

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

## Politik und Sicherheit

»Agenda für den Frieden«: Boutros Boutros-Ghali legt Vorschläge für die vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung und Friedenssicherung vor – Definitionen – Überlegungen zu Liquiditätsproblemen – Durchbruch steht noch aus (23)

Eine womöglich so rasch und so umfassend nicht erwartete Folge hat die Zusammenkunft der Mitglieder des Sicherheitsrats auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs vom 31. Januar 1992 – das erste Treffen dieser Art in der Geschichte der Vereinten Nationen – gezeitigt: ein klar umrissenes und sorgfältig ausgearbeitetes Programm für den Frieden (»Agenda for Peace«) des erst seit Jahresbeginn im Amt befindlichen UN-Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali.

War die Einberufung des Januar-Gipfels von Beobachtern weniger mit sachlichen Erfordernissen denn mit der Hoffnung einer im Vorwahlkampf befindlichen, innenpolitisch angeschlagenen Regierung – die im Monat Januar den Vorsitz im Sicherheitsrat führte – auf Prestigezuwachs in Verbindung gebracht worden, so wurde einem entsprechenden Auftrag an den Generalsekretär seitens seiner Urheber offensichtlich zunächst keine besondere Bedeutung zugemessen. Erteilt wurde dieser Auftrag, »bis zum 1. Juli 1992 eine zur Verteilung an die Mitglieder der Vereinten Nationen bestimmte »Analyse sowie Empfehlungen zu der Frage auszuarbeiten, wie die Kapazität der Vereinten Nationen zur vorbeugenden Diplomatie, zur Friedensschaffung und zur Friedenssicherung im Rahmen der Charta und ihrer Bestimmungen gestärkt und effizienter gestaltet werden kann«, in der vom britischen Premierminister John Major in seiner Eigenschaft als Ratspräsident zum Abschluß des Januar-Gipfels in New York abgegebenen Erklärung (UN-Dok. S/23500; Text: VN 2/1992 S.66f.) im Abschnitt »Friedensstiftung und Friedenssicherung«. Viereinhalb Monate später präsentierte Boutros-Ghali seinen 24 maschinenschriftliche Seiten umfassenden Bericht des Generalsekretärs gemäß der am 31. Januar 1992 von dem Gipfeltreffen des Sicherheitsrats verabschiedeten Erklärung (UN Doc. S/24111 – A/47/277 v.17.6.1992). Die dem UN-Brauch gemäß bescheiden als »Bericht« firmierende Ausarbeitung ist tatsächlich mehr ein Programm auf dem Gebiet der internationalen Sicherheit und stieß sogleich auf großes Interesse nicht nur bei den Staatenvertretern. (Eine vom Deutschen Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen in New York erstellte Über-

setzung ist als Nr.43 der Reihe »Zur Diskussion gestellt. Dokumentationen, Informationen, Meinungen« der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen erschienen.) Das Dokument enthält erstmals verbindliche Definitionen einiger zentraler Begriffe und weit in die Zukunft reichende konkrete Empfehlungen.

I. Einleitend fordert der Generalsekretär, daß die Vereinten Nationen nie wieder so handlungsunfähig sein dürften wie in der zurückliegenden Ära. Wir seien in eine »globale Übergangszeit« mit einer neuen Dimension der Unsicherheit eingetreten. Die Zeiten der »absolute(n) und exklusive(n) Souveränität« der Staaten seien vorbei. Wollte nun jede ethnische Gruppe »Anspruch auf Staatshoheit erheben, käme es zu einer maßlosen Zersplitterung, und es würde immer schwieriger, Frieden, Sicherheit und wirtschaftliches Wohlergehen für alle zu verwirklichen«.

Seit 1945 haben, so der Generalsekretär, mehr als 100 größere Konflikte weltweit 20 Millionen Menschen das Leben gekostet. Durch die – seiner Berechnung zufolge – insgesamt 279 Vetos, die im Sicherheitsrat eingelegt wurden, seien die Vereinten Nationen oft machtlos gewesen. Doch mit dem Ende des Kalten Krieges habe es – seit dem 31. Mai 1990 – kein Veto mehr gegeben.

II. Erstmals wird eine UN-offizielle Bestimmung der seit Jahren geläufigen Begriffe »preventive diplomacy«, »peacemaking« und »peace-keeping« geliefert, dazu eine Definition des recht modernen Begriffs »peace-building«. Die vorbeugende Diplomatie ist bestrebt, Streitigkeiten beizulegen, bevor Gewalt ausbricht. Friedensschaffung und -sicherung sind notwendig, um den Konflikten Einhalt zu gebieten und den erreichten Friedenszustand zu erhalten. Friedenskonsolidierung soll Strukturen fördern, die den Frieden festigen, um das Wiederaufleben eines Konflikts zu verhindern.

