(Text: VN 4/1988 S.118ff.) dafür die Formel gefunden, es bedürfe eines »konstruktiven Parallelismus« zwischen einer UN-Abrüstungsdebatte, die die Realitäten zur Kenntnis nimmt, und Verhandlungen, die die Impulse der globalen Erörterung im UN-Rahmen aufgreifen und umsetzen. Hoffnungsvolle Ansätze dafür existieren.

Enno Barker □

Friedenssichernde Operationen: Sonderausschuß der Generalversammlung besteht seit 25 Jahren – Wechselnder Erfolg – Vielfältige Anregungen (25)

Nicht erst im Zusammenhang mit den jüngsten weltpolitischen Entwicklungen ist das Interesse an den friedenssichernden Maßnahmen (peace-keeping operations) der Vereinten Nationen – in der UN-Charta nicht vorgesehen und gleichwohl eine der bedeutendsten Leistungen der Weltorganisation auf dem Gebiet der internationalen Sicherheit – erheblich gestiegen. Vor mittlerweile einem Vierteljahrhundert hat die UN-Generalversammlung hierzu ein Nebenorgan eingerichtet; seiner wenig bekannten Geschichte soll an dieser Stelle nachgegangen werden.

I. Im Gefolge der ersten, durch die Kontroverse um die Kosten der UN-Operation im Kongo (ONUC) verursachten Finanzkrise der Vereinten Nationen wurde am 18.Februar 1965 durch Resolution 2006(XIX) der Generalversammlung der *Sonderausschuß für friedenssichernde Operationen* geschaffen. Sein Auftrag bestand in der »umfassenden Überprüfung der gesamten Frage der friedenssichernden Operationen in allen ihren Aspekten«. Der Ausschuß (gegenwärtige Zusammensetzung: VN 4/1990 S.156) nahm seine Arbeit am 26.März 1965 auf und konnte zu Beginn einige beachtliche Fortschritte erzielen, nicht zuletzt, da die kontroverse Frage der Anwendbarkeit des Artikels 19 der Charta der Vereinten Nationen – er legt den Verlust des Stimmrechts bei Beitragsrückstand im Umfang von zwei Jahresbeiträgen fest – im Zusammenhang mit der Finanzierung der Sinai-Friedenstruppe (UNEF I) und der ONUC ausgeklammert wurde.

Was die umfassende Überprüfung der friedenssichernden Operationen in allen Aspekten betraf, schlugen UN-Generalsekretär U Thant und der Präsident der Generalversammlung, Alex Quaison-Sackey (Ghana), eine Reihe von allgemeinen Richtlinien vor, die in der Folge allen Mitgliedstaaten zur Stellungnahme übermittelt wurden. Die Richtlinien – es handelte sich lediglich um Vorschläge, über die dann keine Einigung erzielt werden konnte – legten die primäre Verantwortung des Sicherheitsrats für friedenssichernde Operationen fest; falls jedoch der Rat an der Ausübung seiner primären Verantwortung gehindert sei und keine Entscheidung treffen könne, könne die Generalversammlung die Frage mit entsprechenden Empfehlungen an den Sicherheitsrat zurückverweisen. Falls die Generalversammlung diese Empfehlungen mit Zweidrittelmehrheit beschließe, werde erwartet, daß das Gewicht dieser Empfehlung auf den Sicherheitsrat entsprechenden Einfluß habe (die Sowjetunion lehnte diese Umgehung des Sicherheitsrats entschieden ab). Die Finanzierung der friedenssichernden Operationen solle im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen erfolgen, und die Generalversammlung und der Sicherheitsrat sollten diesbezüglich zusammenarbeiten. Verschiedene Finanzierungsmethoden wie Sondervereinbarungen zwischen den beteiligten Parteien, freiwillige Beiträge, Pflichtbeiträge oder Kombinationen dieser Elemente waren vorgesehen. Für den Fall der Finanzierung durch Pflichtbeiträge sollte ein besonderer Beitragsschlüssel ausgearbeitet werden, der unter anderem die besondere Verantwortung der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, den Grad, in dem bestimmte Staaten für die Situation, die zu einer friedenssichernden Operation führt, verantwortlich sind, und die wirtschaftliche Kapazität der Mitgliedstaaten, insbesondere der Entwicklungsländer, berücksichtigen sollte. So war unter anderem vorgesehen, daß die eine friedenserhaltende Maßnahme befürwortenden Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats mit 70 vH zur Finanzierung beitragen sollten, wobei 50 vH der Kosten auf die Vereinigten Staaten entfallen wären. Eine Entscheidung über kostspielige friedenssichernde Operationen sollte nur nach Prüfung der finanziellen Auswirkungen derselben getroffen werden. Der UN-Generalsekretär sollte gemäß Artikel 13.1 der Finanzordnung der Vereinten Nationen einen Bericht über die administrativen und finanziellen Implikationen vorlegen.

