

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Allgemeines

Identitätspolitik als Reflex und Gefahr

FRIEDERIKE BAUER

Generalsekretär: Bericht für die 52. Generalversammlung – Globalisierung und Fragmentierung – Zivilgesellschaft als Partner der Weltorganisation – Problem der leichten Verfügbarkeit konventioneller Waffen

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 6/1996 S. 218 fort.)

Mit dem neuen Generalsekretär Kofi Annan hat sich mehr als alles andere der Ton innerhalb der Weltorganisation geändert. Vor gut einem Jahr hatte Annan nach langem Tauziehen im Sicherheitsrat seinen Vorgänger Boutros Boutros-Ghali abgelöst. Den Amtsantritt hat er mit allerlei Vorschlägen vor allem zu einer Reform der Organisation verbunden. Spektakuläre Veränderungen hat es seither zwar kaum gegeben, wohl aber befinden sich die Vereinten Nationen in einem fortlaufenden Umstrukturierungsprozeß, dessen Ziele Effektivität und Sparsamkeit sind. Am stärksten spürbar ist der Wandel, wie viele UN-Bedienstete meinen, wohl in der neuen Art des Umgangs miteinander. Annan, so die übereinstimmende Meinung, habe einen neuen Stil eingeführt. Wo Boutros-Ghali einsame Entscheidungen traf, konsultiert Annan einen Stab von Mitarbeitern. Wo der Ägypter sein Temperament aufbrausen ließ, wählt der Ghanaer das Mittel der leisen Vermittlung. Beobachter sprechen in diesem Zusammenhang gerne von einer konzilianteren und offeneren Atmosphäre, ohne daß damit notwendigerweise schon greifbare Erfolge verbunden werden.

I. Genau so stellt sich auch der erste von Annan verantwortete *Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen* (UN-Dok. A/52/1 v. 3.9.1997) dar, den er der Generalversammlung zu ihrer 52. Ordentlichen Tagung vorgelegt hatte.

Der Bericht ist kurz, prägnant, übersichtlich und zu großen Teilen in die Zukunft gerichtet. Er ist kein Sammelsurium von Tätigkeitsschwerpunkten einzelner Organe oder Hauptabteilungen, wozu sich die Berichte unter Boutros-Ghalis Ägide zunehmend entwickelt hatten, sondern er stellt den Versuch eines stringenten Überblicks über die kommenden Herausforderungen – an die Organisation selbst, aber auch an die Weltgemeinschaft insgesamt – dar. Die 26 Druckseiten gliedern sich dabei in drei Teile: ›Konturen einer neuen Ära‹, ›Steuerung des Wandlungsprozesses‹, ›Der künftige Weg‹. Im ersten Teil zeichnet der Generalsekretär die Umrisse einer neuen Epoche, von denen einige

bereits deutlich sichtbar sind, andere sich noch genauer herauschälen müssen. Als herausragendes Element in dieser »Zeit der Neuorientierung« benennt er die Globalisierung der Wirtschaft, die große Chancen mit sich bringe, aber auch enorme Risiken in sich berge. Nie zuvor hätten mehr Menschen in Wohlstand gelebt, nie zuvor seien Finanzmittel und Güter in derartigem Umfang über Grenzen hinweg bewegt worden. Aber die Globalisierung, so Annan, beeinträchtige auch die Wirksamkeit »wirtschaftspolitischer Instrumente, mit denen die Industrieländer in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg für Vollbeschäftigung und soziale Stabilität gesorgt hatten«. Die Entwicklungsländer profitierten in sehr unterschiedlichem Maße von der neuen wirtschaftlichen Entwicklung. Während Asien, besonders China, einen Großteil der ausländischen Direktinvestitionen anziehe, entfielen auf Afrika gerade vier Prozent. Die Dritte Welt stehe zudem vor der schwierigen Lage, ihre Staatsapparate gleich in mehrfacher Hinsicht umstrukturieren zu müssen. Die globalen Märkte erforderten einerseits eine stärkere Deregulierung und Privatisierung, andererseits komme dem Staat eine wichtige Rolle bei der Schaffung verlässlicher und stabiler Rahmenbedingungen zu. Es gehe also um die schwierige Suche nach einem Gleichgewicht, bei denen auch die neuen Informationstechnologien eine wichtige Rolle spielen könnten.

