

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Allgemeines

Generalsekretär: Bericht für die 49. Tagung der Generalversammlung – Akzente beim Thema Entwicklung gesetzt – Zunehmende Zurückhaltung der Staaten bei Friedensoperationen beklagt – Detailfülle und fehlende Gesamtschau (25)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 6/1993 S. 204 f. fort.)

Entwicklungsfragen bilden dieses Mal einen Schwerpunkt im Bericht des Generalsekretärs für die Generalversammlung über die Arbeit der Weltorganisation im Zeitraum von Anfang September 1993 bis Ende August 1994. Im Gegensatz zum vergangenen Jahr, als er ausführlich zum Thema Friedensoperationen Stellung genommen hatte, gewährt Boutros Boutros-Ghali nun wirtschaftlichen und sozialen Aspekten breiten Raum. Er tat dies mit der Begründung und aus der Überzeugung heraus, daß die Ursachen von Konflikten wirtschaftlicher und sozialer Natur seien. »Die Vereinten Nationen müssen sich mit neuer und verstärkter Tatkraft den wirtschaftlichen und sozialen Fragen widmen, einmal um ihrer selbst willen und zum anderen als Weg, Konflikte an der Wurzel zu packen.« Der »Begriff der Sicherheit (läßt sich nicht mehr länger als Frage des Land- oder Waffenbesitzes definieren. Er umfaßt heute auch wirtschaftliches Wohlergehen, eine gesunde Umwelt und den Schutz der Menschenrechte.«

I. Boutros-Ghali schlägt im *Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen* (UN-Dok. A/49/1 v. 2. 9. 1994) damit keinen neuen Weg ein (etwa aus Resignation über die Schwierigkeiten bei Friedensmissionen), sondern wiederholt die Grundgedanken seiner »Agenda für die Entwicklung«, deren Entwurf er im Frühjahr vorgelegt hatte. Dort hatte der Generalsekretär deutlich gemacht, daß seine zweite Agenda die erste – die »Agenda für den Frieden« – nicht ersetze, sondern ergänze. Er betrachtet die Konzentration auf Entwicklungsfragen als Fortführung der Mitte 1992 vorgelegten »Agenda für den Frieden«. Gerade dann, wenn es gelte, Konflikten vorzubeugen oder den Frieden nach abgeklungenen Konflikten dauerhaft zu sichern, seien entwicklungspolitische Aspekte von großer Bedeutung. Wie diese Aspekte im einzelnen auszusehen hätten, läßt er sowohl im Tätigkeitsbericht als auch in der vorgeschlagenen »Agenda für die Entwicklung« offen. Vielmehr spricht er von einem »umfassenden Rahmen«, innerhalb dessen eine Diskussion über neue Entwicklungsansätze in Gang gebracht werden solle. »Konkrete Lösungsvorschläge«, so schreibt er selbst, enthalte der Bericht nicht.

Dieser umfassende Ansatz aber – und das ist sowohl der »Agenda für die Entwicklung« als auch dem Tätigkeitsbericht anzumerken – birgt die

Schwierigkeit in sich, daß nicht deutlich genug wird, welche Rolle die Vereinten Nationen darin spielen. Das spricht nicht dagegen, die Bedeutung von Entwicklungsaktivitäten im allgemeinen hervorzuheben, aber Boutros-Ghali beläßt es nicht dabei, sondern verheddert sich immer wieder im Dickicht einzelner UN-Aktivitäten auf diesem Gebiet. In der Absicht, das Augenmerk wieder auf entwicklungsrelevante Fragen zu richten und zugleich die Vorstellung zu korrigieren, die Tätigkeit der Vereinten Nationen beschränke sich auf Friedensoperationen und auf Sitzungen des Sicherheitsrats, listet Boutros-Ghali nahezu alle Aktivitäten der UN des vergangenen Jahres auf. Er erwähnt verschiedene Konferenzen, die schon stattgefunden haben oder noch bevorstehen. Er beschreibt Projekte des UNICEF, des UNEP und anderer Spezialorgane oder Sonderorganisationen. Dadurch gerät gerade dieser Teil des Berichts, an dem ihm doch offensichtlich viel liegt, zu einer Aufzählung zum Teil belangloser Einzelaktivitäten.

Interessanter wird es gegen Ende des Kapitels »Die Grundlagen des Friedens: Entwicklung, humanitäre Maßnahmen und Menschenrechte«; dort wendet sich Boutros-Ghali grundsätzlichen Schwierigkeiten humanitärer Hilfe zu. Tragen humanitäre Lieferungen dazu bei, das Neutralitätsgebot von UN-Aktionen zu brechen, besonders dann, wenn die Menschen auf dem Gebiet einer Konfliktpartei auf solche Hilfe dringender angewiesen sind als die auf dem der anderen? Sind Sanktionen tatsächlich ein probates Mittel in Krisensituationen?