II. Nach Ausarbeitung dieser informellen Richtlinien und Entspannung der Finanzkrise der Vereinten Nationen verfiel der Ausschuß in Routine; die grundlegenden Differenzen zwischen Ost und West über die Kompetenzen des UN-Generalsekretärs bei friedenssichernden Operationen und über die Nützlichkeit verbindlicher Richtlinien konnten nicht beigelegt werden. Die 5.Sondergeneralversammlung ersuchte im Mai 1967 den Sonderausschuß, insbesondere Finanzierungsfragen sowie die Frage, welche Einrichtungen, Dienste und Personal die Mitgliedstaaten freiwillig für friedenssichernde Operationen zur Verfügung stellen könnten, zu untersuchen. Hierzu wurde 1968 vom Ausschuß eine aus 13 Mitgliedern bestehende Arbeitsgruppe eingesetzt, welche eine vorläufige Studie über UN-Militärbeobachter erarbeitete. Die 23.Generalversammlung 1968 ersuchte den Ausschuß, hierüber einen umfassenden Bericht sowie einen Sachstandsbericht über seine sonstige Tätigkeit vorzulegen – ein Aufruf, den sie 1969 wiederholte. 1970 wies die Generalversammlung den Ausschuß an, seine Arbeit hinsichtlich der Militärbeobachter zu intensivieren und andere Ansätze zu untersuchen, um seinem Mandat, eine Regelung der friedenssichernden Operationen im Einklang mit der UN-Charta zu finden, nachzukommen. Zum ersten Mal unterstrich die Generalversammlung die Bedeutung vereinbarter Richtlinien zur Stärkung der Effektivität der friedenssichernden Operationen und forderte den Ausschuß auf, seine Arbeit zu beschleunigen.

Obwohl der Sonderausschuß noch keine Einigung über allgemein akzeptable Richtlinien erzielt hatte, erwies sich seine Arbeit bei der Schaffung der UNEF II durch den Sicherheitsrat (Resolution 340(1973)) als ungemein wertvoll. Die grundlegende Verantwortung des Rates für friedenssichernde Operationen wurde explizit anerkannt. In dem Bericht des Generalsekretärs über die Aufstellung der UNEF II an den Sicherheitsrat sind folgende Prinzipien festgehalten, denen der Rat in seiner Resolution 341(1973) zustimmte: Ernennung des Kommandanten durch den Generalsekretär mit Zustimmung des Sicherheitsrats und Verantwortung des Kommandanten gegenüber dem Generalsekretär. Als neue Elemente kamen hinzu: Berücksichtigung einer ausgewogenen geographischen Zusammensetzung der Truppe; Anwendung von Gewalt nur zur Selbstverteidigung; laufende Information des Sicherheitsrats durch den UN-Generalsekretär; die Kosten fallen unter Art.17 Abs.2 der UN-Charta und sind von den Mitgliedstaaten nach einem in Ziffer 2 der Resolution 3101 (XXVIII) der Generalversammlung festgelegten Schlüssel zu tragen.

Trotz der im Sicherheitsrat erzielten Einigung und des dem Sonderausschuß erteilten Mandats, die Richtlinien für friedenssichernde Operationen fertigzustellen, verlief die Tagung 1974 ohne Ergebnis. Die Vereinigten Staaten begannen damals zu argumentieren, daß die vom Sicherheitsrat beschlossenen UNEF-II-Richtlinien auch für andere Operationen herangezogen werden sollten und der Ausschuß sich auf die Erörterung praktischer Maßnahmen wie zum Beispiel die Designierung nationaler Truppenkörper, die Ausbildung oder die Bereitstellung moderner technischer Hilfsmittel konzentrieren oder aber seine Arbeiten einstellen sollte. Die blockfreien Staaten waren jedoch in der Lage, eine Beendigung der Arbeit des Sonderausschusses zu verhindern; sie vermochten nicht nur dessen Mandat zu verlängern, sondern konnten dieses 1976 in Resolution 31/105 auch auf die »Behandlung von konkreten Einzelfragen im Zusammenhang mit der praktischen Durchführung von friedenssichernden Operationen« ausdehnen.