Auf politischem Gebiet sieht Annan mehrere Trends, die sich gleichzeitig vollziehen. Zum einen gewinnt die Zivilgesellschaft über Staatsgrenzen hinaus immer größere Bedeutung, weshalb der Generalsekretär nach Wegen suchen möchte, diese zu einem »echten Partner« der Vereinten Nationen werden zu lassen. Damit einher geht ein weltweiter Demokratisierungsprozeß, der eine stärkere Achtung der Menschenrechte mit sich bringt: »Etwa 120 Länder halten inzwischen freie und faire Wahlen ab, ein historischer Höchststand.« Gleichzeitig werde die internationale Agenda aber auch von der »unzivilen Gesellschaft« beeinflußt. Dieselben technischen Möglichkeiten, die der Bürgergesellschaft Raum für Austausch und Vernetzung böten, nutzten Drogenhändler, Geldwäscher und Terroristen für ihre schmutzigen Geschäfte.

Auch beobachtet Annan eine zunehmende »Fragmentierung«. Die Gesamtheit der Integrationstendenzen, und darin sieht er eine weitere Gefahr, könne auf der anderen Seite zu einer Zersplitterung der Welt führen. Mit der wirtschaftlichen und politischen Öffnung könnten örtliche kulturelle Werte verloren gehen, zu einer Verunsicherung der Menschen und damit zu einer neuen, übertriebenen Identitätspolitik führen, die möglicherweise eine »Verunglimpfung ›des anderen‹« mit sich bringe. »Diese partikularistische und ausgrenzende Form der Identitätspolitik hat sich in den letzten Jahrzehnten in und zwischen den Ländern ver-

schärft.« Darin sieht Annan eine potentiell explosive Kraft. Um die Vorteile des Wandels zu nutzen, sei es sich die internationale Gemeinschaft schuldig, »die verfügbaren multilateralen Mechanismen zu stärken, unter denen die Vereinten Nationen ein einzigartiges Instrument für konzertierte Maßnahmen darstellen«. Mit diesem Plädoyer für weltweite Zusammenarbeit schließt Annan die eher theoretisch-philosophischen Ausführungen zu ›Konturen einer neuen Ära‹.

II. Im Hauptteil des Berichts (›Steuerung des Wandlungsprozesses‹) wendet er sich nun etwas konkreter der Arbeit der Vereinten Nationen zu, ohne den Blick allzusehr ins Detail schweifen zu lassen. Interessanterweise beginnt er nicht mit den weltweiten Friedensaktionen, die sonst häufig im Mittelpunkt des Interesses an den UN stehen, sondern mit Ausführungen zur Notwendigkeit einer guten Staatsführung, der Einhaltung der Menschenrechte und dem voranschreitenden Demokratisierungsprozeß. Diese Entwicklungen nähmen einen immer größeren Stellenwert bei der Tätigkeit der Weltorganisation vor Ort, aber auch in der Zentrale selbst ein, weil sie als Voraussetzung für Sicherheit und Wohlstand gälten. Insgesamt sieht er die Welt dabei auf einem guten Weg: »Zusammenfassend läßt sich sagen, daß trotz Rückschlägen und Schwierigkeiten Fortschritte beim Übergang zu einer guten Staatsführung sowie im Hinblick auf die Menschenrechte und die Demokratisierung erzielt werden.«

