

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Tätigkeiten · Nachrichten · Meinungen

Politik und Sicherheit

42. Generalversammlung: Gorbatschow-Initiative für umfassendes System der internationalen Sicherheit — Neues Denken, konventionelle Praxis — Sicherheitspolitische Konsequenzen des INF-Abkommens (1)

Während ›Perestrojka‹ und ›Glasnost‹ schon seit geraumer Zeit feste Bestandteile des politischen Sprachgebrauchs sind, gewinnt der die sowjetische Politik heute gleichermaßen kennzeichnende, von KPdSU-Generalsekretär Michail Gorbatschow geprägte Begriff des ›Neuen Denkens‹ erst langsam Konturen. Nun hat er in Gestalt eines sowjetischen Vorstoßes zur Schaffung eines umfassenden internationalen Systems für Frieden und Sicherheit auch die Vereinten Nationen erreicht. Die Behandlung dieser Initiative in der 42. Generalversammlung — die einen Vorläufer auf der 41. Tagung hatte und zur Verabschiedung der in allgemeinen Wendungen zu positivem Tun aufrufenden Resolution 42/93 (Text: S.36f. dieser Ausgabe) führte — bot jedoch zunächst nur ein Beispiel vom Widerstreit zwischen solcherart Neuem Denken und einem aus dem UN-System hinlänglich bekannten alten Handeln.

›Prawda‹-Artikel und UN-Resolution

Gorbatschow selbst hatte, mit dem Wind des Beinahe-Erfolges von Reykjavik im Rücken und der zunehmenden Wahrscheinlichkeit des Abschlusses eines Abkommens über Mittelstreckenwaffen (Intermediate-range Nuclear Forces, INF) mit den USA vor sich, die Initiative mit einem umfangreichen persönlichen Artikel in der ›Prawda‹ vom 17. September 1987 eingeleitet (›Realität und Garantien für eine sichere Welt‹, deutsch als Nr.14 der Reihe ›Zur Diskussion gestellt‹ der DGVN). Er ging dabei von eben dem von ihm postulierten Neuen Denken aus, nämlich der, wie er schrieb,

›Erarbeitung (eines) neuen politischen Denkens, ... (das) von einer realistischen Sicht auf unsere Umgebung und die Geschehnisse um uns herum, auf uns selbst (durchdrungen ist). Es zeichnet sich aus durch eine unvoreingenommene Einstellung zu den anderen und das Verständnis der eigenen Verantwortung und Sicherheit. Neues Denken — das ist zugleich Beseitigung der Kluft zwischen Wort und Tat.«

Unter solchem Vorzeichen subsumiert Gorbatschow dann unter die von ihm im weitesten Sinne verwendeten Oberbegriffe ›Frieden‹ und ›Sicherheit‹ so ziemlich alle bedeutenden Probleme, welche die Vereinten Nationen mittel- und langfristig beschäftigen — als da sind Kernwaffen und militärische Sicherheit, Weltwirtschaftsordnung und Schuldenkrise, Ernährungsprobleme, Umweltschutz, Menschenrechte, Terrorismus undsofort — und präsentiert zu all diesen Problemkreisen neben vielen altbekannten sowjetischen Positionen eine ganze Reihe von neuen Überlegungen und Anregungen. Und all dies wiederum gruppiert sich um den