Antworten bleibt Boutros-Ghali häufig schuldig, aber das kann ihm nicht ernstlich zur Last gelegt werden, denn einfache Formeln hat derzeit niemand zur Hand. Es sind vielmehr Fragen, die er zur Diskussion stellen möchte.

II. Weitaus konkreter und deshalb auch spannender ist jener Teil des Tätigkeitsberichts, in dem sich Boutros-Ghali mit der Lösung von Konflikten befaßt (auch wenn er es umgekehrt beabsichtigt haben mag). Seinen Angaben zufolge hat die »Agenda für den Frieden« nicht nur einen Diskussionsprozeß über die Rolle der Friedenstruppen in Gang gesetzt, sondern auch »zu zahlreichen praktischen Reformen Anlaß gegeben«. »So gesehen hat die Agenda für den Frieden die Grundlage für einen systematischen Reformprozeß in der Organisation gelegt.« Es seien »erste Schritte« gemacht worden, um einen Mechanismus einzuführen, mit Hilfe dessen potentielle Krisen frühzeitig erkannt werden könnten, berichtet Boutros-Ghali (und läßt unerwähnt, daß das von ihm aufgelöste »Büro für Forschung und Tatsachenermittlung« (ORCI) schon Ansätze eines Frühwarnsystems aufwies).

Als weiteren wichtigen Aspekt erwähnt er die Erstellung einer Art Datenbank, die Aufschluß darüber geben soll, welche Staaten in welcher Zeit welche Beiträge zu Friedensmissionen leisten könnten. Damit sollen Verzögerungen bei

der Zusammenstellung einer internationalen Truppe vermieden werden. Bisher hätten zahlreiche Länder Zusagen in einem Umfang von insgesamt mehr als 30 000 Soldaten gemacht. Weitere Staaten seien dabei, ihre Angebote an Personal und Ressourcen zu unterbreiten. Zugleich weist Boutros-Ghali darauf hin, daß die Mitgliedstaaten im konkreten Einsatzfall immer öfter zögerten, Truppen bereitzustellen. Als Beispiel nennt er die Schutztruppe im ehemaligen Jugoslawien, für die im Juni 1993 beschlossen worden war, die Stärke um 7 600 Soldaten zu erhöhen. Es habe ein Jahr gedauert, bis die Soldaten zur Verfügung gestanden hätten. Hinzu komme, daß verschiedene an Blauhelmeinsätzen beteiligte Staaten immer wieder darüber nachgedacht hätten, ihre Truppen zu reduzieren oder ganz abzuziehen. »Die Verfügbarkeit von Truppen ist zu einem ernststen Problem geworden.« Mit deutlichen Worten konstatiert der Generalsekretär, daß es bei den Operationen Erfolge und Rückschläge gegeben habe. »Wenn wir die Lehren aus diesen Rückschlägen ziehen, müssen wir jedoch besonders darauf achten, daß wir nicht den Fehler begehen, nützliche Werkzeuge aus der Hand zu geben, oder gar versuchen, Risiken von vornherein aus dem Weg zu gehen.« Er fordert die Mitgliedstaaten auf, auf Grund der jüngsten Mißerfolge – er meint wohl Somalia, das ehemalige Jugoslawien und mindestens zum Teil Rwanda – nicht in einen Schlingerkurs zu geraten, sondern entschlossen zu handeln. »Die Organisation muß in der Lage sein, eine Streitkraft aus Staaten zusammenzustellen, die bereit sind, einen einmal eingeschlagenen Kurs auch beizubehalten.«

III. Von Mißerfolgen spricht Boutros-Ghali allerdings nicht gern; häufig ist die Rede davon, daß die Aufgabe der Friedenssoldaten »schwieriger« und »komplexer« geworden sei. Bei den kurzen Passagen, die er den einzelnen UN-Operationen mit insgesamt etwa 76 000 Soldaten widmet, fehlt meist eine übergreifende Einschätzung. Vielmehr ergeht er sich auch hier wieder in Details darüber, wann er welchen Sonderabgesandten wohin geschickt oder welchen Bericht er wann angefertigt hat. Mehr Aufmerksamkeit schenkt er den Ländern Somalia, Rwanda und dem ehemaligen Jugoslawien in einem Unterkapitel »Umfassende Großeinsätze«.

Rwanda betrachtet Boutros-Ghali als »beispiellose humanitäre Krise«, bei der es »kaum Zweifel« gebe, »daß die Tötungen . . . die Tatbestandsmerkmale des Völkermordes erfüllten«. Daß Frankreich seine »Operation Türkis« als »multinationalen Einsatz nach Kapitel VII der Charta« außerhalb des UNAMIR-Rahmens durchführte, erwähnt der Generalsekretär, aber er thematisiert es nicht als Problem. Vielmehr begründet er den Schritt damit, daß für die weitere UNAMIR nur »geringe Angebote . . . von den Mitgliedstaaten eingegangen« seien.