*Vorbeugende Diplomatie* (preventive diplomacy) bezeichnet allgemein Maßnahmen, die »das Entstehen von Streitigkeiten zwischen einzelnen Parteien ... verhüten«, die Ausweitung bestehender Streitigkeiten zu gewaltsamen Konflikten verhindern und »sofern es dazu kommen sollte«, diese eingrenzen. Instrumente dazu sind die Vertrauensbildung, die Tatsachenermittlung durch Generalsekretär, Sicherheitsrat oder Generalversammlung, die Frühwarnung in Zusammenarbeit mit den UN-Sonderorganisationen und den Regionalorganisationen, vorbeugende Einsätze

(preventive deployment) sowie entmilitarisierte Zonen. Vor allem die vorbeugenden Einsätze und vorab zu errichtende demilitarisierte Zonen sind Neuland für die Vereinten Nationen.

Wenn ein Land sich durch ein anderes bedroht fühlt, könnte auf seiner Seite der Grenze eine Präsenz der Vereinten Nationen etabliert werden. Mandat und Zusammensetzung der UN-Präsenz müßten jedoch sorgfältig durchdacht und allen Beteiligten verständlich (clear to all) sein – so der Generalsekretär. »Clear to all« bedeutet nicht Zustimmung aller Beteiligten. Damit dürfte das bislang geübte Konsensprinzip eine Aufweichung erfahren. Vorbeugende Einsätze könnten aber auch eine wichtige Rolle in innerstaatlichen Krisensituationen spielen, auf Antrag der betreffenden Regierung oder mit Zustimmung aller Parteien.

Entmilitarisierte Zonen, bislang erst nach einem Konflikt vereinbart, könnten vorbeugend errichtet werden mit Zustimmung beider Seiten oder nur auf einer Seite, um den Vorwand des Angriffs von vorne herein zu entkräften.

*Friedensschaffung* (peacemaking) bezeichnet »Maßnahmen mit dem Ziel, feindliche Parteien zu einer Einigung zu bringen, im wesentlichen durch solche friedlichen Mittel, wie sie in Kapitel VI der Charta der Vereinten Nationen vorgesehen sind«.

Das Instrumentarium des Kapitels VI (»Die friedliche Beilegung von Streitigkeiten«) hält der Generalsekretär für ausreichend. Bisherige Mißerfolge seien auf den mangelnden politischen Willen der Streitparteien zu einer Schlichtung zurückzuführen. Seine Guten Dienste seien manchmal am wirksamsten eingesetzt worden, wenn sie unabhängig von den Beratungsorganen (also vor allem vom Sicherheitsrat) vorgenommen worden seien. Der Generalsekretär empfiehlt, daß er ermächtigt wird, beim Internationalen Gerichtshof (IGH) Gutachten einzuholen. Außerdem empfiehlt der Generalsekretär, daß sich alle UN-Mitgliedstaaten der obligatorischen Gerichtsbarkeit des IGH unterwerfen oder zumindest einer Liste von Angelegenheiten zustimmen, die sie bereit sind, dem IGH zu unterbreiten.

Der Generalsekretär hält es ferner für notwendig, in bestimmten Fällen militärische Zwangsmaßnahmen nach Artikel 42 der UN-Charta ergreifen zu können. Dies sei unabdingbar für die Glaubwürdigkeit der Vereinten Nationen als Garant der internationalen Sicherheit. Die in Art.43 vorgesehenen Sonderabkommen könnten jetzt geschlossen werden. Auf Abruf bereitstehende Streitkräfte des Sicherheitsrats wären ein Abschreckungsmittel für potentielle

Angreifer, dürften gleichwohl in absehbarer Zeit kaum zur Verfügung stehen. Als Ausweg sieht der Generalsekretär sogenannte provisorische Maßnahmen nach Art.40 der UN-Charta, die zur Wiederherstellung oder Aufrechterhaltung einer Waffenruhe eingesetzt werden würden. Derartige Einsätze gehen über den Auftrag für UN-Friedenstruppen hinaus. Diese Einheiten würden durch die Mitgliedstaaten besonders bereitgestellt und wären aus Freiwilligen zusammengesetzt. Sie müßten schwerer bewaffnet sein als Friedenstruppen und müßten durch die nationalen Streitkräfte umfassend vorbereitet und ausgebildet werden. Entsendung und Einsatz dieser Truppen vor Ort würden mit Mandat des Sicherheitsrats erfolgen. Die Einheiten wären wie die Friedenstruppen dem UN-Generalsekretär unterstellt.