Kerngedanken des Artikels, unter einer Art Schirmherrschaft der Vereinten Nationen ein System von Mechanismen zur militärischen Friedenssicherung und Konfliktbeherrschung zu entwickeln. Die Initiative Gorbatschows präsentierte sich so mit weitreichender Zielsetzung und hohem Anspruch. Das Vorgehen der Sowjetunion auf der 42. Tagung der Generalversammlung zur Umsetzung vor allem des Gedankens der Friedenssicherung durch neue Mechanismen in eine Entschließung blieb dann allerdings weit hinter solchem Anspruch zurück. Das Bemühen geriet nach der Art holpriger und unflexibler Sowjetdiplomatie, für welche es im UN-System immer wieder Beispiele gibt. Der Resolutionsentwurf wurde von der Sowjetunion und ihren Verbündeten im maßgeblichen 1. Hauptausschuß kurzfristig und dazu noch in einer veralteten Fassung eingebracht, obwohl bereits bekannt geworden war, daß eine neue Fassung existierte. Eine wirkliche Konsultation mit anderen Delegationen kam kaum zustande. Bis zur Ankunft des maßgeblichen Mannes aus Moskau — in diesem Falle des Vizeaußenministers Petrowski — konnten die östlichen Delegationen (wieder einmal) zu strittigen Fragen und Unklarheiten nur Unverbindliches beisteuern. Besagter Vizeaußenminister aber kam erst zwei Tage vor der Abstimmung im Ausschuß nach New York. All dies trug, wie nicht anders zu erwarten, mehr zu Unklarheit und Verunsicherung bei, als daß es das sowjetische Anliegen gefördert hätte. So wurde die Resolution zwar, wie schon von Anfang an nach den in derlei Fällen üblichen Mehrheitsverhältnissen abzusehen war, angenommen, doch blieb das Abstimmungsergebnis zugunsten der am 7. Dezember mit 76 Ja und 12 Nein bei 63 Enthaltungen angenommenen Resolution 42/93 beträchtlich hinter der Stimmenzahl (+109; -2: Frankreich, Vereinigte Staaten; = 46) für die vergleichbare, ebenfalls auf sowjetische Initiative verabschiedete Resolution 41/92 (›Schaffung eines umfassenden Systems des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit‹) im Jahr zuvor zurück. Dabei war vor allem die Zunahme der Stimmenthaltungen bei den Blockfreien bemerkenswert. Kennzeichnend war die Erklärung des Delegierten eines kleinen Drittweltstaates, der sich der Stimme enthalten hatte, zu seiner Stimmabgabe. Er meinte, daß die Initiative zwar das Neue Denken einer Supermacht reflektiere, der Text der Resolution aber zu unklar sei. So klappte zwischen der weit ausgreifenden Idee vom Neuen Denken und einer breit angelegten Initiative gegenüber dem UN-System einerseits und dem eingreifenden Vorgehen der Sowjetunion in diesem System andererseits eine nicht unbeträchtliche Lücke. Anscheinend konnten Personal und Apparat dem zügigen Höhenflug des KPdSU-Generalsekretärs noch nicht so recht folgen. Im Ost-West-Kontext markierte die Abstimmung

wieder einmal klare Verhältnisse. Kein Staat des westlichen Bündnisses stimmte für die Resolution. Von besonderem Interesse aus deutscher Sicht ist das Abstimmungsverhalten der zwölf EG-Staaten — dies um so mehr, als die im allgemeinen und so auch hier im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit der Zwölf (EPZ) mit dem Ziel einer Harmonisierung der nationalen Standpunkte durchgeführten Konsultationen mit ihrem Ergebnis nie so wie etwa die Beratungen in der NATO oder in der EG unter dem Zwang der Herstellungsstellung oder zumindest der Demonstration von Einigkeit nach außen stehen und die Konsultationsergebnisse der EPZ daher die Unterschiede zwischen den nationalen Positionen gelegentlich recht deutlich werden lassen. Je sechs der Zwölf stimmten gegen die Resolution beziehungsweise enthielten sich der Stimme. Gegen die Resolution stimmten sechs im Westen gelegene und damit von der Geographie sicherheitspolitisch begünstigte EG-Staaten, unter ihnen, was nicht überrascht, die Kernwaffenstaaten Großbritannien und Frankreich. Der Stimme enthielten sich das neutrale Irland, das NATO-Mitglied besonderer Art Spanien und die am östlichen Rand des NATO-Gebietes gelegenen und damit von der Geographie her sicherheitspolitisch weniger begünstigten EG-Staaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland.