Ein wesentliches Ergebnis der 48. Ordentlichen Tagung der UN-Generalversammlung war die Schaffung des Amtes eines Hohen Kommissars für Menschenrechte. Seit dem Frühjahr 1994 übt der ecuadorianische Berufsdiplomat und ehemalige Außenminister José Ayala Lasso diese Aufgabe im Range eines Untergeneralsekretärs der Vereinten Nationen aus; er wurde – für eine Amtszeit von vier Jahren – vom Generalsekretär ernannt und von der Generalversammlung bestätigt. Ayala Lasso vertrat zuvor, seit Mitte 1989, sein Land am Sitz der Vereinten Nationen. Er wurde am 29. Januar 1932 in Quito geboren, ist verheiratet und hat vier Kinder.

Im Fall Somalias vertritt er die Ansicht, daß es zwar Fehlschläge gegeben habe und das Land immer noch nicht über eine Regierung, eine geordnete Polizei oder ein Justizsystem verfüge, die humanitäre Not aber gelindert worden sei. Die Verringerung der Hungersnot und den Rückgang der Sterbefälle bezeichnet er als »dramatischen Erfolg«.

Als Teufelskreis von Tod und Zerstörung beschreibt der Generalsekretär die Lage im ehemaligen Jugoslawien. Mit 38 000 Soldaten finde dort die größte Friedensoperation in der Geschichte der UN statt. Dennoch seien »maßgebliche Fortschritte« ausgeblieben. In diesem Abschnitt ist zu spüren, daß die Vereinten Nationen nicht zufrieden sind mit ihrer Rolle auf dem Balkan. Das Konzept der Sicherheitszonen, so resümiert er die bisherigen Erfahrungen, sei nur in einem »rein humanitären Kontext praktikabel«. Damit deutet Boutros-Ghali an, daß die UNPROFOR zwar einerseits Partei ergreifen muß, um die Bevölkerung in den Sicherheitszonen zu schützen, andererseits aber das Gebot der Neutralität wahren muß, um die Verhandlungen nicht zu gefährden. Seine Bilanz: »Die Friedenssicherung kann und wird niemals ein Ersatz für eine politische Konfliktlösung sein.«

IV. Alles in allem scheint Boutros-Ghali die ihm nach Artikel 98 der UN-Charta auferlegte Pflicht, einmal im Jahr über die Tätigkeit der Organisation zu berichten, zunehmend dazu zu nutzen, genaue Rechenschaft über die einzelnen Aktivitäten der Vereinten Nationen abzulegen. Deshalb entwickelt sich der Bericht des Generalsekretärs immer mehr zu einem Jahrbuch der

Vereinten Nationen – eine Art Vorgriff auf das jeweils längere Zeit nach dem Berichtsjahr erscheinende »Yearbook of the United Nations«. Im Vergleich mit diesem ist selbst der längste Jahresbericht des Generalsekretärs noch eine Art Kurzfassung, die für den am aktuellen Geschehen innerhalb der Weltorganisation Interessierten in vielen Punkten als Nachschlagewerk durchaus nützlich sein kann. Einen schnellen Überblick oder eine politische Einschätzung sollte man sich von der Lektüre allerdings nicht versprechen.

Friederike Bauer □

Rechtsfragen

Seerecht: 10.-12. Tagung der Vorbereitungskommission – Konsultationen des UN-Generalsekretärs, Annahme einer Zusatzvereinbarung durch die Generalversammlung – Seerechtsübereinkommen jetzt in Kraft, Deutschland 67. Vertragsstaat – 1. Tagung der Versammlung der Internationalen Meeresbodenbehörde, Sitzung der Vertragsparteien betreffend den Internationalen Seegerichtshof (26)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 6/1991 S. 212 ff. fort.)

Fast genau zwölf Jahre nach dem Abschluß der III. Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen (UNCLOS III), die sich über neun Jahre erstreckt hatte, ist das Seerechtsübereinkommen (SRÜ) in Kraft getreten: am 16. November 1994. Resolution I der UNCLOS III bestimmt, daß die Vorbereitungskommission für die Internationale Meeresbodenbehörde und den Internationalen Seegerichtshof (VK) bis zum Abschluß der ersten Tagung der Versammlung der Behörde bestehen bleibt. Auf Grund eines Beschlusses der VK soll diese erste Tagung in drei Teilen abgehalten werden: vom 16. bis 18. November 1994, vom 27. Februar bis zum 17. März 1995 und vom 7. bis 18. August 1995. Demnach wird die Tätigkeit der VK am 18. August des kommenden Jahres beendet sein. Eine weitere Tagung der VK ist zwischenzeitlich nicht vorgesehen.

I. Die Endphase der VK begann mit der 10. Tagung (24. 2. - 13. 3. 1992, Kingston; 10.-21. 8. 1992, New York), obwohl 1992 das in Resolution I definierte Ende der Tätigkeit der VK keineswegs bestimmt werden konnte. Erst als Guyana am 16. November 1993 als 60. Staat seine Ratifikationsurkunde hinterlegte und damit die Voraussetzung für das Inkrafttreten des SRÜ am 16. November 1994 schuf, wurde das Ende der VK absehbar.

Bis zur 10. Tagung der VK hatten zwar 51 Staaten das SRÜ ratifiziert, doch befanden sich darunter lediglich ein westlicher Staat (Island) und ein osteuropäischer (Jugoslawien). Die Einsicht, daß weitere Industrieländer nur dann zu gewinnen wären, wenn das Tiefseebergbauregime des SRÜ entscheidend korrigiert werden könnte, setzte sich durch, und das allgemeine Interesse richtete sich mehr und mehr auf die 1990 begonnenen Konsultationen des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, die das Ziel

hatten, dem SRÜ universelle Akzeptanz zu verschaffen. Der Vorsitzende der VK, José Luis Jesus (Kap Verde), drängte auf den baldigen Abschluß der Beratungen und auf eine Verkürzung der Tagungen der VK sowie auf die Erstellung der in Resolution I geforderten Berichte. Die 10. Tagung erbrachte auch zwei Absprachen betreffend die Verpflichtungen Chinas sowie des Tiefseebergbaukonsortiums »Interoceanmetal« als Pionierinvestoren. China und das genannte Konsortium mit Sitz in Stettin, das von Bulgarien, der DDR, Kuba, der Tschechoslowakei und der Sowjetunion gegründet worden war, hatten 1990 beziehungsweise 1991 Anträge auf Registrierung von Tiefseebergbaufeldern im Pazifik gestellt, denen 1991 respektive 1992 stattgegeben wurde. Frankreich, Indien, Japan und (als Rechtsnachfolger der Sowjetunion) Rußland, die schon 1987 registriert wurden, legten Berichte über ihre Tätigkeiten in ihren Tiefseebergbaufeldern vor.

Die 11. Tagung (22. 3.-2. 4. 1993, Kingston) befaßte sich im wesentlichen mit den Schlußberichten, die am Ende der 12. Tagung (7.-11. 2. 1994, Kingston; 1.-12. 8. 1994, New York) angenommen wurden. Außerdem wurde die Republik Korea als siebenter Pionierinvestor registriert und eine Absprache betreffend ihrer Verpflichtungen getroffen. Auch wurde der Schlußbericht einer Arbeitsgruppe (Training Panel) vorgelegt, die Ausbildungsprogramme für Staatsangehörige von Entwicklungsländern ausgearbeitet und entsprechende Stipendien vergeben hatte. Die Gruppe technischer Experten, die beauftragt worden war, den Stand des Tiefseebergbaus zu überprüfen, legte einen Bericht vor, der davon ausgeht, daß kommerzieller Tiefseebergbau nicht vor dem Jahr 2000 stattfinden wird. Auch in dem Zeitraum bis 2010 sei der kommerzielle Abbau von Tiefseebodenressourcen eher unwahrscheinlich. Eine genauere Aussage könne wohl getroffen werden, falls in der Zukunft breit angelegte Untersuchungen und Forschungsvorhaben durchgeführt würden. Damit haben die Experten ein salomonisches Urteil gesprochen: einerseits werden Hoffnungen und Spekulationen über einen baldigen und profitablen Tiefseebergbau gedämpft, andererseits werden die Behörde und die Pionierinvestoren zu Tätigkeiten ermutigt.

II. Zwischen 1990 und 1994 hatten 14 Konsultationsrunden stattgefunden, um die Universalität des SRÜ zu erreichen. Sie befaßten sich mit den verschiedenen Problemfeldern des Tiefseebergbauregimes des SRÜ (Kosten der Behörde, Struktur des Behördenunternehmens, Entscheidungsverfahren, Überprüfungskonferenz, Technologietransfer, Produktionsbeschränkungen, Kompensation für Landproduzenten, finanzielle Verpflichtungen der Tiefseebergbautreibenden, Errichtung eines Finanzausschusses). Im Laufe der Zeit wurden etliche Vorschläge zur formellen und inhaltlichen Behandlung dieser Probleme gemacht. Schließlich wurde ein Vorschlag von acht Staaten zur Verhandlungsgrundlage gemacht, der als »Boat Paper« eingeführt worden war. Zu den ursprünglichen »acht Mann in einem Boot« – vier Delegierte aus Industriestaaten (Australien, Großbritannien, Italien und USA) und vier aus Entwicklungsländern (Brasilien, Fidschi, Indonesien und Jamai-