*Friedenssicherung* (peace-keeping) bezeichnet »die Errichtung einer Präsenz der Vereinten Nationen vor Ort, was bisher mit Zustimmung aller beteiligten Parteien geschah, im Regelfall unter Beteiligung von Militär- und/oder Polizeikräften der Vereinten Nationen und häufig auch von Zivilpersonal«.

Der Generalsekretär unterstützt Vorschläge, die Beiträge für Friedenssicherung aus dem Verteidigungsetat der Mitgliedstaaten statt aus ihrem Haushalt für auswärtige Angelegenheiten zu finanzieren. Zur Verbesserung der Logistik solle ein ständiger Vorrat an wichtigem Gerät für die Friedenssicherung geschaffen werden, damit bei Beginn eines Einsatzes Fahrzeuge, Fernmeldegeräte, Generatoren und dergleichen sofort zur Verfügung stünden. Andernfalls sollten die Mitgliedstaaten derartige Kontingente für die UN unterhalten.

*Friedenskonsolidierung* (peace-building) soll einen geschlossenen Frieden stabilisieren, etwa durch Kooperationsprojekte mehrerer Länder in der Landwirtschaft, im Verkehrswesen oder bei der gemeinsamen Nutzung natürlicher Ressourcen wie Wasser oder Energie. Eine weitere wichtige Aufgabe ist in vielen Fällen die Minenräumung. Es bestehe Bedarf an neuartiger Technischer Hilfe.

III. Zum Schluß seines Berichts verweist Boutros-Ghali nochmals auf die finanzielle Notlage der UN und empfiehlt ähnlich wie sein Vorgänger Pérez de Cuéllar, umgehend einen mit 50 Mill US-Dollar dotierten »Reservefonds für die Friedenssicherung« einzurichten, aus dem Anlaufkosten der Operationen bis zum Eingang der Pflichtbeiträge gedeckt werden könnten. Außerdem solle die Generalversammlung ein Drittel der geschätzten Kosten jeder neuen Friedensoperation bewilligen, sobald der Sicherheitsrat das Mandat der Operation beschließt.

Im Hinblick »auf die zunehmend unmögliche Lage«, die bei der Finanzierung dadurch entstanden ist, daß sie »von kurz-sichtigen Erwägungen bestimmt wird«, schlägt Boutros-Ghali unter anderem die Erhebung von Zinsen auf die Beitragsrückstände vor. Für humanitäre Zwecke wurde ein Revolvingfonds im Umfang von 50 Mill

Dollar bereits eingerichtet. Zugunsten der Friedensaufgaben der Weltorganisation sollte ein Stiftungsfonds in einer angestrebten Höhe von zunächst 1 Mrd Dollar geschaffen werden, der »aus einer Kombination von veranlagten und freiwilligen Beiträgen gespeist« würde; was letztere angeht, so sind als potentielle Spender nicht nur die Regierungen, sondern zudem die Wirtschaft und ausdrücklich auch »Einzelpersonen« im Visier.

Schließlich regt der Generalsekretär regelmäßige Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs aller Mitglieder des Sicherheitsrats an. Sie sollten sich jedes zweite Jahr vor der Generaldebatte der Generalversammlung treffen.

IV. Eine Reihe von Einzelvorhaben der »Agenda« hat durchaus eine Realisierungschance in nicht allzu ferner Zukunft. Manches erscheint sogar zu zaghaft, wenn man sich die neuen Aufgaben der Vereinten Nationen im Bereich der Friedenssicherung vergegenwärtigt: Die Erträge eines 1-Mrd-Dollar-Stiftungsfonds dürften da nicht sehr weit reichen.

