

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Tätigkeiten · Nachrichten · Meinungen

Politik und Sicherheit

Vertrauensbildende Maßnahmen: Erfolg einer deutschen Initiative — Richtlinienkatalog durch Abrüstungskommission verabschiedet — Nicht alle Divergenzen beseitigt (29)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 3/1980 S.93 fort. Vgl. auch Alois Mertes, Die Welt soll sicherer werden. Vertrauensbildende Maßnahmen und Verbot chemischer Waffen — Initiativen der Bundesrepublik Deutschland in den Vereinten Nationen und in der Genfer Abrüstungskonferenz, VN 5/1984 S.149ff.)

In ihren langjährigen Bemühungen um die Entwicklung eines weltweit wie regional anwendbaren Konzepts Vertrauensbildender Maßnahmen (VBM) im Rahmen der Vereinten Nationen hat die Bundesrepublik Deutschland nunmehr ein wichtiges Ergebnis erreicht: Die Abrüstungskommission hat auf ihrer letzten Tagung vom 5. bis 23. Mai 1986 in New York — die unter deutschem Vorsitz stattfand — einen Katalog von Richtlinien für VBM (UN-Doc.A/41/42 (Annex II) v. 23.6.1986) verabschiedet.

I. Mit dieser Initiative hat die Bundesregierung das Konzept in eine weltweite Diskussion eingeführt, das in der 1975 unterzeichneten Schlussakte von Helsinki seinen ersten Niederschlag gefunden hat. Das »Dokument über vertrauensbildende Maßnahmen und bestimmte Aspekte der Sicherheit und Abrüstung« ist Teil des ersten der drei »Körbe« der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). In diesem Dokument vereinbarten die 35 Teilnehmerstaaten zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens insbesondere die vorherige Ankündigung größerer militärischer Manöver und — auf freiwilliger Basis — den Austausch von Manöverbeobachtern. Der gesamteuropäischen Zielsetzung der Schlussakte entsprechend, wurde als Anwendungsbereich dieser VBM das europäische Territorium der Teilnehmerstaaten vereinbart. Lediglich für Staaten, deren Territorium sich über Europa hinaus erstreckt, wurde eine Sonderregelung getroffen: Diese Staaten sind zur Ankündigung von größeren Manövern nur verpflichtet, soweit sie in einem Gebietsstreifen von 250 km Breite entlang ihrer Grenze zu anderen KSZE-Teilnehmern stattfinden.

In der seit dem 17. Januar 1984 laufenden Stockholmer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE) strebt der Westen die Verwirklichung einer neuen Stufe des Prozesses der Vertrauensbildung in Europa an. Es geht darum, »neue, wirksame und konkrete Schritte« zur Festigung des Vertrauens und der Sicherheit in Europa zu vereinbaren, die inhaltlich über das in Helsinki Vereinbarte hinausgehen und in ganz Europa vom Atlantik bis zum Ural anzuwenden sind. Dieses Mandat soll die KVAE bis zum 19. September 1986 erfüllen.

II. Die Bundesrepublik Deutschland hat dem

Konzept der Vertrauensbildenden Maßnahmen und den Möglichkeiten seiner Nutzung für den Abbau von zwischenstaatlichen Spannungen von Anfang an große Bedeutung beigemessen. Sie hat daher das Ergebnis von Helsinki zum Anlaß genommen, auch für die Anwendung dieses Konzepts in anderen Regionen der Welt zu werben.

Zusammen mit einer Reihe westlicher Staaten erreichte sie zunächst, daß die Empfehlung von »Maßnahmen... zur Schaffung von Vertrauen zwischen den Staaten« in das Schlußdokument der ersten UN-Sondergeneralversammlung über Abrüstung (Text: VN 5/1978 S.171ff.) aufgenommen wurde. Durch die von der Bundesrepublik Deutschland initiierte und nahezu einstimmig angenommene Resolution 91B der nachfolgenden 33. Generalversammlung (Text: VN 1/1979 S.34) wurde das Thema auf die Tagesordnung des Weltforums gesetzt.