Die Tagung im Jahre 1977 brachte keine Fortschritte. Immerhin legten Österreich und einige weitere Staaten ein Arbeitspapier vor, das schon viele Elemente enthält, über die dann 1989 Einigung erzielt werden konnte: Aufstellung von Bereitschaftstruppen, Abhaltung von Ausbildungskursen und deren Unterstützung durch die Vereinten Nationen. Die Arbeitsgruppe des Sonderausschusses erarbeitete »Formulierungen für Artikel betreffend Richtlinien für friedenssichernde Operationen« aus, die unter anderem die Errichtung von Aus-

schüssen des Sicherheitsrats für einzelne friedenssichernde Operationen vorsahen; diese Ausschüsse sollten aus den fünf Ständigen Mitgliedern und fünf nichtständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats sowie fünf truppenstellenden Staaten bestehen. Als auch 1978 kein Fortschritt erzielt wurde, nahm die Generalversammlung auf Initiative der Blockfreien Resolution 33/114 an; diese Entschließung, die unter anderem das Prinzip der Zustimmung der Gastländer, eine ausgewogene geographische Zusammensetzung und die kollektive finanzielle Verantwortung der UN-Mitglieder festhielt, bedeutete für viele Jahre ein Ende der substantiellen Arbeiten des Sonderausschusses. In der Folge kam es dann auch zu friedenssichernden Operationen außerhalb des UN-Rahmens (MNF auf dem Sinai und in Libanon, jüngst der Einsatz der ›ECOWAS Monitoring Group‹ (ECOMOG) durch die Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten in Liberia; die Entsendung von Kontingenten nach Saudi-Arabien und von Marineeinheiten an den Golf beruht – derzeit noch – auf den Entscheidungen einzelner Staaten beziehungsweise den Beschlüssen des Gipfels der Arabischen Liga und bilateralen Ersuchen Saudi-Arabiens), die freilich nicht ohne weiteres dem mittlerweile klassischen UN-Modell entsprechen.

Im Mittelpunkt der Kontroverse stand die Frage, wie weit neben dem Sicherheitsrat auch der Generalsekretär Verfügungsgewalt über UN-Truppen erhalten sollte – die UdSSR war im Gegensatz zur heutigen Position damals an einer starken Beschränkung interessiert –, sowie unterschiedliche Auffassungen über die Nützlichkeit verbindlicher Richtlinien, gegen die sich die USA aussprachen, die aber von der Sowjetunion bejaht wurden, um die Zuständigkeit des Sicherheitsrats klarzustellen.

III. Nachdem der Sonderausschuß zuletzt 1981 dreimal zusammengetreten war, wurde 1983 ein neuer Versuch zu dessen Reaktivierung unternommen. Ägypten legte einen gegen die Stimmen des damaligen Ostblocks angenommenen Text vor – verabschiedet als Resolution 38/81 –, der in die Substanz ging und Grundsätze für friedenssichernde Operationen aufzählte, obwohl es darüber zu keiner Einigung gekommen war. Der Sonderausschuß wurde unter anderem aufgefordert, seine Bemühungen um die Erarbeitung vereinbarter Richtlinien für friedenssichernde Operationen und die Behandlung besonderer Fragen zur Durchführung derselben (praktische Maßnahmen) fortzusetzen. Auf österreichische und britische Anregung sollte er sich auch dringend mit der finanziellen Lage der Operationen befassen. Die Resolution 38/81 war weiterer gedeihlicher Arbeit im Sonderausschuß nicht förderlich, so daß dieser vorerst nicht zusammentrat.

Der Ausschuß traf sich dann am 13.September 1985 informell; 1986 und 1987 hielt er gar keine Tagung ab. Die 39., 40. und die 41.Generalversammlung beschlossen ohne förmliche Abstimmung Prozeduralresolutionen, die das Mandat des Sonderausschusses erneuerten. Die Revitalisierung begann bei der 42.Generalversammlung 1987, als Finnland einen substantiellen Resolutionstext vorschlug, während Nigeria als Vorsitzender des Sonderausschusses an der gewohnten Prozeduralresolution festhalten wollte. Hierzu mag beigetragen haben, daß Nigeria sich seit 1983 nicht mehr an friedenssichernden Operationen beteiligt hatte und seine Interessen nicht berührt waren. Nach längeren Konsultationen kam es zu einem österreichisch-nigerianischen Kompromißtext, der sowohl prozedurale als auch substantielle Elemente enthielt und der als Resolution 42/161 ohne förmliche Abstimmung angenommen wurde. Nach de facto fünfjähriger Inaktivität trat der Sonderausschuß am 10.Februar und 25.August 1988 wieder zusammen; wegen fortdauernder Divergenzen über seine Tagesordnung kam es weder zur Einsetzung einer Arbeitsgruppe noch zur Verabschiedung von Empfehlungen. Immerhin hielt das Leitungsgremium des Ausschusses, informell ergänzt durch die vier dem Ausschuß angehörenden Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, sechs Runden informeller Konsultationen ab und erörterte dabei finanzielle Aspekte der friedenssichernden Operationen, Veröffentlichungen der UN zu diesem Thema, die Frage der Kompilation eines Registers über für friedenssichernde Operationen verfügbare Truppen und Aspekte der logistischen Unterstützung.

