peacekeeping operations‹ durch

- — Ausweitung ihrer militärischen Befugnisse,
- — Erhöhung ihrer Wirksamkeit durch individuelle oder kollektive Garantien.

Positive Resonanz

Die erste Reaktion der UN-Mitgliedstaaten auf diese Vorschläge war einhellig positiv. Die Auseinandersetzung mit ihnen bildete einen der thematischen Schwerpunkte der Generaldebatte der 37. Generalversammlung. Eine Vielzahl von Regierungschefs und Außenministern pflichtete einzelnen oder mehreren Vorschlägen des Generalsekretärs bei oder machte sie zum Ausgangspunkt weitergehender Überlegungen. In ihrer Resolution 37/67 nahm die Generalversammlung schließlich ausdrücklich »mit Dank« Kenntnis vom Bericht des Generalsekretärs und ersuchte den Sicherheitsrat, denselben »gebührend zu berücksichtigen«.

Vertreter *aller* Staatengruppen befürworteten eine erneute (feierliche) Bekräftigung der Staatenverpflichtungen unter der Charta. Sie betonten die besondere Verpflichtung der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats. Von zahlreichen Rednern wurde der Vorrang der Charta-Prinzipien vor nationalen Interessen und Rivalitäten als anzustrebendes politisches Ziel hervorgehoben.

Schwerpunkt der *westlichen* Stellungnahmen, unter denen vor allem nordische und neutrale Staaten sehr konkrete Vorschläge machten, waren die Überlegungen von Pérez de Cuéllar zum systematischeren Eingreifen des Sicherheitsrats, zur Stärkung der Verfahren der Tatsachenermittlung und der Guten Dienste sowie zur Gewährleistung eines effektiven Tätigwerdens der UN-Hauptorgane im Frühstadium von Krisen. Vor allem truppenstellende Staaten wie Österreich, Finnland und Norwegen, aber auch andere, begrüßten die Vorschläge zur Stärkung friedenssichernder Operationen, vor allem unter dem Gesichtspunkt politischer und völkerrechtlicher Garantien.

Die Reaktion der *sozialistischen* Staaten war eher generell-zustimmender Art, wenngleich unter dem bekannten Vorbehalt der Achtung der UN-Charta: In ihrer Ablehnung jeglicher Revision der Charta sind sich die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats — nur China bildet eine gewisse Ausnahme — nach wie vor einig. Einige osteuropäische Staaten unterstützten den Vorschlag der Durchführung einer Sitzung des Sicherheitsrats auf höchster politischer Ebene.

Die Mehrzahl der *blockfreien* Staaten stellte sich vorbehaltlos hinter alle Vorschläge des Generalsekretärs. Im Mittelpunkt ihrer Äußerungen stand vor allem die Forderung nach einer Stärkung des kollektiven Sicherheitssystems (Kapitel VII der Charta), weitverbreitete Kritik am Mißbrauch des Vetorechts sowie — wenn auch vereinzelt — die Forderung der Durchführung einer Charta-Revisionskonferenz nach Art. 109. Zahlreiche Blockfreie sprachen sich für konzertierte diplomatische Bemühungen auf höchster Ebene aus und forderten größere Kooperation vor allem unter den Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats.

Stockender Fortgang 1983 und 1984

Die vielleicht bemerkenswerteste Antwort auf die Vorschläge des Generalsekretärs war ein von den *nordischen Staaten* (Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden) zirkuliertes Papier zum Thema ›Stärkung der Vereinten Nationen‹ (UN-Doc. A/38/271 v. 16.6. 1983). Das Dokument enthält eine Weiterentwicklung der Vorschläge des Generalsekretärs zur Rolle der Hauptorgane, zu den friedenssichernden Operationen sowie zu diversen Aspekten der friedlichen Streitbeilegung. Hervorgehoben wird die Bedeutung einer vollen Nutzung der politischen Funktionen des Generalsekretärs auf der Grundlage einer besseren Verständigung mit dem Sicherheitsrat. Periodische Sitzungen des Rates, möglicherweise auf Regierungsebene, werden als mögliches Mittel bezeichnet, die politische Bedeutung des Sicherheitsrats zu erhöhen, an ihn gestellte überhöhte Erwartungen durch regelmäßiges Zusammentreten abzubauen und seine Effizienz durch Erzeugung des notwendigen politischen Willens aller Ratsmitglieder zu erhöhen. Die nordischen Regierungen sprachen sich ferner für eine gezielte Nutzung des Sicherheitsmechanismus der Weltorganisation im Bereich der Konfliktverhütung aus. So soll unter anderem der mögliche Einsatz friedenssichernder Operationen bereits als Abschreckung gegenüber potentiellen Aggressionen untersucht werden. Das Papier setzt sich detailliert mit zahlreichen Einzelfragen von ›peacekeeping operations‹ auseinander.