In den Jahren 1980 und 1981 folgte die Erarbeitung einer breit angelegten Studie der Vereinten Nationen zum Thema VBM durch eine Gruppe von 16 Regierungssachverständigen, in der alle drei großen Gruppierungen — West, Ost und Ungebundene — vertreten waren. Den Vorsitz führte der Experte der Bundesregierung. Die Studie wurde im Konsens angenommen (UN-Doc. A/36/474 bzw. UNPubl. E.82.IX.3, deutsch als UN-Text 29 der DGVN erschienen). Die Zielsetzung des VBM-Konzepts wurde darin wie folgt formuliert:

»... den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu stärken und zur Entwicklung von Vertrauen, besserem Verständnis und beständigeren Beziehungen zwischen den Völkern beizutragen und dadurch die Voraussetzungen für eine fruchtbare internationale Zusammenarbeit zu schaffen oder zu verbessern. Das Ziel Vertrauensbildender Maßnahmen liegt mit anderen Worten darin, zur Verringerung oder, in einigen Fällen, sogar zur Beseitigung der Ursachen von Mißtrauen, Furcht, Spannungen und Feindseligkeiten beizutragen, die sämtlich bedeutsame Faktoren der Fortsetzung der internationalen Aufrüstung in verschiedenen Regionen und letzten Endes im weltweiten Maßstab darstellen. Ein zweites Ziel besteht darin, Vertrauen dort zu stärken, wo es bereits besteht.«

Ferner wird ausgeführt, VBM sollten — ohne selbst schon Abrüstungsmaßnahmen darzustellen — Verhandlungen über Rüstungskontrolle und Abrüstung (einschließlich der Verifikation) sowie die Beilegung internationaler Streitigkeiten und Konflikte erleichtern und dadurch die Sicherheit benachbarter und nicht-benachbarter Staaten stärken.

III. Als nächstes befaßte die Bundesregierung die Abrüstungskommission der Vereinten Nationen (UNDC), ein allen Mitgliedstaaten offenstehendes Gremium, das den Auftrag hat, durch vorbereitende Erörterung ihr zugewiesener Themen im Konsensverfahren der abschließenden Diskussion im 1. Hauptausschuß der Generalversammlung vorzuarbeiten. Hier war es Ziel der Bundesregierung, den mit der Studie von 1981 erreichten weltweiten Konsens über Ziele, Merkmale und Anwendungsmöglichkeiten von VBM für die Praxis nutzbar zu machen. Im Mai 1983

führte die Bundesregierung ein von ihr erarbeitetes Konzept für VBM-Richtlinien in die UNDC ein.

Dieser deutsche Vorschlag für ein weltweit und regional anwendbares Konzept von VBM wurde 1983 und 1984 von der UNDC eingehend erörtert. Dabei plädierten die Ungebundenen dafür, außer militärischen VBM auch Maßnahmen zur Vertrauensbildung im politischen, wirtschaftlichen, rechtlichen und sozialen Bereich einzubeziehen. Der Osten verlangte, daß auch die spezifische vertrauensbildende Funktion deklaratorischer Maßnahmen (beispielsweise Verzicht auf Ersteinsatz von Kernwaffen) anerkannt werden sollte; ferner weigerte er sich, die vom Westen besonders betonte Bedeutung von Offenheit und Transparenz im militärischen Bereich für die Vertrauensbildung anzuerkennen. Während bei der UNDC-Jahrestagung 1984 eine Verständigung mit den Ungebundenen erreicht werden konnte, blieben die Meinungsverschiedenheiten mit dem Osten — die auch für die KVAE Bedeutung besaßen — bestehen. Konsens wurde deshalb nur über Teile des deutschen Richtlinienentwurfs erreicht.

Nach einer (insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung bei der KVAE eingelegten) Pause wurde die Behandlung des Themas bei der UNDC-Jahrestagung im Mai 1986 wieder aufgenommen. Den Vorsitz führte der Leiter der Delegation der Bundesrepublik Deutschland, Botschafter Henning Wegener. Diesmal konnte über eine große Zahl offengebliebener Punkte des Entwurfs Einigung erzielt und der Text schließlich in einer Fassung verabschiedet werden, die auch die Billigung der östlichen Staaten fand. Dies wurde dadurch ermöglicht, daß die verbleibenden Divergenzen im Text zum Ausdruck gebracht wurden.