Als weniger günstig, aber nicht minder entscheidend schätzt Annan die wirtschaftliche Entwicklung vor allem in der Dritten Welt ein; den Rückgang der Entwicklungshilfe beklagt er. »Ohne die nachhaltige Unterstützung der internationalen Gemeinschaft werden die meisten afrikanischen und eine Reihe anderer wirtschaftlich schwächerer Länder wahrscheinlich nicht in den Genuß der Vorteile aus den von ihnen in letzter Zeit durchgeführten Wirtschaftsreformen gelangen.« Für die Vereinten Nationen bestehe in den kommenden Jahren deshalb eine wichtige Aufgabe darin, neue Formen der Partnerschaft zwischen Industrie- und Entwicklungsländern zu schaffen. Denn die »bestandfähige Entwicklung« betrachtet Annan als »eine der grundlegenden Herausforderungen«, denen sich die Menschen bei ihrem Eintreten ins 21. Jahrhundert gegenübersehen.

III. Erst nach diesen Ausführungen über die Voraussetzungen für Frieden und Stabilität gelangt der Generalsekretär zu den Möglichkeiten ihrer Sicherung. Dabei verheddert er sich weniger in einzelnen Aktionen der UN (er erwähnt seine Bemühungen für Osttimor, Westsahara und Zypern), sondern er wendet sich vielmehr den Ursachen von Konflikten zu. Als eine der wichtigsten davon erwähnt er Produktion und Verkauf von konventionellen Waffen, »insbesondere leichte(n) Waffen und Kleinwaffen«.

Die Tatsache, daß es hier bislang keine Normen gibt, »zieht eine widersinnige Kette von Ereignissen nach sich. Die Mitgliedstaaten bitten die Vereinten Nationen, sich bestimmter bewaffneter Konflikte anzunehmen. In mindestens 15 dieser Konflikte sind heute Kleinwaffen und leichte Waffen die wichtigsten, wenn nicht die einzigen Gewaltwerkzeuge. Sie sind ohne weiteres auf den Weltmärkten erhältlich. Mehr noch, es besteht ein intensiver Wettbewerb um den Export dieser Waffen (...).« Der Generalsekretär plädiert daher dafür, die Abrüstungsbemühungen auf allen Ebenen fortzusetzen beziehungsweise auszuweiten.

Allgemein vertritt er die Ansicht, daß die Möglichkeiten der Friedenseinsätze zu Beginn des Jahrzehnts wohl überschätzt worden seien, während derzeit nur ihre Beschränkungen gesehen würden. Daraus läßt sich schließen, daß Annan eine Normalisierung in dieser Frage in den kommenden Jahren für möglich hält.

IV. Gegen Ende des Berichts erwähnt der neue Generalsekretär seine Reformvorschläge und begründet noch einmal ihre Notwendigkeit damit, daß es nicht mehr wie in der Vergangenheit genüge, bloß schrittweise Veränderungen vorzunehmen. Wenn die Vereinten Nationen im kommenden Jahrhundert erfolgreich sein wollten, müßten sie »ihren wichtigsten Trumpf auspielen: die Komplementaritäten und Synergien, die in der Organisation selbst vorhanden sind«. Deshalb müsse sich die Weltorganisation einer grundlegenden statt einer nur bruchstückhaften Reform unterziehen.

Annan hat seinem Naturell entsprechend einen von Zurückhaltung geprägten Bericht vorgelegt, der weitgehend frei bleibt von Vorwürfen gegen die Mitgliedstaaten, gegen ihre Zahlungsmoral oder ihren mangelnden Willen zur Mitarbeit. Er hat, indem er die Herausforderungen der Welt aus seiner Sicht darlegte, zugleich die Notwendigkeit einer funktionstüchtigen Weltorganisation in den Mittelpunkt gerückt. In dem Szenario einer in jeder Hinsicht zunehmend vernetzten Welt spielt der Multilateralismus naturgemäß eine wichtige Rolle. Indem er auf unkontrollierte Finanzströme, ausufernde organisierte Kriminalität, gefährdete Umwelt und freizügige Waffenexporte verweist, hat er zugleich eine mögliche neue Agenda der internationalen Zusammenarbeit präsentiert. □

Fulcis Angst vor dem Abstieg

THOMAS SCHULER

UN-Reform I: Erweiterung des Sicherheitsrats weiterhin umstritten – Instrumentalisierung der Italoamerikaner – Vorbehalte der Blockfreien – Restriktive Haltung der USA

Kampagne mit Attributen des Wahlkampfes

Der Beginn der 52. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung, die nach Bonner Vorstellungen den Durchbruch auf dem Weg zum ständigen Sitz im Sicherheitsrat bringen sollte, wurde von zwei bemerkenswerten Veranstaltungen

auf dem UN-Gelände begleitet. Die erste trug einen seltsamen Titel (»Operation Gerechtigkeit für Italien in den Vereinten Nationen«), doch die Forderungen der Redner waren eindeutig. Präsident Bill Clintons Vorschlag, Deutschland und Japan in den Kreis der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats aufzunehmen, sei höchst ungeeignet, kritisierten Verbandsvertreter, die vorgaben, im Namen von 22 Millionen Italoamerikanern zu sprechen. Clinton solle den Plan aufgeben. Denn wer Italien von der Reform ausschließe, mache es zu einem Mitglied »zweiter Klasse« und müsse damit rechnen, die Ressourcen dieses wertvollen Landes zu verlieren. Immerhin sei es fünftgrößter Beitragszahler. Der Ständige Vertreter Italiens am Sitz der Vereinten Nationen, Paolo Fulci, war bei dem Termin nicht zu sehen; es ist jedoch ein offenes Geheimnis, daß die Veranstaltung auf sein Betreiben hin stattfand.

Wenige Stunden später lud die deutsche UN-Vertretung die internationalen UN-Korrespondenten zu warmem Leberkäs, Würstchen mit Sauerkraut und Dortmunder Bier. Während der deutsche Außenminister Klaus Kinkel seinen Vertretern in New York in den Vorjahren zitierbare Interviews mit UN-Journalisten oft verweigert hatte, trat diesmal der deutsche UN-Botschafter Tono Eitel persönlich ans Mikrofon und hielt eine kleine Wahlkampfreden: Deutschland habe keine Feinde (»das ist in unserer Geschichte keine Selbstverständlichkeit«), als eines von wenigen Ländern habe es weltweit Botschafter stationiert, es bezahle pünktlich seinen Beitrag, es habe seine Verfassung geändert, um bei Friedenseinsätzen mitwirken zu können, und es habe das viele Reden nun wirklich satt. Noch vor Ablauf dieses Jahres solle die Generalversammlung über die Erweiterung des Sicherheitsrats entscheiden, sagte Eitel.

Auftritte dieser Art und in ähnlicher Besetzung konnte man in den folgenden Wochen noch öfter erleben, denn der Kampf um die Reform und die Ständigen Sitze im Sicherheitsrat ging in die entscheidende Phase. So dachte man zumindest in Bonn und in Rom. Noch im Laufe des Herbstes 1997 sollte die UN-Generalversammlung über eine Rahmenresolution zur Erweiterung abstimmen. Die Frage, die daher die Eröffnungswoche der 52. Generalversammlung im September bewegte, lautete: Wer wird in den exklusiven Club der Ständigen Mitglieder aufrücken? Bis zu fünf neue ständige Sitze und fünf nichtständige Sitze (für jeweils zwei Jahre) wären zu vergeben, sollte der Rat tatsächlich von derzeit 15 auf 20 bis 25 Mitglieder erweitert werden. Der zu Beginn der 52. Generalversammlung aussichtsreichste Reformvorschlag sah außer für Japan und Deutschland je einen Sitz für Afrika, Asien sowie Lateinamerika und die Karibik vor, wobei allerdings noch unklar war, welche Staaten aus der jeweiligen Region diese Plätze einnehmen sollten; auch die Alternative, diese Sitze unter mehreren Ländern rotieren zu lassen, war im Spiel.