Der weitere Verlauf des Jahres 1988 brachte dann eine Reihe von neuen Entwicklungen: Im August kam es zur Schaffung der Militärischen Beobachtergruppe der Vereinten Nationen für Irak und Iran (UNIIMOG); die Sowjetunion legte zu Beginn der 43.Generalversammlung ein Aidemémoire zur Stärkung der UN mit weitreichenden Vorschlägen für friedenssichernde Operationen vor, die auf eine Umkehr jahrelang vertretener Positionen hinausliefen; das Nobelkomitee gab am 29.September die Verleihung des Friedensnobelpreises an die UN-Friedenstruppen bekannt, und die Operationen im Südlichen Afrika (UNAVEM, UNTAG) wurden vorbereitet. In der einvernehmlich angenommenen Resolution 43/230 über die Finanzierung der UNIIMOG beschloß die Generalversammlung nicht nur die Bereitstellung von Mitteln für diese friedenssichernden Operationen, sondern forderte den UN-Generalsekretär auch auf, auf dem Wege über den Beratenden Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ) der 44.Generalversammlung insgesamt fünf Studien über folgende Aspekte friedenssichernder Operationen vorzulegen:

- Auswirkungen einer verbesserten administrativen Koordination der verschiedenen friedenssichernden Operationen der Vereinten Nationen;
- Ausarbeitung von Vorschlägen und Kriterien für die Abstellung von Zivilisten durch die Regierungen;
- Analyse der Probleme in der Anfangsphase der friedenssichernden Operationen und Lösungsvorschläge, einschließlich der Errichtung eines Fonds;
- Durchführbarkeit und Rentabilität der Schaffung eines Reservebestandes bei Fernmelde- und anderem Gerät;
- Übersicht (im Zusammenhang mit einem Bericht über die standardisierten Kostenerstattungssätze) über Hintergrund und Entwicklung der Kostenerstattung an Mitgliedstaaten, die den UN Truppen für friedenssichernde Operationen zur Verfügung stellen.

Mit dieser Resolution hatte die Generalversammlung, allerdings noch nicht unter einem eigenen Tagesordnungspunkt, sich in Anbetracht der ständig steigenden Zahl und damit auch der Aufwendungen für friedenssichernde Operationen (die jährlichen Kosten hierfür haben mittlerweile die Höhe des regulären UN-Haushalts überschritten) mit konkreten Fragen der friedenssichernden Operationen befaßt. Erst auf ihrer 44.Tagung hat die Generalversammlung dann zum ersten Mal unter einem separaten Tagesordnungspunkt allgemeine Fragen der Finanzierung von friedenssichernden Operationen behandelt. Damit fanden die Aktivitäten des Sonderausschusses eine Ergänzung durch die der Generalversammlung und 1990 auch des Sicherheitsrats.

IV. Während der 43.Generalversammlung wurde China in den Sonderausschuß aufgenommen; weiterhin wurden alle UN-Mitgliedstaaten in Resolution 43/59 aufgerufen, dem UN-Generalsekretär bis zum 1.März 1989 ihre Ansichten über friedenssichernde Operationen, insbesondere wie diese effektiver gestaltet werden könnten, mitzuteilen, und dieser aufgefordert, dem Sonderausschuß eine Kompilation dieser Stellungnahmen vorzulegen. Diese Resolution stellte auch mit Befriedigung die Wiederaufnahme der Tätigkeit des Sonderausschusses fest. Damit war der Weg frei für eine Aufnahme der substantiellen Arbeit des Sonderausschusses im Jahre 1989. Der Aufforderung, dem Generalsekretär Stellungnahmen zu den friedenssichernden Operationen zu unterbreiten, kamen 21 Staaten, darunter Spanien namens der Europäischen Gemeinschaften, nach. Der Sonderausschuß hielt 1989 vier Sitzungen ab und setzte eine allen Mitgliedern offene Arbeitsgruppe ein, an der 19 Staaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland (nach Zulassung durch den Sonderausschuß), als Beobachter teilnahmen. Diese Arbeitsgruppe erstellte eine Kompilation der Stellungnahmen, die als Arbeitsgrundlage diente. Auf der Tagung wurde Einvernehmen über folgende Punkte erzielt:

- Einrichtung eines Registers beim UN-Generalsekretär, welches Personal, Material, technische Ressourcen und Dienstleistungen verzeichnen soll, das die Staaten freiwillig zur Verfügung stellen;
- Erstellung einer Studie darüber, welche Aufgaben Zivilisten übertragen werden könnten;
- Vornahme eines Erfahrungsaustauschs über die Teilnahme an friedenssichernden Operationen;
- Durchführung nationaler Ausbildungs-

programme auf der Grundlage eines von den UN herauszugebenden Handbuchs;
- Bekräftigung der Forderung, daß die Staaten ihre Pflichtbeiträge zur Gänze und rechtzeitig zahlen sollen, und Aufruf zu freiwilligen Beiträgen;
- Notwendigkeit der Unterstützung von friedenssichernden Operationen durch die Gaststaaten und interessierte Parteien;
- Ausarbeitung eines Modellabkommens für Vereinbarungen über die Rechtsstellung der Friedenstruppen (status-of-forces-agreements);
- Abschluß der Arbeiten zu einheitlichen Verfahrensregeln;
- Neuauflage des Buches ›The Blue Helmets‹;
- Fortführung der Debatte über mögliche neue Anwendungsbereiche für friedenssichernde Operationen und deren Weiterentwicklung auch in anderen Foren.

Über Vorschläge zum letzten Punkt konnte allerdings keine Einigung erzielt werden; so schlug Kanada eine Studie über den Einsatz von Hochtechnologie bei friedenssichernden Operationen vor. Andere Vorschläge betrafen die Diversifizierung der Finanzierung (Gedanke des Nutznießerprinzips), die Stärkung des UN-Sekretariats, eine regelmäßige Rotation von Kontingenten verschiedener Staaten zwischen bestehenden Operationen, die Überprüfung ihrer Notwendigkeit und Effektivität, ihren Einsatz im Dienste der Verifikation (Abrüstungsabkommen) beziehungsweise für humanitäre Aktionen und zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und der Nuklearpiraterie.

V. Der der 44.Generalversammlung vorliegende Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen enthielt ein umfangreiches Kapitel über friedenssichernde Operationen. Dieser stellte unter anderem fest, daß die »Finanzierung der Friedenssicherung ... eine lange und nicht sehr ruhmvolle Geschichte (hat)« (VN 5/1989 S.164). Die 44.Generalversammlung verabschiedete zur Frage der umfassenden Überprüfung aller Teilaspekte des Fragenkomplexes der friedenssichernden Maßnahmen ihre Resolution 44/49, in der der Generalsekretär aufgerufen wurde, den Mitgliedstaaten relevante Informationen über die Erfordernisse für friedenssichernde Operationen der Vereinten Nationen zur Verfügung zu stellen; die im Sonderausschuß diskutierte Idee eines Registers wurde aufgegriffen und der Generalsekretär ersucht, auf der Grundlage der Antworten der Mitgliedstaaten ein Register über die von diesen zur Verfügung gestellten Ressourcen in personeller, materieller und technischer Hinsicht zu erstellen. Die Mitgliedstaaten wurden darüber hinaus aufgerufen, ihre bei der Teilnahme an friedenssichernden Operationen gewonnenen Erfahrungen auszutauschen und regionale und internationale Seminare über friedenssichernde Operationen abzuhalten. Sie wurden auch ermutigt, nationale Trainingsprogramme für militärisches und ziviles Personal einzurichten, und der UN-Generalsekretär wurde aufgefordert, ein Ausbildungshandbuch vorzubereiten. Erstmals finden sich in der Resolution auch ein Hinweis auf die Notwendigkeit einer sicheren finanziellen Basis für friedenssichernde Operationen der Vereinten Nationen und ein Aufruf an die Mitgliedstaaten, ihre Pflichtbeiträge zur Gänze und rechtzeitig zu bezahlen sowie auch freiwillige Beiträge zu leisten. Von den Vorschlägen des Sonderausschusses wurden die zur weitestgehenden Unterstützung von friedenssichernden Operationen durch Gaststaaten und zum Abschluß von Abkommen über die Rechtsstellung der Truppen zwischen diesen und den Vereinten Nationen aufgegriffen, und der UN-Generalsekretär wurde ersucht, ein solches Modellabkommen ausarbeiten zu lassen. Dieser sollte des weiteren bis zur 45.Generalversammlung eine auf den letzten Stand gebrachte Version des Buches ›The Blue Helmets‹ mit einer Zusammenfassung der Praxis der friedenssichernden Operationen der Vereinten Nationen veröffentlichen (erschienen im September 1990 als UN-Publikation E.90.1.18). Die Generalversammlung beschloß weiterhin, die Teilnahme von Beobachtern aus Mitgliedstaaten an der Arbeit des Sonderausschusses, auch an den Sitzungen seiner Arbeitsgruppen, zu ermöglichen. Mit 20 operativen Ziffern war Resolution 44/49 ungewöhnlich lang und detailliert.