IV. Der erste Teil des von der UNDC verabschiedeten Textes enthält grundsätzliche Feststellungen zu Ursprung und Definition des VBM-Konzepts, der zweite die eigentlichen »Richtlinien für geeignete Formen von vertrauensbildenden Maßnahmen und ihre Anwendung«, untergliedert nach Grundsätzen, Zielen, Charakteristika, Durchführung sowie Möglichkeiten der Weiterentwicklung. Zu den Fragen, zu denen die UNDC-Debatte im Konsens abgeschlossen werden konnte, gehören vor allem

- die Abgrenzung zwischen VBM und Abrüstung: »VBM dürfen weder Ersatz noch Vorbedingung für Abrüstungsmaßnahmen sein, noch dürfen sie die Aufmerksamkeit von ihnen ablenken.«
- die Einbeziehung nicht-militärischer VBM: »Vertrauen reflektiert eine ganze Gruppe von miteinander verbundenen Faktoren sowohl militärischen als auch nicht-militärischen Charakters, und eine Vielzahl von Ansätzen ist notwendig, um Furcht, Besorgnis und Mißtrauen zwischen Staaten zu überwinden und sie durch Vertrauen zu ersetzen.«
- der Zusammenhang von regionalen und globalen VBM: »Regionale und globale Ansätze sind nicht kontradiktorisch, sondern eher komplementär und miteinander verbunden. Angesichts der Wechselwirkung zwischen globalen und regionalen Vorgängen trägt Fortschritt in einem Bereich zu Fortschritten auch im anderen Bereich bei.«
- der Zusammenhang und die Abgrenzung

von VBM und Verifikation: Vertrauensbildende Maßnahmen können die Verifizierung von Rüstungskontrollvereinbarungen erleichtern; sie können aber Verifikationsmaßnahmen nicht ersetzen.

V. Die beiden zentralen Differenzpunkte zwischen West und Ost sind im Abschnitt »Charakteristika« in Gestalt einer synoptischen Gegenüberstellung der beiderseitigen Auffassungen festgehalten.

Zu der Frage, ob auch Maßnahmen deklaratorischen Charakters als VBM angesehen werden können oder nicht, heißt es in dem der westlichen Auffassung Ausdruck gebenden Entwurf des Vorsitzenden, daß Absichtserklärungen und Versprechungen für die Zukunft konkrete und nachprüfbare Schritte der Vertrauensbildung nicht ersetzen können. Nach dem östlichen Textvorschlag sind dagegen politische Verpflichtungserklärungen und einseitig erklärte Maßnahmen zur Förderung von Abrüstung und Vertrauensbildung als wichtige weiterführende Hilfen anzusehen.

Zur ebenfalls kontroversen Frage der Transparenz ist vom Vorsitzenden festgehalten, daß Vertrauensbildung die Vermittlung verlässlicher Informationen umfassen muß, insbesondere im Hinblick auf konkrete Abrüstungsverhandlungen. Dagegen betont der östliche Text lediglich den möglichen Nutzen eines Austauschs von Informationen. Dieser dürfe jedoch nur in organischem Zusammenhang mit spezifischen Maßnahmen der Abrüstung und Vertrauensbildung stattfinden und dürfe keine Voraussetzung dafür darstellen. Im Konsensstil des Textes wird jedoch hinsichtlich deklaratorischer Schritte Übereinstimmung insoweit vermerkt, als sich Ernsthaftigkeit und Glaubwürdigkeit von VBM erst durch konsequente Anwendung über einen längeren Zeitraum erweisen könnten. In bezug auf Absichtserklärungen ohne Verpflichtungscharakter, die eine vertrauensvolle Atmosphäre zu schaffen geeignet sind, wird ihre Fortentwicklung zu konkreteren Vereinbarungen über spezifische Maßnahmen vorgeschlagen.

Der Begriff der Transparenz ist im Konsensstil des Textes nicht enthalten. Es wird jedoch festgestellt, daß es das Ziel der VBM sei, die Ursachen von Mißtrauen, Furcht, Mißverständnissen und Fehlkalkulationen im militärischen Bereich auszuschalten und damit Ursachen des Rüstungswettlaufs zu beseitigen.

VI. In der einleitenden Erklärung äußert sich die Abrüstungskommission zuversichtlich, daß die in zwei Punkten verbliebenen Divergenzen zu einem späteren Zeitpunkt beseitigt werden können. Sie stellt fest, daß diese Divergenzen die Zielsetzung (thrust) der Richtlinien nicht beeinträchtigen, und drückt die Erwartung aus, daß sie im Gegenteil zur Konzentration der Debatte in den Vereinten Nationen auf die zentralen Fragen beitragen werden.

Die Abrüstungskommission hebt ferner die in den Richtlinien enthaltene Feststellung hervor, wonach diese Teil eines dynamischen Prozesses sind. Künftige Erfahrungen mit der praktischen Anwendung von VBM könnten eine spätere konzeptionelle Fortentwicklung der Richtlinien notwendig machen.

Die bevorstehende 41. Generalversammlung wird nach üblichem Verfahren den diesjährigen UNDC-Bericht und damit auch den Richtlinienkatalog zu den VBM durch Kon-

sensbeschluß annehmen. Für die im Text selbst vorgesehene Weiterentwicklung der Richtlinien muß ein Überprüfungsverfahren beschlossen, also die UNDC mit einem entsprechenden neuen Auftrag versehen werden. Hier bleibt jedoch zunächst das Ergebnis der KVAE in Stockholm abzuwarten.

Friedrich Ruth □

Wirtschaft und Entwicklung

IFAD: Langwierige Auseinandersetzung um die Lastenverteilung — Bescheidener Umfang der Wiederauffüllung des Fonds — Frühzeitige Vorbereitung der nächsten Runde (30)

(Vgl. auch den Beitrag des Verfassers: Streit um die zweite Auffüllung des IFAD. Behalten die Vereinigten Staaten ihre führende Rolle?, VN 1/1985 S.11ff.)

Der Fortbestand des vor zehn Jahren gegründeten, speziell auf die Förderung der ländlichen Armen ausgerichteten Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD) ist erst einmal gesichert. Aufgrund des Beharrens der USA, die Staaten der Organisation der Erdöl-exportierenden Länder (OPEC) als Geber stärker in die Pflicht zu nehmen, als diese verkraften zu können glaubten, war zeitweise sogar mit dem Kollaps dieser auf einer Gruppenverfassung beruhenden Sonderorganisation der Vereinten Nationen gerechnet worden. Der nach mehreren Verhandlungsrunden gefundene Kompromiß, demzufolge die Staaten der Kategorie I (westliche Industrieländer) 60 vH und die der Kategorie II (OPEC-Länder) 40 vH der gemeinsam aufzubringenden Mittel tragen sollen, geht nicht zuletzt auf einen Vermittlungsvorschlag der Staaten der Kategorie III (die jetzt 109 Entwicklungsländer umfaßt) zurück.

I. Ende Juli 1986 sollte die Resolution zur zweiten Auffüllung (1985–1987) des IFAD in Kraft treten. »Vorzugsweise« bis zu diesem Zeitpunkt sollten die in der Mitgliedsgruppe I zusammengeschlossenen 20 OECD-Staaten wie die 12 OPEC-Staaten (Gruppe II) Beitragserklärungen in Höhe von mindestens 50 vH der Beitragsverpflichtung der jeweiligen Gruppe hinterlegen. Während es die OECD-Staaten zu diesem Zeitpunkt auf rund 62 vH — kurz darauf sogar etwa 70 vH — brachten, hatte sich bei ihren Partnern lediglich Indonesien (3,75 vH) verpflichtet. Damit steht die Wirksamkeit der Resolution weiterhin aus.

Schon die — im Konsens angenommene — abschließende Resolution der 9. Tagung des Gouverneursrats im Januar 1986 zur Auffüllung des Fonds war mit erheblicher Verspätung zustande gekommen. Sie war zudem mit einem Volumen von 484 Mill Dollar (Gruppe I: 276 Mill Dollar; Gruppe II: 184 Mill; Gruppe III: 24 Mill) weit unter den Erwartungen geblieben.

Die vorangegangene erste Auffüllung (1981–1983) hatte noch ein Volumen von rund 1,1 Mrd Dollar aufzuweisen, das dann allerdings um ein weiteres Jahr gestreckt werden mußte. Von einer etwa gleich hohen Auffüllung, wiederum für drei Jahre, gingen beide Hauptgebergruppen zu Beginn der Verhandlungen zur zweiten Auffüllung aus. Von Anfang an stritt man sich jedoch um das Verhältnis der Beiträge der beiden Gruppen zueinander. Der schließlich im Verhältnis 60 zu

40 (gegen 58 zu 42 der ersten Auffüllung) aufgeteilte Auffüllungsbeitrag der Gruppen I und II von 460 Mill Dollar spiegelt die über den zweieinhalbjährigen Verhandlungszeitraum drastisch sinkenden Erdöleinnahmen der OPEC-Staaten wider sowie die wenig flexible Haltung der USA, nach der die OECD-Gruppe jeweils anteilig der Absenkung des OPEC-Beitrages zu folgen hatte.