Bundesaußenminister Klaus Kinkel mochte noch so oft betonen, er gehe die Reform »ganz gelassen« an – für besonders glaubhaft hielten Beobachter diese Versicherungen nicht, denn fast im selben Atemzug sagte er, es sei nun weiß Gott genug geredet worden. »(D)ie Zeit läuft

uns davon. Diese 52. Generalversammlung muß Entscheidungen treffen, der Reformstau muß in dieser Sitzungsperiode überwunden werden«, forderte er beispielsweise am 24. September 1997 vor der Generalversammlung (siehe S. 19 dieser Ausgabe). Noch etwas stärker als im Vorjahr drang er nun auf eine Entscheidung. Und natürlich machte er die Frage eines ständigen deutschen Sitzes zum Thema all seiner bilateralen Unterredungen.

Italien stemmte sich gegen jegliche neuen ständigen Sitze und stand mit seinem Widerstand nicht allein. Mit der Türkei und Spanien konnte Italien zwei weitere europäische Staaten gegen einen ständigen deutschen Sitz im Sicherheitsrat in Stellung bringen. Offen kritisiert und bekämpft wurde die Bewerbung auch von Ägypten, Argentinien, Kanada, Korea (Republik), Mexiko, Neuseeland und Pakistan. Die Gründe für den Widerstand dieser Länder haben meist nicht direkt mit Deutschland zu tun. So hat sich Spanien von Italien überreden lassen, daß die eigene Position durch einen ständigen deutschen Sitz geschwächt werde und man dann im Kreise der EU-Staaten nur UN-Mitglied zweiter Klasse wäre. Die meisten der genannten Staaten würden selbst gerne ständige Sitze fordern, mußten jedoch einsehen, daß Rivalen aus ihrer jeweiligen Region die besseren Karten haben. Pakistan beispielsweise will einen ständigen Sitz für Indien verhindern; Argentinien und Mexiko lehnen Brasilien ab; Südkorea will Japan blockieren, und Ägypten will einen Machtzuwachs Nigerias oder Südafrikas verhindern.

Förderer und Bremser

Der harte Kern der Bremser umfaßt etwa 15 Staaten; ihnen stehen 30 vehemente Befürworter einer Erweiterung gegenüber. Macht zusammen 45 Staaten. Und was wollen die restlichen 140 UN-Mitglieder? Eine Zählung im Frühjahr vergangenen Jahres ergab, daß auch der Rest sich auf die beiden bereits skizzierten Positionen verteilt. Was die Lage unübersichtlich machte, war der Umstand, daß sich viele Länder bislang nicht eindeutig geäußert hatten. Einige Regierungen hatten offensichtlich sowohl den Italienern als auch den Deutschen Unterstützung zugesagt. Wofür sie wirklich sind, wird man erst erfahren, wenn die Generalversammlung abstimmt.

Anfang September waren deutsche UN-Diplomaten noch zuversichtlich, daß ein Text für eine Rahmenresolution »in vier bis sechs Wochen vorliegen wird«. Italien, so die Bonner Diplomaten, werde dann wohl umgehend einen Gegenentwurf vorlegen. Nach Annahme einer solchen Rahmenresolution würde der weitere Prozeß der Änderung der Charta zwei bis vier Jahre in Anspruch nehmen.

Eine Reihe offener Fragen gab und gibt es zum Vetorecht. Damit solle sich erst später eine Arbeitsgruppe beschäftigen. Bonner UN-Diplomaten verweisen stets darauf, daß sie auf das Veto liebend gerne verzichten würden – falls auch alle anderen einer Abschaffung zustimmten. Freilich war ihnen klar, daß dieser Wunsch unrealistisch ist. Daher verlangte Kinkel das Vetorecht auch für neue Ständige Mitglieder. Als Indien und Japan das Veto nur noch halbherzig forderten und sogar einen Verzicht in