Daneben verabschiedete die Generalversammlung unter dem zum ersten Mal aufgenommenen Tagesordnungspunkt ›Verwaltungs- und haushaltstechnische Aspekte der Finanzierung der Friedensoperationen der Vereinten Nationen‹ ohne förmliche Abstimmung ihre Resolution 44/192A, die sich mit allgemeinen Fragen der Finanzierung von friedenssichernden Operationen befaßt. Die Mitgliedstaaten betonen darin das Erfordernis einer sicheren finanziellen Basis für die friedenssichernden Operationen. Von Bedeutung ist hierbei auch die größtmögliche Effizienz und Wirtschaftlichkeit bei der Verwaltung und Durchführung dieser Maßnahmen. Die Mitgliedstaaten erörterten in diesem Zusammenhang die vom UN-Generalsekretär gemäß Resolution 43/230 (UNIIMOG-Finanzierung) erstellten und vom ACABQ geprüften Berichte und Studien, die sich mit Möglichkeiten der administrativen Verbesserung von friedenssichernden Operationen befassen. Der UN-Generalsekretär wurde aufgefordert, der 45.Generalversammlung einen Bericht über die entsprechend getroffenen Maßnahmen sowie einige ergänzende Informationen vorzulegen. Resolution 44/192C beschäftigt sich mit der Kostenerstattung an truppenstellende Staaten.

VI. 1990 tagte der Sonderausschuß zwischen dem 7.Mai und dem 29.Juni. Die Generaldebatte fand vom 8. bis 10.Mai 1990 statt; danach erstellte das Sekretariat eine Kompilation der in der Generaldebatte gemachten Vorschläge, die in weiterer Folge von der Arbeitsgruppe in 14 Sitzungen erörtert wurde. Zu Beginn der Tagung erschien auch der in Resolution 44/49 angeforderte Bericht des UN-Generalsekretärs über die Erfordernisse für friedenssichernde Operationen der Vereinten Nationen, der erstmals grundsätzliche Aussagen hierüber enthält (UN Doc. A/45/217 v. 8.5.1990). Für Staaten, die sich bisher nicht an friedenssichernden Operationen beteiligt haben, erscheint der Anhang noch informativer; hier finden sich konkrete Informationen über die Ausrüstung von UN-Militärbeobachtern, verstärkten Infanteriebataillonen, Sondereinheiten wie Stabskompanien, Fernmeldekompanien, bis hinunter zum Feldpostamt und der mobilen Feldwäscherei. Am 21.Mai gelangte schließlich auch der Fragebogen des UN-Generalsekretärs über die von Mitgliedstaaten für friedenssichernde Operationen zur Verfügung gestellten Ressourcen in personeller, materieller und technischer Hinsicht zum Versand, in dem der UN-Generalsekretär um Antworten bis zum 10.Juli 1990 ersuchte.

Im Mai 1990 beschäftigte sich auch der unter finnischer Präsidentschaft stehende Sicherheitsrat mit allgemeinen Fragen der friedenssichernden Operationen. Nach mehreren informellen Konsultationen gab der Präsident des Sicherheitsrats am 30.Mai 1990 eine Erklärung ab, die beispielsweise die Notwendigkeit adäquater finanzieller Ressourcen für die Vorbereitung, den Einsatz und die Fortführung friedenssichernder Operationen betonte (UN-Dok. S/21323; Text: S.195 dieser Ausgabe). Der Sicherheitsrat wies auch darauf hin, daß friedenssichernde Operationen grundsätzlich vorübergehende Maßnahmen sind und ihr Mandat nicht automatisch erneuerbar ist. Die nur theoretische Bedeutung dieser Erklärung sollte sich aber schon zwei Wochen später bei der 57.(!)Verlängerung des UNFICYP-Mandates herausstellen.

Die Arbeitsgruppe des Sonderausschusses befaßte sich unter anderem mit dem Verhältnis des Sonderausschusses zu anderen UN-Organen, wobei hier einige westliche Staaten, insbesondere aber die USA, sich um eine möglichst große Eingrenzung der Zuständigkeit des Ausschusses bemühten. Auch hinsichtlich des Verhältnisses zum UN-Sekretariat warnten insbesondere die USA bei jeder sich bietenden Gelegenheit vor einer Einflußnahme auf die Arbeit des Sekretariats, die sich nur negativ auf dessen Flexibilität bei der Durchführung von friedenssichernden Operationen auswirken könne.

Einen Kompromiß stellt die Übereinkunft dar, interessierte Staaten zur Abhaltung informeller Konsultationen über operative und technische Fragen von friedenssichernden Operationen zu ermutigen; Österreich hatte vorgeschlagen, den Kontakt zwischen den Truppenstellern untereinander und dem Sekretariat beziehungsweise mit Mitgliedern des Sicherheitsrats mittels eines Ad-hoc-Ausschusses des Sicherheitsrats zu fördern. Bei der leidigen Frage der Finanzierung konnten, nicht zuletzt wegen der Auffassungsunterschiede über die Zuständigkeit des Ausschusses, keine Fortschritte erzielt werden. Bezüglich der Umstellung des Finanzierungssystems der UNFICYP auf Pflichtbeiträge fand eine kurze Debatte statt, in der sich die Positionen Frankreichs

und Japans auf der einen und die der UNFICYP-Truppensteller auf der anderen Seite gegenüberstanden. Es war nicht einmal möglich, eine Erwähnung der Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats vom 30.Mai 1990 im Bericht des Sonderausschusses durchzusetzen. In der Frage zukünftiger Einsatzmöglichkeiten für friedenssichernde Operationen und andere ähnliche UN-Operationen traten vor allem blockfreie Staaten für äußerste Zurückhaltung ein und unterstrichen den freiwilligen Charakter von friedenssichernden Maßnahmen und ähnlichen Maßnahmen. Jeder mögliche Einsatz könne nur von Fall zu Fall geprüft werden.

Trotz des allseits gestiegenen Interesses an den friedenssichernden Maßnamen war der Sonderausschuß auch 1990 nicht in der Lage, konkrete Fortschritte zu erzielen. Grund hierfür ist weiterhin der Auffassungsunterschied zwischen Dogmatikern, die eine umfassende Regelung einer in der UN-Charta nicht vorgesehenen Materie ablehnen – wobei hier eine seltsame Allianz von größeren blockfreien Staaten wie Ägypten, Brasilien und Indien mit den USA zustandekam –, und pragmatisch eingestellten Staaten, unter denen sich alle großen Truppensteller befinden. Sollte sich an dieser Ausgangsposition nichts ändern, wird der Sonderausschuß auch in Zukunft seinen Auftrag nicht erfüllen können. Man hätte dem Gremium zu seinem 25.Geburtstag mehr Erfolg gewünscht.

Rudolf Agstner □

Wirtschaft und Entwicklung

UNDP: Erstmals Bericht zur ›menschlichen Entwicklung‹ – Aufstellung eines Index mit Anspruch auf weltweite Gültigkeit – Technokratische Konzeptionalisierungen – Positive Bilanz von drei Jahrzehnten Entwicklungsanstrengungen (26)

(Vgl. auch Karl Wohlmuth, Die Weisen von Washington, New York und Genf. Wirtschaftsberichterstattung im UN-System – eine Grundlage für die Weltwirtschaftspolitik?, VN 1/1984 S.11ff. – Tabelle ›Index der menschlichen Entwicklung‹: S.196 dieser Ausgabe.)

Zur Funktion

Zu der Vielzahl von Jahresberichten internationaler Organisationen wie dem Weltentwicklungsbericht der Weltbank, dem Weltwirtschaftsausblick des IMF, dem Weltwirtschaftsüberblick der Vereinten Nationen oder dem Handels- und Entwicklungsbericht der UNCTAD tritt nun noch der *Bericht zur menschlichen Entwicklung* (Human Development Report, HDR) des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP). Dies, obwohl es mit dem UN-Bericht über die Weltsoziallage von 1989, zahlreichen anderen Berichten (etwa des UNICEF und der ILO) und Datenzusammenstellungen (so den ›Sozialindikatoren der Entwicklung‹ der Weltbank) und seit 1989 auch dem Weltweiten Überblick über die Rolle der Frau in der Entwicklung (World Survey on the Role of Women in Development, UN Publ. E.89.IV.2) eine nicht geringe Zahl von Publikationen gibt, die soziale Aspekte der Entwicklung thematisieren. Auch der Washingtoner Weltentwicklungsbericht greift 1990 mit dem Schwerpunktthema ›Armut‹ Fragen der sozialen Entwicklung direkt auf. Zudem existieren auf regionaler Ebene Zusammenstellungen von Einrichtungen der Vereinten Nationen (so seitens der ECA der Überblick über die wirtschaftliche und soziale Lage Afrikas). Beratungsgremien wie der UN-Ausschuß für Entwicklungsplanung greifen ebenfalls in ihren Berichten die Frage der Entwicklung menschlicher Ressourcen auf.

Mit dem UNDP-Bericht zur menschlichen Entwicklung wird jedoch der ambitionierte Versuch unternommen, einen all diese Entwicklungen und Ansätze übergreifenden theoretischen und methodischen Ansatz sowie einen Handlungsrahmen für das gesamte UN-System zu entwickeln. Alle wichtigen Tendenzen der ›menschlichen Entwicklung‹ sollen global, ländervergleichend und mit dem Ziel einer Quantifizierung der Lage und der Veränderungen analysiert und in einem ›Index der menschlichen Entwicklung‹ (Human Development Index, HDI) zusammengefaßt werden.