Der Generalsekretär selbst präzisierte die generelle Zielsetzung seiner Vorschläge in seinem Jahresbericht an die 38. Generalversammlung:

»Abgesehen von der Konflikteindämmung sollte es das wichtigste Ziel des Sicherheitsrats, insbesondere seiner Ständigen Mitglieder, sein, ein wirksames gemeinsames Lösungsmodell für potentielle Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu entwickeln, durch das die Streitparteien dabei unterstützt und nötigenfalls durch Druck dazu veranlaßt werden, ihre Differenzen gerecht und auf friedlichem Wege beizulegen. Ein solches konzertiertes Lösungsmodell sollte mit beträchtlicher Überzeugungskraft und nötigenfalls praktischen Druckmitteln ausgestattet sein.« (VN 5/1983 S. 156)

Trotz großer prinzipieller Zustimmung seitens der Mehrzahl der UN-Mitgliedstaaten ist ein operatives Follow-up bislang jedoch ausgeblieben. Das gilt vor allem für den Sicherheitsrat, der sich in einer Serie von nichtöffentlichen Konsultationen 1983 und 1984 ohne Ergebnis mit den Vorschlägen des Generalsekretärs auseinandersetzte. Die Mitglieder des Sicherheitsrats kamen dabei über einen Austausch ihrer jeweiligen prinzipiellen Standpunkte zu den einzelnen Problembereichen nicht hinaus. Die starre Haltung einzelner Ständiger Mitglieder, vor allem der Sowjetunion, verhinderte bislang konkrete Re-

sultate. Ausdruck der ergebnislosen Bemühungen des Rates sind die Mitteilungen des Präsidenten des Sicherheitsrats vom 12. September 1983 (UN-Doc.S/15971) und vom 28. September 1984 (S/16760), in denen als Ergebnis von insgesamt 28 Treffen nur recht allgemeine Absichtserklärungen wiedergegeben werden.

In seinem jüngsten Bericht über die Tätigkeit der Organisation an die 39. Generalversammlung nimmt der Generalsekretär diese Tatsache mit Bedauern zur Kenntnis, wenn er darauf hinweist:

»In meinem ersten Jahresbericht vor zwei Jahren habe ich einige Vorschläge zur Beantwortung der Frage gemacht, wie man das mit der Charta geschaffene System zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit funktionsfähiger machen könnte. Der Sicherheitsrat hat sich zwar im Rahmen von ideenreichen Konsultationen viele Stunden mit diesen und ähnlichen Fragen befaßt, doch stehen konkrete Ergebnisse noch aus — zu denen der Anstoß von allerhöchster politischer Ebene erfolgen muß. Ich glaube, daß sich die Möglichkeiten der Vereinten Nationen nur dann voll ausschöpfen lassen, wenn ihre Mitglieder bereit sind, auch tatsächlich etwas zu tun, um neue Wege und Methoden zu versuchen.« (S.192 dieser Ausgabe)

Prävention internationaler Konflikte

Einen derartigen neuen Ansatz hat die Bundesrepublik Deutschland zusammen mit anderen westlichen Staaten im *Sonderausschuß für die Charta der Vereinten Nationen und die Stärkung der Rolle der Organisation* unternommen. Dazu sagte Bundesaußenminister Genscher in seiner Rede vor der laufenden Generalversammlung am 26. September:

»Wir müssen den friedensfördernden Einfluß der Vereinten Nationen stärken. . . . Wir alle wissen, wie schwer es ist, ausgebrochene Konflikte zu lösen oder auch nur einzudämmen. Deshalb müssen Konflikte schon in der Phase ihrer Entstehung entschärft werden. Dazu brauchen wir einen funktionierenden Frühwarnmechanismus, der dem Sicherheitsrat und dem Generalsekretär schnelles Handeln ermöglicht. Wir unterstützen die Vorschläge, die der Generalsekretär hierzu gemacht hat. Zusammen mit anderen Delegationen hat die Bundesrepublik Deutschland im Charta-Ausschuß Vorschläge zur ›Prävention internationaler Konflikte‹ vorgelegt.« (S.197 dieser Ausgabe)

Diese Vorschläge und Gedanken zu einem wichtigen Teilgebiet der internationalen Friedenssicherung sind in einem von der Bundesrepublik Deutschland initiierten und von Belgien, Italien, Japan, Spanien und Neuseeland miteingebrachten Arbeitspapier (UN-Doc.A/AC.182/L.38 v.17.4.1984) enthalten. Sachlich geht es in erster Linie um eine Effektivierung existierender Verfahren der relevanten UN-Organe (vor allem Sicherheitsrat und Generalsekretär) bei der frühzeitigen Ergreifung konfliktverhütender oder -eindämmender Maßnahmen. Schwerpunkte bilden die Schaffung eines funktionierenden Frühwarnmechanismus durch effiziente Tatsachenermittlung und verbesserte (Tatsachen-)Übermittlung zwischen den betroffenen UN-Organen sowie die wirksamere Nutzung und der Ausbau der Möglichkeiten stiller Diplomatie sowohl des Sicherheitsrats als auch des Generalsekretärs zusammen mit den betroffenen Staaten.

Die westliche Initiative, die auf den Ideen des Generalsekretärs aufbaut und Ergebnis intensiver Konsultationen von Delegationen aller Regionalgruppen ist, wurde von der überwiegenden Mehrzahl der im Charta-Ausschuß vertretenen Staaten als zeitgerecht begrüßt. Während der Diskussion im mit Rechtsfragen befaßten 6. Hauptausschuß der laufenden Generalversammlung fand sie weitestgehende Unterstützung bei Vertretern aller Regionalgruppen, mit Ausnahme der Sowjetunion. Diese bezeichnet trotz gegenteiliger Äußerungen der Initiatoren die Vorschläge als einen Versuch, die UN-Charta zu revidieren. Das westliche Arbeitspapier zur ›Prävention internationaler Konflikte‹ wird auf der nächsten Tagung des Charta-Ausschusses als offizielle Arbeitsgrundlage dienen. Es ist beabsichtigt, als Ergebnis der Behandlung dieses Papiers konkrete Empfehlungen der Generalversammlung zu erarbeiten.

Die Feier des 40. Jahrestages der Gründung der Vereinten Nationen am 24. Oktober 1985 wurde während er 39. Generalversammlung von vielen Staaten als besondere Motivation für verstärkte Bemühungen in dieser Richtung hervorgehoben.

Michael Schaefer □

Weltraumausschuß: Kontroverse um die Weltraumrüstung — Zurückhaltende Beteiligung der USA (51)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 6/1983 S.194f. fort.)

Die Abrüstungsthematik hat 1984 die Tätigkeit des *Ausschusses für die friedliche Nutzung des Weltraums* überschattet; sein Arbeitsgebiet ist freilich umfassender. Folgende Problemkreise wurden auf den Tagungen des Weltraumausschusses (12.–21.6. in Wien) und seiner beiden Unterausschüsse (Rechtsfragen: 19.3.–6.4. in Genf; Wissenschaft und Technik: 13.–24.2. in New York) beraten: Erkundung der Erde aus dem Weltraum; Einsatz von Weltraumgegenständen, die nukleare Energiequellen verwenden; Abgrenzung von Weltraum und Luftraum (einschließlich der Nutzung des geostationären Orbits); Wettrüsten im Weltraum. Alle genannten Themen bis auf die Frage des Wettrüstens beschäftigen den Weltraumausschuß seit geraumer Zeit; substantielle Fortschritte wurden nicht erzielt.