Nationale Interessen treten hervor

In Europa und innerhalb der NATO wird ein Trend zu einer verstärkten Rückbesinnung auf nationale Interessenlagen erkennbar. Er wurde belebt durch das INF-Abkommen zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion, mit dem die Wasserscheide zwischen dem bisherigen Bilateralismus der Blöcke und einem sich entwickelnden Bilateralismus der beiden Supermächte überschritten wurde. Für Europa scheint die Zeit der Konfrontation von zwei mehr oder weniger integrierten, vereinheitlichten oder zusammengefaßten Staaten-Blöcken zu Ende zu gehen und eine Zeit eines bilateralen Interessenausgleichs zwischen den beiden Supermächten zu beginnen.

Die Konfrontation der von den Supermächten geführten Blöcke in Europa hatte sich im Laufe der Zeit zu einem relativ stabilen System militärischer und politischer Sicherheit entwickelt, und dies nicht zuletzt auch durch die diesem System immanente Verleugnung, Zurücknahme, Unterdrückung, Kontrolle oder blockkonforme Kanalisierung nationaler Interessen in Ost- und in Westeuropa. Nun ist mit dem INF-Abkommen ein wesentliches Einzelteil aus der militärischen Struktur dieses Systems herausgenommen worden. Die Herausnahme weiterer Teile durch weitere Abkommen wird folgen. Wie aber bei einer auf einem stabilen Regal festgefügtten Bücherreihe immer mehr Bände ins Wanken geraten, je mehr einzelne Bände man aus der Reihe herausnimmt, so wird auch das bisherige Gesamtsystem von Ost und West auf diesem Wege immer wackeliger werden, und es wird — mangels eines Entwurfs für eine umfassende und allseitig akzeptable Alternative — an die Stelle der entnommenen Teile des Systems mehr und mehr ein militärisches und/oder politisches Vakuum treten. Von ihm

sind unmittelbar, zumindest zunächst, nicht die beiden Supermächte, sondern deren Verbündete in Europa berührt. Es ist daher zualtererst deren Aufgabe, sich um das Vakuum zu kümmern und dafür zu sorgen, daß es durch Vereinbarungen aufgefüllt wird, welche die Chance bieten, das alte System schrittweise durch ein neues System des Ausgleichs nicht nur zwischen den Supermächten, sondern auch zwischen den Europäern selbst abzulösen. Zu hoffen bleibt somit, daß die verstärkte Rückbesinnung auf nationale Interessen bei den Europäern zu der Schlußfolgerung führt, daß sie mehr als bisher selbst einen Beitrag zum Interessenausgleich zwischen Ost und West in Europa leisten müssen. In diesem Sinne wird vor allem für die über einen größeren Freiraum verfügenden Westeuropäer in allen Fragen der Sicherheitspolitik und der Ost-West-Beziehungen ein Neues Denken westeuropäischer Provenienz erforderlich. Der Tellerrand eines gemeinsamen Agrar- oder auch Binnenmarktes dürfte dafür als Horizont allerdings nicht ausreichen.

Die Bundesrepublik Deutschland ist dabei durch die außenpolitischen Parameter, die ihre Existenz bestimmen, besonders gefordert. Positiv ist daher zu werten, daß interne Widerstände gegen einen Beginn Neuen Denkens bei uns durch die späte, aber eindeutige Zustimmung der Bundesregierung zum INF-Abkommen und durch das späte, aber eindeutige Ergebnis des Besuchs des bayerischen Ministerpräsidenten in Moskau beseitigt werden konnten. Ein deutsches Neues Denken ist dies alles jedoch noch nicht.