Es mag darüber spekuliert werden, was das UNDP bewogen hat, in einem jährlichen Bericht unabhängiger Persönlichkeiten diese umfassende Aufgabe zu übernehmen. Sicherlich soll die Vielfalt von Ansätzen, Analysen und Daten aus dem UN-System und aus anderen Quellen für ein integrales Entwicklungskonzept genutzt werden, das den Menschen als Ziel der Entwicklung erkennt; doch soll dies gewiß zugleich dem UNDP neue Handlungskompetenzen bringen, um die Aktivitäten der Spezialorgane und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen in diesem Bereich über das Instrument globaler und nationaler Aktionsprogramme zur menschlichen Entwicklung zu koordinieren.

Die Absicht, auf der Basis einer geschlossenen Konzeption der menschlichen Entwicklung eine größere Koordinierungsrolle im Bereich der Entwicklungspolitik zu übernehmen, darf nicht nur als Anspruch einer bürokratischen Institution auf Stärkung ihrer Machtbefugnisse gesehen werden, hat doch gerade die soziale Entwicklungsarbeit durch die mangelhafte Kooperation zwischen internationalen Organisationen und auch zwischen diesen und Regierungsbehörden wie auch Nichtregierungsorganisationen sehr gelitten. Es fragt sich aber, ob nicht erst im Rahmen einer grundlegenden Systemreform der Vereinten Nationen festgelegt werden müßte, welcher internationale Träger neben den drei ökonomischen Kernorganisationen (IMF, Weltbank und GATT) als Koordinator für den sozialen und menschlichen Entwicklungsbereich zu bestimmen ist. Es stellt sich auch die Frage, ob nicht bestimmte Formen der Konkurrenz zwischen wichtigen internationalen Organisationen im sozialen Bereich (UNESCO, ILO, WFP, UNICEF, WHO, UNHCR) weiter bestehen sollten, um zentralistische und bürokratische Strukturen bei der Koordination zu vermeiden.

Es ist aber begrüßenswert, daß mit dem HDR das Anliegen thematisiert wird, über partielle Ansätze einer ›menschlichen Entwicklung‹ hinauszugehen. Das Thema der menschlichen Entwicklung soll eben nicht auf die ›sozialen Kosten der Anpassung‹ (IMF, Weltbank), auf eine ›Anpassung mit menschlichem Gesicht‹ (UNICEF), auf die individuellen und kollektiven Arbeitsrechte (ILO) oder auf die ›sozialen Folgen der Umweltzerstörung‹ (UNEP) begrenzt bleiben. Im Gegensatz dazu wird im HDR der Mensch als Ziel und Träger der Entwicklungsprozesse in den Mittelpunkt gestellt.

Zur Methode

Die theoretischen Grundlagen des Konzepts der menschlichen Entwicklung werden nicht systematisch erarbeitet. Im Kapitel 1 und im Technischen Anhang des HDR wird direkt auf die methodischen Grundlagen des Index detailliert eingegangen. Dies geschieht relativ gründlich und auch selbstkritisch, doch geht die Kritik nicht weit genug. Dies zeigt sich schon daran, daß unreflektiert Japan zum Referenzmodell der menschlichen Entwicklung mit einem HDI von fast 1 wird, während andererseits Niger mit einem Wert von 0,0116 den letzten Rang unter den 130 erfaßten Ländern einnimmt. Die Definition der menschlichen Entwicklung als Prozeß der Erweiterung von Wahlmöglichkeiten, als Prozeß der Bildung und Nutzung von menschlichen Fähigkeiten und als Prozeß der Ausbalancierung dieser beiden Seiten der menschlichen Entwicklung mag in dieser Allgemeinheit akzeptiert werden, auch als Ausdruck des neuen Individualismus in der Entwicklungstheorie, doch ist dieses Konzept damit theoretisch noch nicht abgesichert. Es wird aber immerhin eine Abgrenzung gegenüber verwandten oder scheinbar verwandten Konzepten versucht (wie dem Humankapitalansatz, dem Ansatz bezüglich der Entwicklung der menschlichen Ressourcen, dem Grundbedürfnisansatz, dem Wohlfahrtsansatz und anderen). Damit soll auch eine Abgrenzung gegenüber Konzepten und Strategien anderer Organisationen und Einrichtungen erreicht werden.

Von zentraler Bedeutung ist im HDR die Wahl der sogenannten Hauptindikatoren (Lebenserwartung, Alphabetisierung, Zugang zu Ressourcen wie Boden, Einkommen und Kredit) und deren Verknüpfung sowie Gewichtung. Der Zugang zu Ressourcen wird über das Bruttosozialprodukt pro Kopf annäherungsweise erfaßt. Über die Methode der Logarithmierung der Werte des Bruttosozialprodukts pro Kopf soll der Aspekt der abnehmenden Erträge der Transformation von Einkommen in menschliche Fähigkeiten zum Ausdruck gebracht werden – also die Erkenntnis, daß die Basiseinkommenssicherung den größten Einfluß auf die menschlichen Entwicklungschancen hat und darüber hinausgehende Ein-