

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

## Allgemeines

**Generalsekretär: Bericht für die 50. Tagung der Generalversammlung – Grundproblem Finanzen – Ausmaß der Nothilfemaßnahmen gefährdet längerfristige Programme – Gemischtes Bild bei den Friedenseinsätzen (1)**

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 6/1994 S. 217f. fort.)

Im 50. Jahr nach ihrer Gründung stand die Weltorganisation vor der größten Finanzkrise ihrer Geschichte. Davon war auch der im Spätsommer 1995 in New York vorgelegte *Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen* (UN-Dok. A/50/1 v. 22.8.1995) nicht unberührt geblieben. Das Thema Finanznot zieht sich durch alle Kapitel des 130 Seiten langen Dokuments, dessen Umfang den 1994 unterbreiteten (und bis dahin umfangreichsten) Jahresbericht Boutros Boutros-Ghalis um ein Viertel übertrifft. Appelle an die Zahlungsmoral der Mitgliedstaaten wechseln sich ab mit nüchternen Analysen darüber, was im Einzelfall hätte unternommen werden können, wenn den UN oder ihren Sonderorganisationen genügend Geld zur Verfügung gestellt worden wäre. Indirekt damit verbunden ist das zweite Leitmotiv des Berichts: das nachlassende Engagement der Staatengemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklung. Die steigende Zahl von Notfällen und aktuellen Krisen stellte, verknüpft mit verminderter Bereitschaft der Geber, die Weltorganisation bei ihren Entwicklungsanstrengungen vor eine schwere Probe, schreibt der Generalsekretär. Er spricht dabei von einem »Wetteifern zwischen Friedenssicherung und Entwicklung um die knappen Ressourcen«. Als drittes Element ist der Bericht geprägt von den Rückschlägen der UN-Friedensmissionen. Mandate und Mittel hätten sich in vielen Fällen als unzureichend für die komplexen Aufgaben der Operation herausgestellt. »Die Glaubwürdigkeit aller Friedenseinsätze steht auf dem Spiel«, schreibt Boutros-Ghali.

I. Die Geldknappheit der Vereinten Nationen hat inzwischen dramatische Ausmaße angenommen. Zum Zeitpunkt der Vorlage des Berichts schuldeten die Mitgliedstaaten der Weltorganisation insgesamt etwa 3,9 Mrd US-Dollar. Davon entfielen 858,2 Mill auf den ordentlichen Haushalt und 3 Mrd auf Friedenseinsätze. Die UN konnten ihre Missionen nur fortführen, weil die truppenstellenden Staaten ihre Kosten mit erheblicher Verzögerung erstattet bekamen. Schon zu diesem Zeitpunkt mußte Boutros-Ghali davon ausgehen, daß sich bis zum Ende des Jahres die unbezahlten Rechnungen auf etwa eine Milliarde Dollar belaufen würden. Er bezeichnete diese Situation als »untragbar«, weil die Gefahr drohe, daß die Bereitschaft der truppenstellenden Staaten sinke, sich weiterhin an UN-Missionen zu beteiligen. Beim regulären Budget wurden für den

Zweijahreszeitraum 1996/97 De-facto-Kürzungen gegenüber dem letzten Haushalt bereits anvisiert (und im weiteren Verlauf der 50. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung dann beschlossen). Künftig werden wahrscheinlich Entlassungen nötig; im November wurde schon ein Einstellungsstopp verhängt. Überstunden sollen nicht mehr bezahlt und Dienststreifen nur noch in Ausnahmefällen genehmigt werden. Boutros-Ghali ließ bereits im August keinen Zweifel daran, daß die Finanzkrise zu den größten Herausforderungen der Vereinten Nationen zählt, weil alles andere damit verflochten sei.

Der Generalsekretär hat in letzter Zeit bei vielen Gelegenheiten, so auch im Tätigkeitsbericht, deutlich gemacht, daß Friedensoperationen zwar wichtig seien, aber die Staatengemeinschaft ihr Augenmerk darüber hinaus auf die Ursachen für die Konflikte richten müsse, die meist sozio-ökonomischer Natur seien. Deshalb sei es unerlässlich, das Thema Entwicklung wieder ganz oben auf die internationale Tagesordnung zu setzen. »Wenn nicht gleichzeitig Mittel für die Entwicklung zur Verfügung gestellt werden, kann die Welt nichts anderes erwarten als einen Circulus vitiosus, der geprägt ist von dem Wechsel zwischen furchtbaren kriegerischen Auseinandersetzungen, einem unruhigen Patt und neuerlichen Auseinandersetzungen.« Die Realität ist aber eine andere: Im Zentrum der Aufmerksamkeit standen bewaffnete Konflikte und das damit verbundene Leid der Zivilbevölkerung, da die heutigen Krisen zunehmend Nichtkombattanten ins Kriegsgeschehen einbeziehen. Entweder aktiv, indem Kinder schon zu Kriegsdiensten herangezogen werden, oder passiv, indem Menschen getötet, gefoltert oder zur Flucht getrieben werden. Das alles hat für die Organisationen und Programme der Vereinten Nationen zur Folge, daß ein Großteil ihrer Energie für die Linderung der größten Not aufgewendet werden muß und somit für langfristige Entlastung nur noch unzureichende Mittel übrigbleiben. Boutros-Ghali schreibt dazu: »Zugleich steht die internationale Gemeinschaft vor der paradoxen Situation, daß sie immer mehr Ressourcen benötigt, um den unmittelbaren, lebensnotwendigen Bedürfnissen der Opfer gerecht zu werden, während sie gleichzeitig erkennen muß, daß solche Maßnahmen die Aufmerksamkeit und die Unterstützung von jenen Initiativen ablenken können, die unverzichtbar sind für die Beseitigung der tiefer liegenden Ursachen von Sozialschwäche und Konflikten.«

II. Dabei stellt auch die Nothilfe selbst die UN-Einrichtungen vor große Schwierigkeiten. Abgesehen davon, daß sie die Folgen der Ermüdung der Geber zu tragen haben, werden sie vor Ort oft vor Situationen gestellt, die ihre Arbeit ernsthaft gefährden. So können sie zuweilen selbst schwerste Verstöße gegen die Menschenrechte nicht verhindern, wie im ehemaligen Jugoslawien oder in Rwanda, und sie sind immer wieder gezwungen, um überhaupt zu den Op-

fern gelangen zu können, die Bedingungen einer oder mehrerer Kriegsparteien zu erfüllen. Störungen von humanitären Hilfslieferungen und die Abzweigung von Hilfsgütern seien an der Tagesordnung, schreibt Boutros-Ghali. Oftmals müsse der Zugang zu den Hilfsbedürftigen erst ausgehandelt werden. »Sollte dieser Trend andauern, könnte er die Kapazität der Organisationen zur Ausübung ihrer humanitären Tätigkeit untergraben.«

Als erfreulich beschreibt der Generalsekretär dagegen die Anstrengungen, die unternommen worden seien, um die Reaktionsgeschwindigkeit der UN in aktuellen Krisen zu erhöhen. Die Koordination der beteiligten Organisationen habe sich verbessert; außerdem hätten einzelne Institutionen ihre Kapazitäten so umgeschichtet, daß sie schneller am Ort des Geschehens präsent sein könnten. Besonders das Amt des UNHCR habe sich auf die neuen Gegebenheiten inzwischen eingerichtet und eine »hohe Verfügungsbereitschaftskapazität erreicht, sowohl was Personal als auch was Lagerbestände von Hilfsgütern betrifft«. Insgesamt aber, so ist dem Bericht zu entnehmen, müssen auch die meisten der Organisationen, die an Nothilfemaßnahmen beteiligt sind, mit weniger Geld auskommen. Das trifft das UNDP ebenso wie das WFP. Nur der UNFPA und das UNICEF konnten eine Zunahme ihrer Mittel verbuchen. Zur Verbesserung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit schlägt der Generalsekretär vor, den Wirtschafts- und Sozialrat neu zu beleben, damit er die ihm zugeordnete Rolle als Dach für alle Bemühungen auf diesem Felde ausfüllen könne. Allerdings macht er keine konkreten Vorschläge dazu, wie eine solche Revitalisierung zustande gebracht werden sollte.

III. Den zweiten großen Teil seines Berichts widmet Boutros-Ghali der Lösung von Konflikten. Die UN unterhielten Ende Juli vergangenen Jahres 16 Operationen mit mehr als 67 000 Soldaten, Militärbeobachtern und Zivilpolizisten. Der Generalsekretär zeichnete dabei ein insgesamt düsteres Bild mit einigen hellen Flecken. Zu den Erfolgen der Vereinten Nationen zählten seiner Ansicht nach im vergangenen Jahr die Operation in Haiti, wo die Vereinten Nationen die amerikanische Operation durch eine internationale Truppe ersetzt und die Demokratisierung des Landes weiter vorantrieben hätten. Auch in Angola sei der unterbrochene Friedensprozeß wieder in Gang gebracht und eine UN-Truppe erneut eingesetzt worden. In El Salvador und Mosambik hätten die UN einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung beider Länder durch die Überwachung von Wahlen und die Hilfe bei der Einsetzung einer gewählten Regierung geleistet. Dagegen sei die Mission in Somalia wegen »endloser Feindseligkeiten zwischen Führern der Klane« eingestellt worden. Zu den großen und dabei unerfreulicheren Einsätzen zählt das Engagement in Rwanda und im ehemaligen Jugoslawien. Zwar sieht der Generalsekretär im Vergleich zum Vorjahr, als

zahllose Menschen umgebracht wurden oder an Seuchen starben, einen langsamen Normalisierungsprozeß, hält die Lage in Rwanda und in der gesamten Region aber nach wie vor für instabil. Es gelte weiterhin »ernstzunehmende Hindernisse« zu beseitigen. »Die bei den Reparierungs-, Aussöhnungs- und Wiederaufbauarbeiten fortbestehenden Probleme haben in Rwanda zu Frustration geführt, wodurch sich die Sicherheitslage verschlechterte und die Beziehungen zwischen der UNAMIR und den rwandischen Behörden beeinträchtigt wurden.« Auch kritisiert er, daß die Ahndung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit nur zögernd in Gang gekommen sei. Und schließlich – auch das eine Frage des Geldes – »herrscht Frustration über die schleppende Abwicklung der internationalen Wirtschafts- und Wiederaufbauhilfe für Rwanda«. Von den zugesagten 714 Mill Dollar seien bisher nur 69 Mill gezahlt worden, »und von diesem Betrag wurden 26 Mill durch den Schuldendienst absorbiert«.

Der Bericht verdeutlicht noch einmal, wie prekär im letzten Jahr die Lage für die Blauhelmsoldaten an vielen Stellen des ehemaligen Jugoslawien war. Der Generalsekretär erwähnt alle Brüche vereinbarter Waffenstillstände, verweist auch nicht die »entwürdigende« Geiselnahme von UN-Soldaten und die fortdauernden Menschenrechtsverletzungen. Er schildert die Eskalation des Konflikts bis zum massiven Einsatz von NATO-Flugzeugen und der gezielten Bombardierung serbischer Stellungen im vergangenen Sommer.

Die politische Entwicklung nach Vorlage des Jahresberichts hat dazu geführt, daß die Aufgabe der Friedenssicherung im ehemaligen Jugoslawien von den Vereinten Nationen an die NATO übergegangen ist. Die UN bleiben im wesentlichen nur noch mit zivilen Polizeikräften, der Übergangsverwaltung für Ostslawonien und Vertretern des UNHCR präsent. Boutros-Ghali hat inzwischen mehrfach seinen Mißmut über diese »verkehrte Reihenfolge« erkennen lassen: Als der Krieg auf dem Balkan noch andauerte, so seine Argumentation, seien leichtbewaffnete und damit verwundbare Blauhelmsoldaten eingesetzt worden. Nun, da ein Friedensvertrag unterzeichnet und eigentlich ein »klassischer UN-Fall« eingetreten sei, hätten Kampftruppen übernommen. Die Vereinten Nationen aber würden als diejenigen betrachtet, die in Bosnien gescheitert seien, obwohl sie mit widersprüchlichen Mandaten und unzureichenden Mitteln ausgestattet worden seien. Der Einsatz in Bosnien, so scheint es inzwischen, hat am UN-Sitz erhebliche Frustrationen ausgelöst.

Alles in allem hätte man sich angesichts der zahlreichen Schwierigkeiten, mit denen sich die Weltorganisation im 50. Jahr ihres Bestehens konfrontiert sah, eher eine komprimierte politische Analyse der Lage als eine detailverliebte Darstellung aller UN-Aktivitäten gewünscht. Unglücklicherweise werden die Berichte des Generalsekretärs Jahr um Jahr kleinteiliger und unleserlicher. Sie erweisen damit jenen Kritikern einen – zweifelhaften – Dienst, die den Vereinten Nationen vorwerfen, sich im Gewirr des eigenen Organisationsgeflechts zu verheddern.

Friederike Bauer □

## Politik und Sicherheit

### Abrüstungskonferenz: 1995 vornehmlich Stillstand – Liste künftiger Mitglieder – Ringen um Stopp der Kernwaffentests (2)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 2/1995 S. 67 f. fort.)

Der positive Abschluß der New Yorker Konferenz zur Überprüfung und Verlängerung des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (vgl. VN 3/1995 S. 114 ff.) schuf nicht die Voraussetzungen für einen Ausgleich jener Interessen, deren Gegensatz sich immer wieder in den Beratungen der Genfer *Abrüstungskonferenz* (CD) ausdrückt. So der Präsident des Gremiums (Zusammensetzung: VN 2/1995 S. 94) in seinen Bemerkungen zum Schluß der Tagung: offenkundig existierten grundsätzliche Unterschiede in der Setzung der Prioritäten entweder bei den Kernwaffen oder bei den konventionellen Waffen. In einer von den Zwängen des Kalten Krieges freien Welt müsse aber eine ausgewogene Lösung möglich sein.

Die CD trat 1995 zu drei Sitzungsperioden zusammen: vom 31. Januar bis zum 7. April, vom 29. Mai bis zum 7. Juli und vom 31. Juli bis zum 22. September. Von den neun verbliebenen traditionellen Tagesordnungspunkten behandelte sie vor allem die Frage eines umfassenden Atomteststopps (CTB). Zu den restlichen Tagesordnungspunkten konnten die 37 Mitglieder – Jugoslawien ist weiterhin suspendiert – und 52 Beobachter keine Fortschritte erzielen. Somit wurden 1995 keine Ad-hoc-Ausschüsse eingesetzt zur *Beendigung des nuklearen Wettrüstens*, zur nuklearen Abrüstung, zur *Verhütung von Atomkriegen* und eines *Wettrüstens im Weltraum*, zu *Sicherheitsgarantien für Nichtkernwaffenstaaten*, zu *neuen Massenvernichtungswaffen* und *radiologischen Waffen*, einem *umfassenden Abrüstungsprogramm* sowie zu Fragen der *Rüstungsstransparenz*.

I. Die CD beschloß zwar in ihrer ersten Sitzungsperiode dieselben Tagesordnungspunkte wie 1994, setzte aber nur zur Frage eines umfassenden Atomteststopps einen Ad-hoc-Ausschuß ein.

Am 23. März 1995 stimmte die CD zwar einem Verhandlungsmandat zu einem Produktionsstopp für spaltbares Material (fissile material cut-off) zu, konnte sich aber nicht auf die Einsetzung eines Ad-hoc-Ausschusses zu dieser Frage einigen. Ägypten setzte sich vergeblich für die Einsetzung eines Ad-hoc-Ausschusses zu Fragen der nuklearen Abrüstung ein. Im Gegensatz zu früheren Jahren wurden auch keine Koordinatoren berufen, die Konsultationen mit den CD-Mitgliedern zu Fragen der Ausweitung der Mitgliedschaft und der Reform der Tagesordnung führen sollten. Einige CD-Mitglieder aus der Dritten Welt beklagten sich während der ersten Sitzungsperiode über die fehlenden Fortschritte bei zentralen organisatorischen und inhaltlichen Abrüstungsfragen.

Auch in der zweiten Runde scheiterte der Versuch, einen Ad-hoc-Ausschuß zum Produktionsstopp spaltbaren Materials einzusetzen, da die Kernwaffenstaaten sich der Bildung eines Ausschusses für nukleare Abrüstung widersetzt-

ten. Und erst am vorletzten Tag der dritten Sitzungsperiode billigten die CD-Mitglieder eine Entscheidung des Präsidenten zur Ausweitung der Mitgliedschaft des Gremiums. Danach sollten »zum frühestmöglichen Zeitpunkt« in zwei Stufen folgende 23 Staaten – von 35 Ländern, die die Mitgliedschaft beantragt hatten – zugelassen werden: Bangladesch, Belarus, Chile, Finnland, Irak, Israel, Kamerun, Kolumbien, Korea (Demokratische Volksrepublik), Korea (Republik), Neuseeland, Norwegen, Österreich, Schweiz, Senegal, Simbabwe, Slowakei, Spanien, Südafrika, Syrien, Türkei, Ukraine und Vietnam. Ein amerikanischer Vorschlag, daß ein Staat (beispielsweise Irak), der Gegenstand von UN-Sanktionen ist, nicht durch seine Stimme Konsensentscheidungen in der Abrüstungskonferenz blockieren dürfe, wurde nicht zur Abstimmung gestellt.

Der Status dieser 23 angenommenen Beitrittskandidaten war gegen Ende der Tagung noch unklar. Sie dürfen zwar weiter als Beobachter teilnehmen, haben jedoch solange kein volles Mitspracherecht, bis sie die Mitgliedschaft erhalten.

II. Im Mittelpunkt der inhaltlichen Arbeit der CD standen auch 1995 die Bemühungen um einen *umfassenden Atomteststopp*. Der am 3. Februar wieder eingesetzte Ad-hoc-Ausschuß hielt insgesamt 26 Sitzungen zu allen Aspekten eines CTB ab und setzte zwei Arbeitsgruppen (zur Verifikation und zu institutionellen Fragen) ein. Zusätzlich wurden in Konsultationen die Möglichkeiten von Übereinstimmungen ausgelotet.

Die erste Arbeitsgruppe befaßte sich vor allem mit Fragen der technischen Verifikation, mit internationalen Überwachungssystemen, Vor-Ort-Inspektionen, Fragen der Folgekonferenzen, von Sanktionen sowie begleitenden vertrauensbildenden Transparenzmaßnahmen, technischen Aspekten des internationalen Datenzentrums, seismischen und nichtseismischen Techniken, Vor-Ort-Aktivitäten sowie mit Fragen der Organisation und des Inkrafttretens des Vertrages. In 60 Sitzungen unternahm die Teilnehmer ernsthafte Bemühungen, das Vertragsregime zu strukturieren und den Text des Verifikationsregimes im Vertragsentwurf (rolling text) fortzuschreiben. Zur Architektur des internationalen Überwachungssystems (IMS) fand während der ersten Sitzungsperiode eine Expertentagung statt. Im Verlauf der dritten Runde bemühte sich die Arbeitsgruppe zusammen mit Experten darum, die Anzahl und die Gebiete für Überwachungsstationen einzugrenzen.

Die zweite Arbeitsgruppe erörterte in 35 Sitzungen den Inhalt rechtlicher und institutioneller Aspekte eines Teststoppvertrags. Nach einer eingehenden Debatte zu jedem Aspekt, insbesondere zur Organisation für die Vertragsdurchsetzung, wurden substantielle Veränderungen im Vertragsentwurf vorgenommen.

Die Ergebnisse beider Arbeitsgruppen wurden vom Ad-hoc-Ausschuß in den Vertragsentwurf aufgenommen und anschließend – nach Billigung durch das CD-Plenum – als Anhang dem CD-Bericht an die UN-Generalversammlung beigelegt.

Die Ad-hoc-Gruppe der wissenschaftlichen Ex-