Wettrüsten im Weltraum: Das Mandat, sich mit der zunehmenden Militarisierung des Weltraums zu beschäftigen, war dem Weltraumausschuß von der Generalversammlung mit Resolution 38/80 vom 15. Dezember 1983 übertragen worden. Hiergegen hatten sich seinerzeit die Vereinigten Staaten gewandt, die allein die Genfer Abrüstungskonferenz für zuständig hielten. Außer den USA hatten elf weitere Staaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland, gegen die Resolution 38/80 gestimmt. Das Vorgehen der Staatenmehrheit war von der Enttäuschung darüber bestimmt, daß die Verhandlungen in der Abrüstungskonferenz über die Militarisierung des Weltraums keinerlei Fortschritte zeigten — bereits die Einsetzung einer Arbeitsgruppe bereitete Schwierigkeiten. (Es liegt allerdings seit März 1984 in Genf ein neuer Vertragsentwurf von seiten der Sowjetunion vor.) Außerdem wünschten viele Staaten, die Militarisierung des Weltraums in einem größeren Forum zu beraten.

Die Beratungen im Weltraumausschuß und seinen beiden Unterausschüssen wurden durch die Befassung dieser Gremien mit Abrüstungsfragen deutlich überschattet. So machten die Vereinigten Staaten im Unterausschuß Wissenschaft und Technik deutlich, daß sie sich nicht an einer Abrüstungsdiskussion im Weltraumausschuß beteiligen würden. Außerdem deuteten sie an, daß ihre Mitarbeit im Weltraumausschuß in Frage gestellt sei, wenn nicht für die Zukunft die Beachtung der Konsensregel gesichert wäre. Auf Expertenebene haben die USA ihre Mitarbeit bereits eingeschränkt. In der Vergangenheit waren Weltraumfragen stets im Konsens entschieden worden; die Befassung des Weltraumausschusses mit Abrüstungsfragen durch Mehrheitsentscheidung war die erste Durchbrechung dieses Prinzips.

Erderkundung: Eine Arbeitsgruppe im Unterausschuß Recht beschäftigte sich mit den Zentralfragen der Fernerkundung (internationale Verantwortlichkeit, Zugang des erkundeten Staates zu den gewonnenen Daten, Genehmigungspflicht für eine Verteilung der Daten seitens des erkundeten Staates). Konkrete Ergebnisse wurden nicht erzielt.

Verwendung nuklearer Energiequellen: Aufgabe der Arbeiten im Weltraumausschuß soll es sein, das Völkerrecht weiterzuentwickeln. Hier stehen die Erwägungen praktisch immer noch am Anfang. Einige Staaten bezweifelten, daß überhaupt eine entsprechende Ergänzung des Völkerrechts notwendig sei.

Abgrenzung Weltraum/Luftraum: Hier stehen sich verschiedene Ansätze gegenüber. Die Sowjetunion befürwortet eine vertragliche Grenzziehung bei 110 km Höhe. Demgegenüber hielten andere Staaten eine Grenzziehung für unnötig, während eine dritte Gruppe einen funktionalen Ansatz befürwortete. Hinsichtlich des geostationären Orbits wurde teilweise betont, es handele sich hier um ein begrenztes Nutzungsgut eigener Art; insofern sei eine Regelung unter dem Prinzip des gemeinsamen Erbes der Menschheit erforderlich. Demgegenüber wiederholten die Äquatorialstaaten ihren schon früher vertretenen Standpunkt, daß die Verwaltung des geostationären Orbits nicht international, sondern auf nationaler Basis, nämlich durch sie, erfolgen solle. Auch insoweit erfolgte keine Annäherung der Standpunkte.

Rüdiger Wolfrum □

Wirtschaft und Entwicklung

UNIDO IV: Uneinigkeit über die Ursachen der Krise — Keine neuen Finanzierungsquellen erschlossen (52)

(Vgl. auch Dietrich Kebschull, Entwicklungsländer-Industrialisierung bleibt dringlich. Denkpause nach dem Scheitern von UNIDO III, VN 3/1980 S.83ff.; Peter Herrmann, Industrialisierung: Die Illusionen sind verflogen. Die UNIDO vor der Umwandlung ist eine Sonderorganisation, VN 1/1984 S.6ff.)

I. Die einzige nennenswerte Gelegenheit für den Nord-Süd-Dialog im wirtschaftlichen Bereich stellte im laufenden Jahr die *Vierte Generalkonferenz der Organisation der Ver-*