Ein Durchbruch zur Verwirklichung des in der Charta angelegten Gewaltmonopols der Vereinten Nationen in den internationalen Beziehungen ist Boutros-Ghali freilich vorerst versagt geblieben. Zwar hat der Sicherheitsrat »mit Interesse und Genugtuung« (S/24210; Text: S.172 dieser Ausgabe) von dem Bericht Kenntnis genommen, zwar hat Frankreich sich alsbald zur Zurverfügunghaltung eines Truppenkontingents bereit erklärt, zwar hat US-Präsident Bush in seiner Ansprache vor der Generalversammlung am 21.September eine verstärkte Unterstützung der friedenssichernden Maßnahmen angekündigt – bei genauerem Hinsehen zeigt sich freilich, daß an einen Abschluß von Sonderabkommen nach Art.43 der Charta und die damit verbundene Unterstellung nationaler Kontingente unter UN-Kommando im Falle eines Kampfeinsatzes nicht gedacht ist. Aber auch hier ist es das Verdienst von Boutros-Ghali, daß er den ursprünglichen Ansatz der Charta als noch immer und erneut aktuell ins Gedächtnis zurückgerufen und einen neuerlichen Anstoß zur Diskussion gegeben hat.

Peter Bardehle □

#### **Weltraum: Internationales Jahr – Ausschluß verabschiedet Prinzipienkatalog zum Einsatz nuklearer Energiequellen für Satelliten – Nutzung der Weltraumtechnologie durch Entwicklungsländer (24)**

(Dieser Beitrag knüpft an den Bericht in VN 2/1986 S.78 an.)

I. 1992 wird – überschattet durch dramatische politische Ereignisse – von den Vereinten Nationen als »Internationales Welt-

raumjahr« begangen. Beschlossen hatte dies die UN-Generalversammlung in ihrer Resolution 44/46 am 8.Dezember 1989. Mit der Begehung des Weltraumjahres wird zugleich die Sacharbeit des *Ausschusses für die friedliche Nutzung des Weltraums* gewürdigt. Dieses Gremium war bald nach dem Start des ersten Satelliten in den Weltraum (1957) zunächst als Ad-hoc-Gremium ins Leben gerufen worden und nahm 1960 seine Arbeit als ständiges Nebenorgan der Generalversammlung der Vereinten Nationen auf. Anfangs bestand der Weltraumausschuß, so die Kurzbezeichnung, aus 24 Staaten, doch der rapide Mitgliederzuwachs der Vereinten Nationen während der sechziger und siebziger Jahre sowie der damit einhergehende Wunsch der Entwicklungsländer nach vermehrter Repräsentation führte zu einer schrittweisen Aufstockung der Mitgliederzahl auf derzeit 53 (Zusammensetzung: VN 4/1992 S.148).

Der Weltraumausschuß hat zum einen die Aufgabe, den Informationsaustausch zur Weltraumnutzung zu fördern sowie die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Anwendung von Weltraumtechnologie anzuregen. Zum anderen stellt der Ausschuß das Forum zur Aushandlung des globalen Rechts der Weltraumnutzung dar. Zur Erfüllung dieser beiden Hauptaufgaben besitzt er einen Unterausschuß Wissenschaft und Technik und einen Unterausschuß Recht, welche ihm im jährlichen Turnus zuarbeiten.

In der Erkenntnis, daß auch im staatsfreien Weltraum so etwas wie Verkehrsregeln notwendig sind, wurden im Laufe der sechziger und siebziger Jahre im Weltraumausschuß fünf völkerrechtliche Verträge zur Weltraumnutzung – darunter der »Welt-raumvertrag« von 1967 als eine Art Rahmengesetzgebung – erarbeitet. Während der achtziger Jahre wurden Detailprobleme behandelt. Dies führte zu Vorlagen für die Verabschiedung von Resolutionen der UN-Generalversammlung über Direktfunksatelliten 1982 (mit Resolution 37/92) und – als bislang letztes Rechtsdokument – über Fernerkundung 1986 (mit Resolution 41/65).

II. Der Einsatz nuklearer Energiequellen an Bord von Satelliten (Nuclear Power Sources, NPS) steht seit 1978 auf der Tagesordnung des Weltraumausschusses, nachdem im gleichen Jahr ein sowjetischer Satellit mit einer nuklearen Energiequelle an Bord beim Eintritt in die Erdatmosphäre nicht vollständig verglüht war und seine radioaktiven Trümmerteile auf kanadischem Gebiet abgestürzt waren und weite – allerdings unbewohnte – Landstriche verseucht hatten.

Aufgeschreckt durch diese Katastrophe und beunruhigt durch weitere Zwischenfälle, die die Unfallquote der ungefähr 60 NPS-Satelliten der Vereinigten Staaten und der damaligen Sowjetunion auf 15 bis 20 vH hob, verhandelte der Weltraumausschuß über den Einsatz solcher Reaktoren, die zwar eine Alternative zu Solarzellen für die Energieversorgung von Satelliten darstellen, bei Unfällen allerdings die terrestrische Umwelt gefährden.