Die sich abzeichnende Veränderung der politischen Landschaft in Europa kann nicht ohne Auswirkungen auf die Zusammenarbeit innerhalb des UN-Systems bleiben. Speziell kommt hinzu: Kann das beiderseitige Neue Denken der beiden Supermächte für Europa die Gefahr mit sich bringen, daß hier ein sicherheits- und ost-west-politisches Vakuum entsteht, so kann es für die Vereinten Nationen die Chance bringen, das Vakuum zu füllen, das sich in dem gegenwärtigen krisenhaften Zustand des UN-Systems manifestiert. Das akute finanzielle Stadium dieses Zustandes war zwar durch die Beitragszurückhaltungen der beiden Supermächte ausgelöst worden. Angebahnt aber hatte sich der derzeitige Zustand schon lange vorher durch die von den beiden Supermächten angeführte Ost-West-Konfrontation und die durch diese verstärkten Nord-Süd-Spannungen sowie durch das immer stärkere Hervortreten nationaler und regionaler Einzelinteressen. Auf solchem Wege mußte die Stärkung eines gemeinsamen Willens der Staatengemeinschaft zur gemeinsamen Bewältigung der dem UN-System gestellten großen Aufgaben auf der Strecke bleiben. Der sich abzeichnende bilaterale Interessenausgleich zwischen den Supermächten und der damit zu erhoffende Abbau von Spannungen nicht nur zwischen diesen beiden Mächten, sondern auch innerhalb der Staatengemeinschaft insgesamt ist eine Chance für die Vereinten Nationen.

Bundesaußenminister Genscher — in realistischer Einschätzung dessen, was uns umgibt und was um uns herum vorgeht, immer

bemüht, die Feineinstellungen deutscher Außenpolitik mit den Realitäten in Einklang zu halten — hatte für die deutsche Position bereits vor einem Jahr in einer grundsätzlichen Rede vor dem »Europäischen Managementforum« in Davos kurz und bündig befunden, man müsse Gorbatschow »beim Wort nehmen«. Inzwischen hat er neue deutsche Denkbereitschaft in die Vereinten Nationen hinein signalisiert. Nur wenige Tage nach der Veröffentlichung des »Prawda«-Artikels von Gorbatschow stellte er seiner Rede vor der 42. Generalversammlung der Vereinten Nationen (Text: S.14ff. dieser Ausgabe) den Satz voran: »Wir beginnen diese Generalversammlung mit hoffnungsvollen Zeichen für ein neues Denken im West-Ost-Verhältnis und bei der Abrüstung.« Und er fügte im weiteren Verlauf der Rede hinzu: »Neues Denken, beflügelt von der Erkenntnis, daß wir nur gemeinsam und nicht gegeneinander überleben können, bestimmt immer mehr das Handeln.« — In einem Namensartikel zur Jahreswende bekräftigte der Außenminister erneut seine Forderung nach einem »neuen Denken in den West-Ost-Beziehungen«. Die generelle Linie ist somit für die deutsche Außenpolitik vorgegeben. Es gilt nun, ihr mit konkreten Schritten zu folgen.

Neue Akzente sowjetischer Außenpolitik

Betrachtet man die sowjetische UN-Initiative, so wie sie von Gorbatschow präsentiert wurde, etwas näher, so entsteht zunächst der Eindruck, daß sie sicher (auch) dem Bemühen dienen soll, für die Sowjetunion das seit der Invasion in Afghanistan aus diesem Grund (aber auch aus einigen weiteren Gründen) in den Vereinten Nationen verlorene Terrain zurückzugewinnen. Manches in dem Artikel von Gorbatschow dient denn auch der Festigung sowjetischer Positionen, wie etwa die Forderung nach einem Recht der Völker »auf einen sozialen Status quo«. Doch wäre es zu kurz gegriffen, wollte man die Initiative insgesamt auf solche Zielsetzungen reduzieren. Sicher wird man nicht annehmen können, daß die sowjetische Führung die Wahrung nationaler Interessen nun zugunsten eines radikalen Altruismus aufgegeben hätte. Sicher geht es bei der Initiative zunächst auch nur um einen Zeitungsartikel und eine einzelne Resolution. Doch sind neue Orientierungen in der sowjetischen Außenpolitik unverkennbar. Und zu registrieren ist, daß sich die Sowjetunion seit der Initiative Gorbatschows gegenüber den Vereinten Nationen beim INF-Abkommen mit ihrer dreifachen Zustimmung zur Vernichtung einer ganzen Waffenkategorie, zu einem in diesem Punkte asymmetrischen Verfahren und zu einem Kontrollverfahren beim Wort hat nehmen lassen, womit sie sozusagen auch die »Kluft zwischen Wort und Tat« überbrückt hat.