II. Unter den zehn größten Beitragszahlern befinden sich sechs OECD-Staaten: 1. USA (79 Mill Dollar); 4. Japan (26 Mill Dollar); 5. Bundesrepublik Deutschland (25,6 Mill Dollar); 7. Frankreich (21 Mill Dollar); 8. Italien (17 Mill Dollar) und 10. Kanada (15 Mill Dollar). Von der in der Auffüllungsresolution eröffneten Möglichkeit, sich in Sonderziehungsrechten des Internationalen Währungsfonds (SZR) zu verpflichten, hat nur die Bundesrepublik Gebrauch gemacht. Dem Fonds, der seine Darlehen in SZR vergibt, kommt diese Form der Werterhaltung der Beiträge zugute. Alle anderen Mitglieder der Gruppe I haben sich in ihrer Landeswährung verpflichtet (Gruppe II sämtlich in US-Dollar), wobei als Referenzzeitraum für die Berechnung des Wertes in US-Dollar der durchschnittliche monatliche Kurs der Monate Juli bis Dezember 1985 vereinbart wurde.

Die Hauptlast der OPEC-Gruppe trägt mit 72 Mill Dollar nach wie vor Saudi-Arabien als zweitgrößter Geber. Wohl mit Rücksicht auf die lateinamerikanische Klientel des Fonds hat sich Venezuela mit 28 Mill Dollar auf den 3. Platz geschoben, gefolgt von Kuwait (Nr. 6), das mit 25 Mill Dollar fast so viel wie die Bundesrepublik beiträgt. Der Iran — nach den Vereinigten Staaten größtes und wichtigstes Gründungsmitglied des Fonds — beteiligt sich nicht; jedoch wird ihm und anderen potentiellen Gebern (gedacht ist etwa an die EG) eine Beteiligungsmöglichkeit offengehalten. Zur ersten Auffüllung hatte der Iran zwar einen Betrag zugesagt, dann jedoch keine Beitragsurkunde hinterlegt. Von Libyen, das sich entsprechend verhielt, liegen Zusagen vor, diesmal seinen Verpflichtungen nachzukommen. Der mit dem Iran im Krieg befindliche Irak machte bisher lediglich bei den Ziehungen auf seine hinterlegten Schuldscheine Schwierigkeiten, so daß der Exekutivrat des Fonds die irakischen Beiträge zur Zeit als nicht realisierbar bewertet.

Die Auffüllungsresolution eröffnet die Möglichkeit, eigene Leistungen bei Nichteinhaltung der Verpflichtungen anderer Mitgliedsstaaten einzuschränken. Eintreten könnte, daß die USA bei ausbleibender libyscher Beitragsurkunde oder Schuldscheinen entsprechend reagieren beziehungsweise daß OECD-Staaten bei verzögerter Leistung der USA eigene Leistungen einbehalten.

An Beiträgen aus Kategorie III sind die 10 Mill Dollar Brasiliens hervorzuheben (davon 6 Mill in Hartwährung), die 1,75 Mill Dollar Mexikos (zuzüglich 95 Mill Pesos), die 1,8 Mill Dollar Chinas, die 1,5 Mill Dollar Pakistans (davon 0,6 Mill in Hartwährung) sowie die je 1 Mill Dollar Argentinens und Sri Lankas.

Das von 323 Mill SZR (1981) über 206 Mill SZR (1984) auf 137 Mill SZR (1985) gefallene Arbeitsprogramm des Fonds wird sich 1986 aufgrund vorzeitiger Auffüllungsleistungen von OECD-Staaten sowie sonstigen Einkünften zumindest auf dieser Höhe halten können, jedoch in den Folgejahren — im Rahmen der ordentlichen Auffüllung — voraussichtlich nicht übermäßig steigen. Ein gewis-