Der sowjetischen UN-Initiative wird man nur gerecht werden und mit ihr im Interesse einer fruchtbaren Zusammenarbeit innerhalb des UN-Systems nur sinnvoll umgehen können, wenn man versucht, sie Punkt für Punkt zu klären und nach Möglichkeit zu konkretisieren. Und die Gedanken der Initiative werden sich nur in dem Maße verwirklichen lassen, in dem sich die Sowjetunion beim Wort nehmen lassen wird. Um nur ein Beispiel zu neh-

men: Der Vorschlag Gorbatschows, einen Sonderfonds für humanitäre Zusammenarbeit innerhalb der Vereinten Nationen mit Beiträgen auf der Grundlage der Herabsetzung der Rüstungsausgaben einzurichten, kann sinnvollerweise wohl nur aufgenommen werden, wenn gleichzeitig die grundsätzliche Frage der (bisher verweigerten) sowjetischen Beteiligung an humanitären Bemühungen der Vereinten Nationen, etwa im Bereich des Hohen Flüchtlingskommissars, geklärt wird.

Letzten Endes kann der Begriff des Neuen Denkens — gleichgültig, ob westlicher oder östlicher Provenienz — nur Sinn und Bedeutung haben, wenn er für eine Umwertung der Werte der Konfrontation in Werte des friedlichen Interessenausgleichs, des Kompromisses und der Kooperation steht. Für den Bereich der Vereinten Nationen muß die Ausrichtung auf die Zielsetzung dieser Organisation der Staatengemeinschaft und auf die Erzielung von mehr Konsens bei der Behandlung von deren großen Problemen hinzukommen. Unter diesem Gesichtspunkt ist es von zweitrangiger Bedeutung, von welcher Seite und unter welchen politischen, ideologischen und personellen Konstellationen eine Initiative zu solch Neuem Denken ergriffen wird oder ergriffen worden ist. Entscheidend ist und bleibt, daß die für das Zusammenleben der Staatengemeinschaft unverzichtbare Organisation der Vereinten Nationen für die ihr gestellte Aufgabe — die Probleme, die von einzelnen Staaten nicht gelöst werden können, im Rahmen des UN-Systems kooperativ zu bewältigen — gestärkt wird. In diesem Sinne ist Neues Denken immer und allenthalben gefragt.

Hans Arnold □

Abrüstung und Entwicklung: Konferenz — Selbstausschluß der USA — Schlußdokument verabschiedet — Unzufriedenheit trotz Konsens(2)

(Vgl. auch Lutz Köllner, Rüstung und Unterentwicklung. Bemerkungen aus makroökonomischer Sicht, VN 4/1987 S.117ff.)

I. Rein zahlenmäßig sind Beziehungen zwischen Rüstung und Unterentwicklung nicht zu übersehen: Militärausgaben von weltweit etwa einer Billion Dollar steht die etwa gleich hohe Schuldenlast der Dritten Welt gegenüber, während die öffentliche Entwicklungshilfe nur ein Fünfundzwanzigstel dieser Summe ausmacht. Der näheren Untersuchung dieses (Miß-)Verhältnisses diene die *Internationale Konferenz über den Zusammenhang zwischen Abrüstung und Entwicklung* vom 24. August bis zum 11. September 1987 in New York, die auf eine Anregung des französischen Präsidenten Mitterrand zurückging. Die Generalversammlung hatte den Gedanken in ihrer Resolution 39/160 vom 17. Dezember 1984 aufgegriffen, einen Vorbereitungsausschuß eingesetzt und die Abhaltung für 1986 in Paris ins Auge gefaßt. Die Vorbereitungsarbeiten förderten jedoch tiefgreifende Divergenzen zutage, die schließlich dazu führten, daß die Konferenz mit einjähriger Verspätung am Sitz der Vereinten Nationen zusammentrat.

Das Mandat der Konferenz gliederte sich in drei Aufgaben: